

„Aufstocker“: Folge der Arbeitsmarkt-reformen?

In jeder Talkshow zum Thema Arbeitsmarkt, Armut oder Mindestlohn wird über sogenannte Aufstocker gestritten. Aus Sicht von Sozialverbänden und Gewerkschaften ist es ein Zeichen von Arbeitsmarkt- und Politikversagen, wenn Menschen trotz Arbeit auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende angewiesen sind. Aufstocker seien Ergebnis der Hartz-Reformen, die die Schaffung eines Niedriglohnssektors befördern sollten. Aus marktliberaler Position wird das Problem heruntergespielt und als Ergebnis von geringer Produktivität und von Fehlanreizen zu hoher Sozialtransfers gesehen. Aufstocker sind jedoch ein komplexes Phänomen, das nicht erst infolge der Hartz-Reformen entstand.¹

HELMUT RUDOLPH

1. Einleitung

Haben die Hartz-Reformen mit der Einführung der Grundsicherung das Phänomen der „Aufstocker“ hervorgebracht, verschärft oder erst sichtbar gemacht? Handelt es sich um ein Ergebnis fehlender Erwerbsanreize, von Lohnspreizung und Lohndumping oder von Defiziten der Familien- oder Wohnungspolitik? Eine Argumentation, die sich vereinfachend nur auf die „Aufstocker“-Statistik stützt, reicht nicht aus, um die Prozesse im Arbeitsmarkt zu verstehen, die den Transferbezug trotz Erwerbseinkommen und das „Aufstocken“ hervorbringen. Der Beitrag zeigt, wie die Ausgestaltung der sozialen (Mindest-) Sicherungssysteme die Wahrnehmung der finanziellen Notlagen von Haushalten lenkt und die Lösungsverantwortung zwischen Politikbereichen verschiebt.

sie „erwerbstätige Leistungsberechtigte“⁴² genannt. Die sozialrechtliche Begriffsbildung beruht also auf zwei Kriterien: Erstens, eine Person erzielt in einem Kalendermonat Einkommen aus Erwerbstätigkeit und lebt, zweitens, in einer Bedarfsgemeinschaft, die Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhält; sie gilt dadurch automatisch selbst als hilfebedürftiger Leistungsempfänger.

Eine Bedarfsgemeinschaft, für die Leistungen nach Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) beansprucht werden können, wird gebildet von mindestens einer erwerbsfähigen Person im Alter über 15 Jahren bis zur Regelaltersgrenze, dem im Haushalt lebenden Partner sowie den unverheirateten Kindern unter 25 Jahren, die ihren Lebensunterhalt nicht aus eigenen Mitteln decken können (§ 7 SGB II). Jede Person der Bedarfsgemeinschaft gilt im Verhältnis des eigenen Bedarfs zum Gesamtbedarf als hilfebedürftig (§ 9 SGB II). Bedürftigkeit als Voraussetzung für den Leistungsbezug wird aus dem Verhältnis der Summe der Bedarfe zu dem anrechenbaren Gesamteinkommen der Bedarfsgemeinschaft konstru- ▶

2. Grundsicherung und Sozialleistungen seit 2005

Erwerbstätige Personen, die in einer Bedarfsgemeinschaft mit unzureichendem Gesamteinkommen leben, werden in der öffentlichen Diskussion als „Aufstocker“ bezeichnet. In den Berichten der Bundesagentur für Arbeit (BA) werden

1 Der Verfasser dankt den Koordinatoren dieses Schwerpunkt-heftes für Diskussion und umfangreiche Vorschläge zur Verbesserung des Manuskripts sowie für die Geduld bis zur Fertigstellung.

2 Sie sind zu unterscheiden von Personen, die ergänzend zu der Versicherungsleistung Arbeitslosengeld I (ALG I) ebenfalls Grundsicherungsleistungen beziehen.

iert und auf alle Mitglieder bezogen, unabhängig davon, ob ihre eigenen Einkommen für den Bedarf der Einzelperson ausreichend wären. Diese Art der Einkommensanrechnung wird horizontale Anrechnung genannt.³

Die Begriffsbildung „Aufstocker“ hängt also in erster Linie vom Zusammentreffen einer Erwerbstätigkeit mit der Bedürftigkeit eines Haushalts ab und nur indirekt vom erzielten Einkommen bzw. dem Stundenlohn oder dem Umfang der Erwerbstätigkeit. Da die Bedürftigkeit sowohl von der Anzahl der Personen im Haushalt (und ihrem Alter, nach dem die Leistungen differenziert werden) als auch von der Höhe der Wohnkosten für angemessenen Wohnraum sowie anderen Einkünften des Haushalts abhängt, bringt die Aufstocker-Statistik eine Gemengelage höchst unterschiedlicher Konstellationen mit der Erwerbstätigkeit eines Haushaltsmitglieds in Zusammenhang.

Wegen der Bedeutung der Haushaltskonstellation müssen die Ursachen für die Bedürftigkeit von Erwerbstätigen in Haushalten, die auf Grundsicherungsleistungen angewiesen sind, differenziert werden. Als Ursachen können auch in Kombination genannt werden:

- niedrige Stundenlöhne, die auch bei Vollzeittätigkeit den Bedarf einer Einzelperson nicht decken
- geringe Erwerbsbeteiligung mit wenigen Arbeitsstunden pro Woche wegen häuslicher Betreuungsaufgaben, eingeschränkter Arbeitsfähigkeit oder fehlendem Zugang zu umfangreicheren Beschäftigungsmöglichkeiten
- hoher Bedarf durch Miete
- hoher Bedarf aufgrund der hohen Anzahl von Haushaltsmitgliedern
- Ernährermodell und Rollenverteilung im Haushalt.

Exemplarisch kann man das an einer dreiköpfigen Familie klar machen, in der der Vater in traditioneller Rolle als Hauptverdiener in Vollzeit ein bescheidenes Einkommen bezieht, das zusammen mit einem Mini-Job der Mutter für die Familie ausreicht, während Sohn oder Tochter im Alter von 17 Jahren noch zur Schule gehen. Wird der Vater arbeitslos und beantragt Leistungen der Grundsicherung, weil das Arbeitslosengeld den Bedarf der Familie nicht abdecken kann, so wird die Mutter mit ihrer weiter bestehenden Mini-Job-Beschäftigung zu einer Aufstockerin. In diesem Haushalt ist die Arbeitslosigkeit des Vaters das Hauptproblem der Bedürftigkeit und nicht der durch Anreize zu beeinflussende Aufstocker-Status der Mutter. Dies ist eine in der Grundsicherung durchaus häufige Konstellation: Zu Beginn des Leistungsbezugs gibt es in etwa einem Viertel der Bedarfsgemeinschaften bereits einen Aufstocker mit einem bereits vorher bestehenden Beschäftigungsverhältnis. Wenn in dem Beispiel nun Sohn oder Tochter eine Ferienarbeit oder einen Schüler-Job annimmt, sind in diesem Haushalt zwei „Aufstocker“ zu finden, wenn die Arbeitslosigkeit des eigentlichen Familienernährers fortbesteht.

Findet der Vater wieder eine Arbeit, von der er als Einzelperson leben könnte, und verliert die Mutter den Mini-

Job, sodass der Haushaltsbedarf weiterhin nicht gedeckt ist, so ist der Vater wegen der horizontalen Anrechnung weiter bedürftig und gilt als Aufstocker. Bei vertikaler Anrechnung wäre er dagegen nicht mehr leistungsberechtigt und nicht mehr „Aufstocker“, obwohl in der Summe die gleichen Leistungen an die Familie fließen.

Die Grundsicherung für Arbeitsuchende bildet das untere soziale Netz zur Sicherung des sozio-kulturellen Existenzminimums von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und ihren Familien. Als Regelbedarfe werden nach Alter und Haushaltstyp gestaffelte Regelsätze zugrunde gelegt. Die Träger der Grundsicherung übernehmen für Leistungsbedürftige ebenfalls Wohnkosten einschließlich Heiz- und Betriebskosten, sofern sie nach Maßstäben des örtlichen Wohnungsmarkts angemessen sind.

Bei Erwerbseinkommen werden abgestufte Freibeträge für Hinzuverdienste von der Anrechnung ausgenommen, die als Arbeitsanreize dienen sollen und garantieren, dass erwerbstätige Leistungsberechtigte besser gestellt sind als nicht erwerbstätige (§ 11b Abs. 2, 3 SGB II). Ein Leistungsberechtigter, der mit Erwerbstätigkeit ein Nettoeinkommen erzielt, das genau dem rechnerischen Bedarf für Lebensunterhalt und Wohnkosten entspricht, erhält als Anreiz Leistungen in Höhe der Freibeträge und gilt daher als Aufstocker, obwohl er nicht bedürftig ist.

Bei Kindern wird regelmäßig das Kindergeld angerechnet, das niedriger als die Kinderregelsätze ist. Andere Einkommen wie Arbeitslosengeld I (ALG I) als Versicherungsleistung werden vollständig angerechnet.

Der gleichzeitige Bezug von Leistungen der Grundsicherung und von Wohngeld und/oder Kinderzuschlag als vorrangige Leistungen ist ausgeschlossen. Da das Wohngeld immer nur einen Zuschuss zur Kaltmiete bis zur Mietobergrenze darstellt, in der Grundsicherung aber die Warmmiete, soweit angemessen, erstattet wird, führt das Wohngeld nur in Ausnahmefällen aus der Grundsicherung heraus. Der Kinderzuschlag wurde 2005 eingeführt und 2008 verbessert, um Eltern, deren Einkommen rechnerisch für den eigenen Bedarf ausreicht, aber nicht für den Bedarf ihrer Kinder, die Möglichkeit zu bieten, mit Wohngeld und Kinderzuschlag die Bedürftigkeit in der Grundsicherung zu beenden. Da bei etwa der Hälfte der Haushalte, die Kinderzuschlag erhalten, Erwerbseinkommen die Haupteinkommensquelle der Eltern bilden, liegt auch hier eine „Aufstocker-Situation“ vor. Die Ausgestaltung und das Leistungsniveau vorgelagerter Sozialtransfers entscheiden also mit über die Anzahl der Aufstocker.

3 Im Gegensatz dazu spricht man von vertikaler Anrechnung, wenn die anzurechnenden Einkommen zuerst den Bedarf bzw. den Leistungsanspruch des Einkommensbeziehers vermindern und nur den eigenen Bedarf übersteigende Einkommen bei anderen Mitgliedern angerechnet werden. Der Grad der Bedürftigkeit der einzelnen Mitglieder verändert sich, nicht aber der Leistungsanspruch der Bedarfsgemeinschaft.

3. Grundsicherung und Sozialleistungen vor 2005

Vor der Einführung der Grundsicherung konnten und mussten Haushalte mit geringem Einkommen verschiedene Transferleistungen kombinieren. Individuelle Leistungsansprüche auf Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe mussten mit Wohngeld und ggf. mit Sozialhilfe ergänzt werden, wenn die Bedarfe des Haushalts nicht gedeckt waren. Theoretisch, wenn auch empirisch selten, konnte ein Haushalt alle Transferarten gleichzeitig beziehen.

Da Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe (ALHI) auf individuellen Leistungsansprüchen beruhten, fanden Haushaltskontext und Erwerbsbeteiligung anderer Haushaltsmitglieder bei der Leistungsberechnung nur tabellarisch, in der Statistik jedoch keine Berücksichtigung.⁴ Der Leistungsbezieher selber musste „arbeitslos“ sein, um seinen Leistungsanspruch nicht zu verlieren, konnte also höchstens eine geringfügige Beschäftigung bis zu 15 Arbeitsstunden pro Woche und 325 € pro Monat aufnehmen. Monatslöhne wurden bereits ab 165 € netto voll angerechnet (§ 155 SGB III). Erwerbseinkommen des Partners blieb rechnerisch bis zur Höhe eines eigenen Sozialhilfe- oder Arbeitslosenhilfeanspruchs oder bis zu 80 % des steuerfreien Existenzminimums anrechnungsfrei (Geiger 2005). Insofern fand bei der ALHI eine moderate Bedürftigkeitsprüfung statt.

Die früheren Arbeitslosenhilfe-Haushalte lebten überwiegend mit einem Haushaltseinkommen auf dem Niveau der Grundsicherung. Denn beim Übergang in die Grundsicherung verloren nur etwa 11 bis 15 % der Arbeitslosenhilfe-Haushalte den Leistungsanspruch überwiegend wegen Erwerbseinkommen der Partner (Blos/Rudolph 2005; Bruckmeier/Schnitzlein 2009).

Bei unzureichendem Haushaltseinkommen bestand bei Bedürftigkeit Anspruch auf Wohngeld und/oder Sozialhilfe nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG).

Auch das Wohngeld war und ist eine einkommensabhängige Transferleistung mit einem Leistungsniveau, das überwiegend unter den in der Grundsicherung gezahlten Kosten für die Unterkunft liegt. Denn das Wohngeld bietet nur einen Zuschuss zur Kaltmiete, während die Grundsicherung eine angemessene Warmmiete einschließlich Betriebskosten erstattet.⁵ Nicht zuletzt wurde 2005 der Kinderzuschlag eingeführt und 2008 verbessert, um Familien mit der Kombination der Transfers von Wohngeld und Kinderzuschlag aus der Grundsicherung herauszuhelfen. Nach Einführung der Grundsicherung 2005 sank die Zahl der Wohngeld-Haushalte, weil durch die Übernahme der vollständigen Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung ein Anspruch bestand, der vom Wohngeld nicht abgedeckt wurde.

Reichten Arbeitslosenhilfe und Wohngeld zusammen mit eigenen Einkommen nicht für den Bedarf, so konnten ergänzend noch Leistungen der Sozialhilfe nach BSHG beantragt werden. Zwar wurden die Regelsätze der Grund-

sicherung gegenüber denen der Sozialhilfe um etwa 15 % erhöht, jedoch stellte dies eine Kompensation für die weggefallenen einmaligen Leistungen dar, die etwa 15 % der Sozialhilfeausgaben ausgemacht hatten. Im Wesentlichen indizieren der Bezug von Wohngeld⁶ oder Sozialhilfe daher ein vergleichbares Einkommensniveau, wie es ab 2005 durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende sichergestellt wird.

Vor 2005 bestanden also drei soziale Sicherungssysteme mit bedürftigkeitsabhängiger Einkommensprüfung: Arbeitslosenhilfe, Wohngeld und Sozialhilfe. Freibeträge, Einkommensanrechnung und Leistungszweck unterschieden sich, konnten aber nur komplementär die Grundsicherung für viele Haushalte sicherstellen. Durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende wurde die Differenzierung in Individual- und Haushaltsansprüche sowie in Leistungen für Lebensunterhalt und Wohnbedarf aufgehoben. Mit geringen Differenzen bei den Haushalten, die Arbeitslosenhilfe bezogen, entspricht also die Bevölkerung in Haushalten mit erwerbsfähigen Personen, die vor 2005 Arbeitslosenhilfe, Wohngeld und/oder Sozialhilfe bezogen, den Haushalten, die ab 2005 leistungsberechtigt in der Grundsicherung für Arbeitsuchende sind.

4. Was änderte sich durch die Hartz-Reformen?

Erst seit der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in der Grundsicherung für Arbeitsuchende wird das „Aufstocker“-Phänomen in der Öffentlichkeit diskutiert. In der Einführung der Grundsicherung und in der Agenda-Politik wird daher vielfach auch die Ursache für seine vermeintliche Zunahme, wenn nicht gar für seine Entstehung gesehen. Um solche Wirkungen der neuen Grundsicherung zu erkennen, vergleichen wir die aktuelle Situation mit der vor 2005. Dazu begreifen wir „Aufstocker“ im allgemeineren Sinn als Erwerbstätige, die in Haushalten mit bedarfsabhängigen Transfereinkommen auf dem Niveau der ▶

4 Bei der Höhe des Leistungsanspruchs fand der Haushaltskontext über die Berücksichtigung der Steuerklasse, Kindergeldberechtigung sowie Lohnersatzrate und bei der ALHI ggf. durch Anrechnung von Partnereinkommen Berücksichtigung.

5 Die Kommunen als Träger der Grundsicherung haben in vielen Fällen Richtwerte für angemessene Kaltmieten festgelegt, die höher als die im Wohngeld liegen.

6 Die Bedürftigkeitsprüfung im Wohngeld ist – speziell bei der hier weniger relevanten Vermögensanrechnung – minder strikt als in der Grundsicherung. Die Einführung der Grundsicherung hat zudem zu einem starken Rückgang der Wohngeld-Haushalte geführt, auch nach Verbesserung des Leistungsniveaus 2009.

Grundsicherung leben, vor 2005 waren dies Erwerbstätige in Haushalten mit den bedürftigkeitsgeprüften Sozialtransfers Wohngeld, Arbeitslosen- und/oder Sozialhilfe.

Die Sozialhilfestatistik weist für 2000 146.000 und für 2004 149.000 Erwerbstätige als Aufstocker im Leistungsbezug aus. Allerdings betrug der Freibetrag für Erwerbstätige in Sozialhilfe-Haushalten maximal die Hälfte des Regelsatzes, zuletzt 148 € (2004), während Bedarfsgemeinschaften in der Grundsicherung für Arbeitsuchende durch höhere Freibeträge auch mit höherem Einkommen noch einen Leistungsanspruch haben können.⁷ Auch in der Wohngeldstatistik wurden vor 2005 etwa 500.000 erwerbstätige Wohngeldbezieher ausgewiesen, die als Aufstocker im erweiterten Sinne anzusehen sind. Mit Einführung der Grundsicherung ging ihre Zahl 2005 auf 305.000 zurück und nahm bis Ende 2008 auf 214.000 ab.

In Arbeitslosenhilfe-Haushalten war die Erwerbstätigkeit des Leistungsbeziehers selbst auf geringfügige Beschäftigung beschränkt.⁸ Außerdem konnten jedoch Partner und erwachsene Kinder im Haushalt einer Erwerbstätigkeit nachgehen, die im heutigen Sinne ebenfalls als Aufstocker gelten würden, zu denen die amtliche Statistik jedoch seinerzeit keine Angaben geliefert hat. In Westdeutschland gab es bei 25 % der Paare in Arbeitslosenhilfe-Haushalten eine Vollzeit-Beschäftigung des Partners, in Ostdeutschland sogar bei 44 % (Blos/Rudolph 2005, Abb. 2).

Beim ALG I handelt es sich um eine Versicherungsleistung, die nicht vom gegenwärtigen Haushaltseinkommen abhängig ist. Deshalb lässt sich aus dem Leistungsbezug von ALG I nicht unmittelbar auf das Einkommensniveau schließen. Reicht das Arbeitslosengeld jedoch nicht für die Sicherung des Lebensunterhalts des Haushalts aus, so besteht Anspruch auf Wohngeld oder Leistungen der Grundsicherung bzw. früher Sozialhilfe. Erst in der Kombination von Arbeitslosengeld mit den einkommensabhängigen Transferleistungen entsteht eine Einkommenssituation, in der der Betrag von Erwerbseinkommen von Aufstockern mit zu betrachten ist.

Als Zwischenfazit bleibt, dass auch vor 2005 Erwerbstätigenhaushalte bedürftigkeitsgeprüfte Transferleistungen erhalten haben. Da die Statistiken zu den Sozialleistungen kaum Merkmale der Haushaltskontexte erfassen, wurde der Umfang der Erwerbstätigkeit in den Transferhaushalten nicht sichtbar. Insbesondere fehlt eine Übersicht, in welchem Umfang die Bedürftigkeit zu einer Kombination der verschiedenen Transferleistungen in den Haushalten geführt hat.

5. Datengrundlage

Um die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Haushalten mit den kombinierten bedürftigkeitsabhängigen Transferleistungen auf dem Niveau der Grundsicherung über einen

längeren Zeitraum zu vergleichen, bietet der jährlich erhobene Mikrozensus eine geeignete Datenbasis. Der Mikrozensus ist eine repräsentative 1%-Stichprobe der Privathaushalte in der Bundesrepublik mit Angaben zur Erwerbstätigkeit und den Einkommensquellen des Haushalts und seiner Mitglieder (Destatis o. J.).

Der Mikrozensus bietet die Möglichkeit, aus den Angaben zu den im Haushalt bezogenen Transferleistungen eine Transferinzidenz zu ermitteln, die auch deren Kombinationen berücksichtigt und daher Doppelzählungen vermeidet. Transferbezug im Haushalt liegt vor, wenn mindestens eine Person im Haushalt Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe oder Wohngeld (vor 2005) oder ALG II/Sozialgeld oder Wohngeld (ab 2005) erhalten hat.

Um eine mit den Statistiken der Grundsicherung für Arbeitsuchende vergleichbare Abgrenzung in den Mikrozensus vornehmen zu können, werden folgende Begriffe verwendet: Erwerbshaushalte sind Haushalte, in denen mindestens eine Person im Erwerbsalter von 15 bis unter 65 Jahren lebt. Die Abgrenzung entspricht weitgehend der bei Bedürftigkeit anspruchsberechtigten Bevölkerung nach dem SGB II. Allerdings konnte eine Aufteilung der Haushalte nach Bedarfsgemeinschaften aus dem Mikrozensus nicht nachgebildet und die Erwerbsfähigkeit nicht geprüft werden.⁹ Bedürftige Haushalte sind die Erwerbshaushalte, in denen mindestens ein Haushaltsmitglied eine der bedürftigkeitsgeprüften Sozialtransfers Wohngeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe bzw. SGB-II-Leistung bezieht. Erwerbstätige Personen in bedürftigen Haushalten bilden die Aufstocker in dem hier verwendeten verallgemeinerten Sinn.

Mit diesen Operationalisierungen ist es möglich, Zeitreihen zur Erwerbstätigkeit in bedürftigen Haushalten im Umfeld der Hartz-Reformen und der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende ab 2005 zu bilden. Ausgewertet wurden die Scientific Use Files¹⁰ der Mikrozensus 2000 und 2003 – 2010.

7 Während in der Sozialhilfe eine Vollerwerbsrechnung ab einem Nettoerwerbseinkommen von 296 € einsetzte, beträgt die Grenze in der Grundsicherung 1.200 € für Bedarfsgemeinschaften ohne Kinder, 1.500 € für solche mit Kindern.

8 Nach BA-Statistik 2004 (S. 10) gab es Ende März 2004 586.000 Bezieher von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe, die eine geringfügig entlohnte Tätigkeit ausübten.

9 Nach Auswertungen der Grundsicherungsstatistik stimmen Bedarfsgemeinschaft und Haushalt in ca. 85 % der Fälle überein. Erwerbsfähigkeit ist kein Mikrozensus-Merkmal. Eine fehlerhafte Abgrenzung entsteht nur dann, wenn keine andere erwerbsfähige Person im Haushalt lebt.

10 Die Scientific Use Files sind 70%-Unterstichproben des Mikrozensus, die vom Statistischen Bundesamt als faktisch anonymisierte Mikrodaten für Forschungszwecke zur Verfügung gestellt werden.

6. Erwerbstätige in bedürftigen Haushalten 2000 – 2010

Die folgenden Auswertungen liefern Aufschluss, wie sich die Abhängigkeit von Haushalten von Transferleistungen der sozialen Sicherungssysteme im Zehn-Jahres-Zeitraum 2000 bis 2010 entwickelt hat. Durch eine vergleichbare Abgrenzung wird die Entwicklung im Umfeld der Hartz-Reformen bei den bedürftigen Haushalten sichtbar gemacht.

Sowohl die Zahl als auch der Anteil der bedürftigen Haushalte stieg nach dem Jahr 2000 bis 2006 an. Steigende (Langzeit)Arbeitslosigkeit führte zu der Zunahme insbesondere der ALHI-Bezieher. Bemerkenswert ist, dass sich 2009 der Anteil der bedürftigen Haushalte mit 11,5 % auf dem Niveau von 2004 mit 11,6 % bewegt (Tabelle 1).

Beim Übergang von den Haushalten mit Erwerbspersonen zu den Haushalten mit Erwerbstätigen, die bei Bedürftigkeit als „Aufstocker“ zu bezeichnen sind, zeigt sich ein ähnliches Bild. Die Zahl der Transferhaushalte mit Erwerbstätigen stieg ebenfalls bis 2006. Der leichte Rückgang 2005 könnte auf den Verlust der Leistungsansprüche von ehemaligen Arbeitslosenhilfeempfängern zurückzuführen sein, die in der Grundsicherung – aufgrund verschärfter Einkommensanrechnung z. B. bei Erwerbstätigkeit von Partnern – nicht mehr als bedürftig galten. Die Zahl der bedürftigen Haushalte mit Erwerbstätigen erreichte 2009 mit 5,9 % denselben Anteil wie 2004.

Wurde bisher der Blick auf Haushalte gerichtet, so bezieht sich die folgende Tabelle auf erwerbstätige Personen in den jeweiligen Haushalten. In dem betrachteten Zeitraum waren

in bedürftigen Haushalten zwischen 1,3 Mio. und 2,0 Mio. Personen als Aufstocker erwerbstätig. Wieder lag die Höchstzahl im Jahr 2006 (Tabelle 2). Der Anteil der Erwerbstätigen in bedürftigen Haushalten lag zwischen 2003 und 2010 jeweils um die 5 %. Für 2007 bis 2009 bewegt sich die Zahl der Aufstocker um 1,8 Mio. und liegt damit in einer Größenordnung, die aus Erwerbstätigen in Haushalten mit Wohngeld- und Kinderzuschlag zu begründen ist, über den aus der Grundsicherung nach SGB II laufend berichteten 1,3 Mio.¹¹

Für die aktuelle Diskussion um die Aufstocker in der Grundsicherung ergibt sich daraus, dass es bereits 2003/2004 in vergleichbarem Umfang wie 2008 Erwerbstätige in bedürftigen Haushalten gab. Ein stärkerer Anstieg fand bereits vor der Einführung der Grundsicherung zwischen 2000 und 2004 statt. Aufstocker sind also kein neues, durch die Grundsicherung für Arbeitsuchende hervorgerufenen Phänomen. Durch die weitgehende Zusammenfassung der Leistungen in der Grundsicherung ist die Problematik jedoch als besonderer Status sichtbar geworden, durch die regelmäßige zeitnahe statistische Berichterstattung in die öffentliche Wahrnehmung geraten, und dieses hat die Diskussion über Lohnspreizung und Mindestlöhne angestoßen (Abbildung 1). ▶

11 Die Erwerbstätigen aus Wohngeld-Haushalten sind hinzuzurechnen: 200.000 bis 300.000 erwerbstätige Antragsteller und weitere Haushaltsangehörige. Außerdem werden Erwerbstätige im Haushalt, die nicht zur Bedarfsgemeinschaft zählen, in der Grundsicherungsstatistik nicht erfasst.

TABELLE 1

Haushalte mit Erwerbspersonen und Bedürftigkeit

Angaben in absoluten Zahlen (in Tsd.) und in Prozent

Erwerbshaushalte	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Haushalte mit Erwerbspersonen (15–65 Jahre)									
Haushalte ¹	29.780	29.913	29.725	30.013	30.276	30.090	30.532	30.528	30.494
Bedürftige Haushalte ²	2.548	3.269	3.451	3.659	3.887	3.389	3.188	3.525	3.581
Anteil	8,6 %	10,9 %	11,6 %	12,2 %	12,8 %	11,3 %	10,4 %	11,5 %	11,7 %
darunter: Haushalte mit Erwerbstätigen									
Haushalte ¹	23.782	23.648	23.396	23.882	24.410	24.654	25.059	25.077	25.190
Bedürftige Haushalte ²	1.041	1.327	1.388	1.382	1.566	1.418	1.352	1.478	1.518
Anteil	4,4 %	5,6 %	5,9 %	5,8 %	6,4 %	5,8 %	5,4 %	5,9 %	6,0 %
Anteil der Haushalte mit Erwerbstätigen									
Haushalte ¹	79,9 %	79,1 %	78,7 %	79,6 %	80,6 %	81,9 %	82,1 %	82,1 %	82,6 %
Bedürftige Haushalte ²	40,9 %	40,6 %	40,2 %	37,8 %	40,3 %	41,8 %	42,4 %	41,9 %	42,4 %

1 Haushalte mit mindestens einem Mitglied im Erwerbsalter von 15 bis unter 65 Jahre.

2 Bedürftige Haushalte: mindestens ein Haushaltsmitglied bezieht eine der einkommensabhängigen Sozialtransfers Wohngeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe bzw. SGB II-Leistung.

TABELLE 2

Art der Erwerbstätigkeit in bedürftigen Haushalten

Angaben in absoluten Zahlen (inTsd.) und in Prozent

Erwerbstätige	2000	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
insgesamt	36.568	36.175	35.626	36.570	37.352	38.151	38.734	38.640	38.970
in bedürftigen Haushalten ¹	1.359	1.714	1.792	1.790	2.021	1.860	1.797	1.921	1.976
Anteil	3,7 %	4,7 %	5,0 %	4,9 %	5,4 %	4,9 %	4,6 %	4,9 %	5,0 %
Art der Erwerbstätigkeit									
Erwerbstätige in bedürftigen Haushalten ¹	1.359 (100 %)	1.714 (100 %)	1.792 (100 %)	1.790 (100 %)	2.021 (100 %)	1.860 (100 %)	1.797 (100 %)	1.921 (100 %)	1.976 (100 %)
Vollzeit (sozialversicherungspflichtig)	802 (59 %)	943 (55 %)	950 (53 %)	841 (47 %)	849 (42 %)	725 (39 %)	719 (40 %)	744 (38 %)	777 (39 %)
Teilzeit (sozialversicherungspflichtig)	204 (15 %)	274 (16 %)	305 (17 %)	322 (18 %)	364 (18 %)	335 (18 %)	377 (21 %)	403 (21 %)	429 (22 %)
Minijob (sozialversicherungsfrei)	217 (16 %)	309 (18 %)	358 (20 %)	465 (26 %)	667 (33 %)	670 (36 %)	575 (32 %)	639 (33 %)	636 (32 %)
Auszubildende	136 (10 %)	171 (10 %)	179 (10 %)	161 (9 %)	141 (7 %)	149 (8 %)	144 (8 %)	155 (8 %)	155 (8 %)

1 bedürftige Haushalte mit mindestens einem Mitglied im Erwerbsalter von 15 bis unter 65 Jahre und mindestens ein Haushaltsmitglied bezieht eine der einkommensabhängigen Sozialtransfers Wohnungsgeld, Arbeitslosenhilfe, Sozialhilfe bzw. SGB II-Leistung.

Quelle: Mikrozensus Scientific Use Files (SUF), Auswertungen Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) FG Dyn.

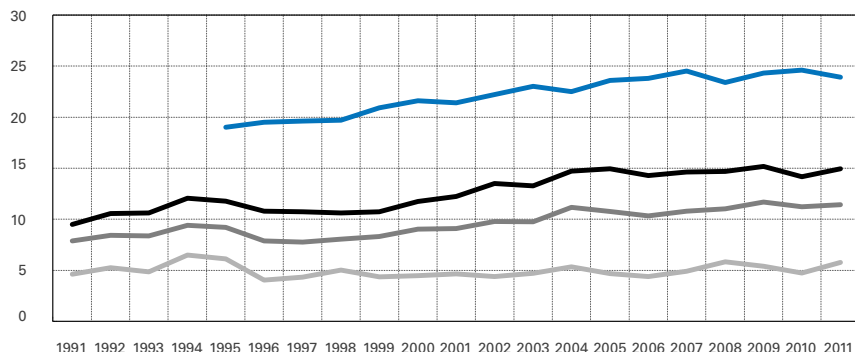
WSI Mitteilungen

ABB. 1

Armutsrisikoquote und Beschäftigtenanteil im Niedriglohnsektor

Angaben in Prozent

- Niedriglohnsektor*
- Armutsrisikoquote**, insgesamt
- Armutsrisikoquote, min. ein Haushaltsmitglied ist erwerbstätig
- Armutsrisikoquote, min. ein Haushaltsmitglied ist Vollzeit¹ beschäftigt



* Niedriglohnsektor: Anteil der Beschäftigten mit niedrigem Stundenlohn in % der abhängig Beschäftigten.
 **Armutsrisikoquote: Personen mit weniger als 60 % des Medians des verfügbaren Jahreseinkommens im Folgejahr erhoben inkl. des Mietwerts selbstgenutzten Wohneigentums, bedarfsgewichtet mit der modifizierten OECD-Äquivalenzskala.
¹Im Vorjahr überwiegend (6 und mehr Monate) einer Vollzeittätigkeit nachgegangen.

Quelle: Grabka et al. (2012) mit freundlicher Aktualisierung für 2011 durch M. Grabka (DIW). Daten SOEPv29, Personen in Haushalten mit Mitgliedern im Alter bis 65 Jahre. Kalina/Weinkopf (2013) auf Basis des SOEP 2011.

WSI Mitteilungen

7. Entwicklung der Niedriglohnbeschäftigung und des Armutsrisikos

Die Befunde einer bereits vor der Einführung der Grundversicherung zunehmenden „Aufstocker“-Problematik und eines zunehmenden Armutsrisikos bei Teilzeitbeschäftigung decken sich mit Untersuchungen auf Basis des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP).

Bosch et al. 2008 sowie Kalina/Weinkopf 2013 zeigten wiederholt die Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung seit 1995. Lohnsteigerungen der Stundenlöhne unterhalb des Medians lagen zwischen 1995 und 2006 unterhalb der Inflationsrate, sodass die Beschäftigten Reallohnverluste hinnehmen mussten (Bosch et al. 2008, Tab. 3).

Abbildung 1 zeigt den Anteil der Beschäftigten mit niedrigem Stundenlohn an den abhängig Beschäftigten. Als Niedriglohnschwelle gelten zwei Drittel des Medians der Stundenlohnverteilung von Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigten einschließlich Mini-Job-Beschäftigten.¹² Danach nahm die Niedriglohnbeschäftigung vor allem zwischen 1998 und 2003 rapide zu. Dagegen fiel die Zunahme zwischen 2005 und 2007 eher moderat aus. Für die Diskussion über Aufstocker ist festzuhalten, dass die größere Ausweitung des Niedriglohnsektors vor den Hartz-Reformen und der Einführung der Grundversicherung stattgefunden hat.

12 Die Berechnung schließt die Beschäftigungsverhältnisse von Schülern, Studenten und Rentnern ein.

Mit der Ausweitung des Niedriglohnsektors nahm auch das Armutsrisiko zu. Während Niedriglohn an der Stundenlohnverteilung der abhängig Beschäftigten gemessen wird, bildet das Armutsrisiko die relative Einkommensposition in Haushalten ab. Das Armutsrisiko unterscheidet sich erheblich nach dem Umfang der in den Haushalten ausgeübten Erwerbstätigkeit (*Abbildung 1*). Sie ist – neben der Größe des Haushalts und dem daraus abgeleiteten Bedarf – der wesentliche Faktor für ein bedarfssicherndes Einkommen. Daher ist die Entwicklung der Arbeitszeiten bei den Aufstockern zu beobachten (*Tabelle 2*). Bis 2005 nahm in absoluten Zahlen die Erwerbstätigkeit sowohl in Vollzeit- als auch in Teilzeitbeschäftigung zu. Nach 2005 ist ein Rückgang der Vollzeitbeschäftigung bei weiterem Anstieg der Teilzeitbeschäftigung und bei den Minijobs zu beobachten. Dadurch haben sich die Anteile der Beschäftigungsformen sehr deutlich von zunächst dominierender Vollzeit- zu jetzt vorherrschender Teilzeitbeschäftigung verschoben. Der Anteil der Auszubildenden an der Erwerbstätigkeit in bedürftigen Haushalten blieb dagegen bei knapp 10 % stabil.

Für den Rückgang der Vollzeit-Erwerbstätigkeit 2004/2005 dürfte der Anspruchsverlust von Haushalten verantwortlich gewesen sein, in denen es einen in Vollzeit beschäftigten Partner eines Arbeitslosenhilfe-Empfängers gegeben hat. Ob die Erleichterung von Mini-Jobs und großzügigere Freibeträge im SGB II oder ein verstärkter Trend zu Teilzeitarbeit insgesamt die Verschiebungen hervorgebracht haben, lässt sich aus der vorliegenden Tabelle nicht beurteilen.

Nach Grabka et al. (2012) ist eine starke Zunahme des Armutsrisikos aller Personen unter 65 Jahre im Zeitraum 1998 bis 2004 zu beobachten. Seit 2005 hat sich das Armutsrisiko auf hohem Niveau eingependelt. Die Veränderungen seit 2005 bewegen sich innerhalb des Konfidenzbereichs und gelten als nicht signifikant. Auch für Personen in Haushalten mit einem erwerbstätigen Mitglied nahm das Armutsrisiko bereits seit 1997 zu, wenn auch auf niedrigerem Niveau. Dagegen hat sich das Risiko in Haushalten mit ei-

nem überwiegend in Vollzeit beschäftigten Mitglied in dem betrachteten Zeitraum kaum verändert. Diese Indikatoren legen nahe, dass entscheidende Einflüsse für unzureichende Erwerbseinkommen und Bedürftigkeit bereits vor den Hartz-Reformen eingetreten sind.¹³

8. Aufstocker in der Grundsicherung

Wie gezeigt, bestand die Problematik von Haushalten mit unzureichendem Erwerbseinkommen bereits vor der Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende und ist nicht mit den Hartz-Reformen entstanden. Durch die Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe finden sich diese Haushalte jetzt weit überwiegend in der Grundsicherung.

8.1 Übergangseffekte

Bei alleiniger Betrachtung der Daten, die aus der Grundsicherungsstatistik SGB II vorliegen, wird ein Anstieg der dort erfassten Aufstocker im Zeitraum seit der Einführung bis Anfang 2008 abgebildet (*Tabelle 3*). Dabei haben jedoch mindestens bis Ende 2006 statistische Erfassungsprobleme bestanden, angerechnete Erwerbseinkommen eindeutig zu identifizieren.¹⁴ Wohngeldhaushalte beantragten erst

13 Armutsrisiko und Bedürftigkeit sind nicht gleich zu setzen. In die Berechnung des Haushaltseinkommens, das Grundlage des Armutsrisikos ist, gehen auch alle Sozialleistungen ein, die der Haushalt erhalten hat.

14 Erwerbseinkommen wurden ab Oktober 2006 im Rahmen einer Umgehungslösung auf die Leistung angerechnet, nachdem die Gesetzesänderung zu den Freibeträgen bei Hinzuverdienst nur zeitverzögert im Fachverfahren implementiert werden konnte.

TABELLE 3

Erwerbstätige Leistungsbezieher in der Grundsicherung SGB II

Angaben in absoluten Zahlen (Jahresdurchschnitt in Tsd.) und in Prozent

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Erwerbsfähige Hilfebedürftige	4.982	5.392	5.278	5.012	4.909	4.894	4.616	4.443
Erwerbstätige im SGB II insgesamt ¹	920	1165	1.221	1.324	1.326	1.381	1.355	1.324
Anteil erwerbstätige an Erwerbsfähigen Hilfebedürftigen	18,5 %	21,6 %	23,1 %	26,4 %	27,0 %	28,2 %	29,4 %	29,8 %
Nachrichtlich: Erwerbstätige Wohngeldbezieher ²	305	256	217	214	307	308	277	o. A.

Quelle:

1 2005–2006: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) FG Dyn; 2007–2012: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitsmarkt in Zahlen.

Erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieher (Februar 2013)

2 Destatis Wohngeldstatistik: Erwerbsstatus der Antragsteller, jeweils Dez. d. J. Im Dezember 2004 gab es 503.000 Erwerbstätige Antragsteller auf Wohngeld. Die Erwerbstätigkeit anderer Haushaltsmitglieder wird nicht erfasst.

allmählich bei Ablauf der Bewilligungen die in der Regel höheren Leistungen für die Kosten der Unterkunft in der Grundsicherung. Von daher dürfte der Anstieg der Aufstocker nach der Grundsicherungsstatistik in diesem Zeitraum durch eine Untererfassung und durch die Umschichtungen zwischen den Sozialtransfers stark geprägt worden sein. Ohne die Berücksichtigung anderer Sozialtransfers für Erwerbstätige lässt sich aus der Grundsicherungsstatistik eine allgemeine Verschärfung der Aufstockerproblematik nicht ableiten. Da sich die öffentliche Diskussion

allein an der Grundsicherungsstatistik orientiert, bleibt Interpretationsbedarf.

8.2 Arbeitsmarkteffekte

Seit 2006 sinkt die Zahl der Bedarfsgemeinschaften und der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, während sich die Zahl der Erwerbstätigen in diesen Haushalten bei über 1,3 Mio. eingependelt hat (Tabelle 3). Das bedeutet, dass die Erwerbsbeteiligung in der Grundsicherung relativ von 23,1 % (2007) auf 29,8 % (2012) zugenommen hat. Die Abnahme der Leistungsberechtigten ist auf leicht verbesserte Arbeitsmarktchancen bei guter konjunktureller Entwicklung zurückzuführen, die aber gleichzeitig auch mehr Leistungsberechtigten die Aufnahme einer (nicht bedarfsdeckenden) Tätigkeit als Aufstocker ermöglichte. Dadurch ist die Politik dem Ziel ein Stück näher gekommen, die Hilfebedürftigkeit durch eigene Einkommen zu vermindern. Der Ausbau der vorgelagerten Leistungen von Wohngeld und Kinderzuschlag hat jedoch ab 2009 einen Teil der Aufstocker-Haushalte in diese Leistungssysteme verschoben.¹⁵

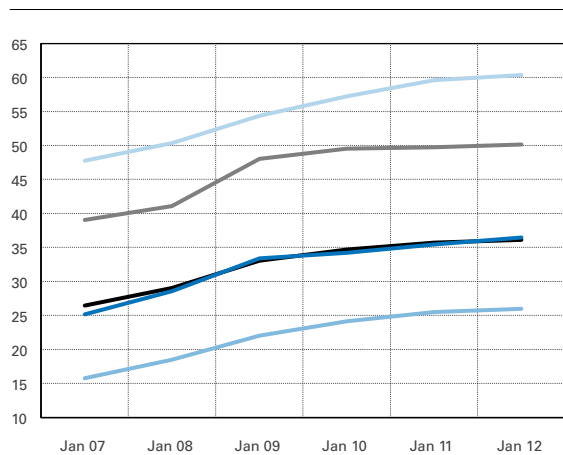
Relativ wenig verändert hat sich dagegen die Verteilung der erzielten Einkommen (Tabelle 4). Der Anteil der Erwerbstätigen mit kleinen Einkommen im Mini- oder Midijob-Bereich hat seit 2007 eher zugenommen. Monatseinkommen unter 800 € brutto reichen selbst für Alleinstehende nach den gesetzlichen Abzügen nicht für den Bedarf. Erst bei etwa 1.200 € brutto verliert eine Einzelperson bei durchschnittlicher Miete den Anspruch an die Grundsicherung, verfügt aber wegen der Freibeträge bei Erwerbstätigkeit über ein Nettoeinkommen, das bis zu 280 € (bis 2011) bzw. 300 € (ab 2011) höher als der gesetzliche Bedarf ist.

ABB. 2

Anteil der Bedarfsgemeinschaften mit Erwerbseinkommen

Angaben in Prozent

Partner mit Kindern Partner ohne Kinder
Gesamt Alleinerziehende Singles



Quelle: BA-Statistik; Berechnung und Darstellung des Autors.

WSI Mitteilungen

TABELLE 4

Abhängig erwerbstätige Leistungsbezieher nach der Höhe des Monatslohns

Angaben in Prozent

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
> 0 <= 400 €	52,6	54,2	56,8	57,1	55,7	53,3
> 400 <= 800 €	17,1	17,7	18,4	18,4	19,4	19,9
> 800 <= 1000 €	8,5	8,6	8,5	8,4	8,4	9,1
> 1000 <= 1200 €	7,4	7,0	6,6	6,7	6,7	6,9
> 1200 <= 1500 €	7,9	7,1	5,9	5,9	6,1	6,8
> 1500 €	6,5	5,3	3,8	3,6	3,6	4,0

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA): Arbeitsmarkt in Zahlen. Erwerbstätige Arbeitslosengeld-II-Bezieher, verschiedene Ausgaben; Berechnungen des Autors.

WSI Mitteilungen

8.3 Haushaltseffekte

Monatseinkommen von 1.200 € oder mehr, die von mehr als 10 % der Aufstocker erzielt werden, führen nur bei höherem Bedarf zu einem Fortbestehen der Hilfebedürftigkeit, vor allem, wenn mehrere Personen zur Bedarfsgemeinschaft gehören. Man kann also folgern, dass etwa 10 % der Aufstocker ein Einkommen erzielen, das den eigenen Bedarf deckt, nicht aber den der Familienangehörigen. Der Aufstocker-Status hängt folglich nicht nur vom erzielten Einkommen, sondern ebenso vom Bedarf des Haushalts ab.

Die Abhängigkeit von der Haushaltsgröße und damit von dem Gesamtbedarf lässt sich gut erkennen, wenn man den Familientyp der Bedarfsgemeinschaften als Maßstab für den Bedarf betrachtet. Je größer die Bedarfsgemeinschaft

15 Die Zahl der Haushalte mit Kinderzuschlag stieg von etwa 25.000 auf etwa 100.000, von denen mindestens die Hälfte Erwerbseinkommen erzielten. Die Information zur Haupteinkommensquelle fehlt jedoch für 40 % der Haushalte.

desto höher ist der Anteil der bedürftigen Haushalte, in denen Erwerbseinkommen erzielt wird (Abbildung 2). Inzwischen gibt es in 60 % der Bedarfsgemeinschaften von Familien mit Kindern mindestens eine Person, die Erwerbseinkommen erzielt, das jedoch insgesamt nicht für den Bedarf ausreicht. Bei alleinstehenden Personen floss im Juni 2012 bei 26 % Einkommen aus einer Beschäftigung. Die geringere Erwerbsbeteiligung bei Leistungsbezug ist aber nicht in erster Linie Ausdruck einer größeren oder geringeren Arbeitsmarktnähe in diesen Haushalten, sondern resultiert daraus, dass kleine Bedarfsgemeinschaften mit einem Erwerbseinkommen den Bedarf eher decken können und den Leistungsanspruch verlieren, während bei größeren Haushalten auch bei höherem Einkommen noch Bedürftigkeit besteht.

Dieser Zusammenhang zeigt sich deutlich in der Verteilung der Höhe der Erwerbseinkommen, die in den verschiedenen Haushaltstypen von den Aufstockern erzielt werden. Alleinstehende üben weit überwiegend Mini- oder Midijobs aus, während in Paarhaushalten mit Kindern auch höhere Einkommen nicht zur Beendigung des Leistungsbezugs führen (Abbildung 3).

Da die Grundsicherungsstatistik keine Stundenlöhne und Arbeitsstunden ausweist, ist man für die Analyse auf Befragungsdaten angewiesen. Bruckmeier et al. (2013) haben dazu das „Panel Arbeitsmarkt und Soziale Sicherung“ (PASS) ausgewertet. Demnach haben 66 % der Aufstocker im Bundesgebiet West Stundenlöhne von weniger als 7,50 € erhalten. Im Bundesgebiet Ost lag der Anteil sogar bei 84 % (Tabelle 5). Auch in größeren Bedarfsgemeinschaften mit mehreren Personen überwiegen Stundenlöhne unter dieser Grenze, jedoch mit etwas geringerer relativer Häufigkeit, weil bei höherem Bedarf auch mit höheren Stundenlöhnen ein Leistungsanspruch fortbestehen kann.

Niedrige Stundenlöhne sind jedoch nicht alleiniger Grund für geringes Haushaltseinkommen. Der Umfang der Erwerbsbeteiligung gemessen in der Zahl der wöchentlichen Arbeitsstunden ist ebenso zu berücksichtigen. Nach den Auswertungen von Bruckmeier et al. (2013) arbeiteten 23 % der Aufstocker in Vollzeit- oder vollzeitnaher Beschäftigung mit 32 Arbeitsstunden pro Woche und mehr. Im Vergleich der Haushaltstypen ist auch für die Verteilung der geleisteten Arbeitsstunden die Bedarfsabhängigkeit zu beobachten. In Paarhaushalten ohne Kinder liegt der Anteil bei 31 %, mit Kindern bei 43 %, während nur 12 % der alleinstehenden Aufstocker vollzeitnah arbeiten. Bei höherem Bedarf der Alleinerziehenden konzentriert sich bei ihnen die Erwerbstätigkeit wegen ihrer Betreuungsaufgaben stärker auf Teilzeittätigkeiten. Bei überwiegend niedrigen Stundenlöhnen verschärfen geringe Arbeitszeiten in Mini- und Teilzeitjobs die Schwierigkeiten, die Bedürftigkeit mit eigenem Einkommen zu überwinden.

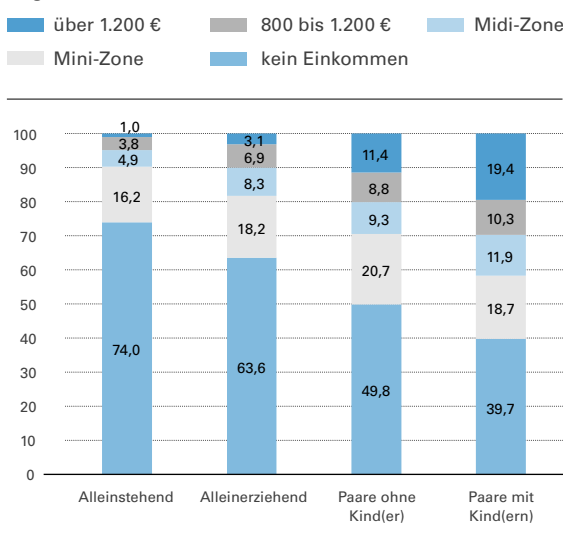
Während bei vollzeitbeschäftigten Aufstockern niedrige Stundenlöhne Hauptursache der Bedürftigkeit sind, könnten Teilzeitbeschäftigte durch Ausweitung des Arbeitsangebots die Bedürftigkeit verringern, sofern geeignete Arbeitsstellen

erreichbar sind. Dietz et al. 2009 haben in dieser Gruppe überwiegend (63 %) Suchaktivitäten nach einer anderen oder zusätzlichen Arbeitsstelle in Vollzeit festgestellt. Allerdings gibt es eine große Teilgruppe (37 %), die bei verbreiteten gesundheitlichen Einschränkungen kaum Anstrengungen unternimmt, eine geringfügige Beschäftigung im Zeitumfang aufzustocken. ▶

ABB. 3

Bedarfsgemeinschaften nach Höhe und Typ des Erwerbseinkommens

Angaben in Prozent



Quelle: BA-Statistik; Berechnung und Darstellung des Autors, Stand Juni 2012.



TABELLE 5

Arbeitsumfang und Stundenlöhne von Aufstockern nach Typ der Bedarfsgemeinschaft

Angaben der Anteile in Prozent

	alleinstehend	alleinerziehend	Paar ohne Kinder	Paar mit Kindern	Aufstocker insgesamt
Niedriger Stundenlohn unter 7,50 €					
West	73	67	63	60	66
Ost	93	65	88	74	84
Arbeitszeit					
Unter 11 Stunden	41	22	21	26	30
11 bis 21 Stunden	32	41	30	21	30
22 bis 31 Stunden	15	30	19	9	17
32 Stunden und mehr	12	7	31	43	23

Quelle: Bruckmeier et al. (2013) aus Pass, Welle 5/2011, Zusammenfassung des Autors.



Auch unter den Alleinerziehenden versuchen viele Aufstocker ihre Teilzeitbeschäftigung bis hin zu Vollzeit auszuweiten, stoßen aber auf Schwierigkeiten der Vereinbarung von Betreuungsaufgaben und Erwerbsbeteiligung wegen fehlender Kinderbetreuung.

Die Arbeitsmotivation der Leistungsempfänger sei – nach eigenen Aussagen – eher höher als in der übrigen Bevölkerung, stellen Beste et al. (2010) aufgrund von Befragungsergebnissen fest.

Auch bei der Konzessionsbereitschaft für die Aufnahme einer Arbeit sind sie überwiegend bereit, lange Arbeitswege, ungünstige Arbeitszeiten und belastende Arbeitsbedingungen in Kauf zu nehmen. Zurückhaltender äußern sie sich zu Lohnkonzessionen und Wechsel des Wohnorts, was vor dem Hintergrund der bisher schon niedrigen Stundenlöhne zu sehen ist.

Eine undifferenzierte Problematisierung der Aufstocker verdeckt noch einen weiteren Aspekt bei der Ursachenanalyse für die Bedürftigkeit der Haushalte. Wer sind im Haushalt die Ernährer, die das Erwerbseinkommen erarbeiten sollen und wollen? Es gilt: „Erwerbsfähige Leistungsberechtigte müssen ihre Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhalts für sich und die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen einsetzen.“ (§ 9 Abs. 2 SGB II). Es wird jedoch nicht verlangt, dass Kinder in der Bedarfsgemeinschaft aus ihren Einkünften zur Bedarfsdeckung ihrer Eltern oder Geschwister beitragen. In erster Linie sind also die Partner bzw. Eltern für die Einkommenserzielung zuständig.

Da Kinder unter 25 Jahren, die bei den Eltern leben, zur Bedarfsgemeinschaft der Eltern gehören, gelten auch sie als Aufstocker, wenn sie Erwerbseinkommen erzielen. Immerhin werden etwa 90.000 meist volljährige Kinder (Juni 2012) zu den Aufstockern gezählt (Tabelle 6). Die Problematisierung als Aufstocker verdeckt möglicherweise die Arbeitslosigkeit der Eltern bzw. des Haupternährers der Familie.

Aufgrund der nach wie vor vorherrschenden Arbeitsteilung im Sinne eines „modernisierten Ernährermodells“ (vgl. WSI-Mitteilungen 3/2013) erscheint die Teilzeitbeschäftigung oder der Minijob der „Hausfrau“ als ein Problem unzureichender Erwerbsbeteiligung, obwohl das eigentliche Problem der Arbeitsverlust des Haupternährers ist.

In der Grundsicherung zeigt sich dieses Phänomen daran, dass Leistungsempfänger in der Rolle des Partners des Antragstellers mit 37,1 % relativ häufiger Aufstocker sind als die Antragsteller/Bevollmächtigten der Bedarfsgemeinschaft mit 30,2 % (Tabelle 6). Dieser Unterschied bleibt bestehen, wenn man die Auswertung auf Paarhaushalte beschränkt.

Damit entsteht die Frage, inwieweit das „Aufstocker-Phänomen“ mit der Entwicklung des Ernährermodells in Deutschland verbunden ist (Klenner 2013). Reicht ein Haupteinkommen nicht mehr für die Ernährung einer Familie, ist die Erwerbstätigkeit beider Partner erforderlich. Nach Berninger/Dingeldey (2013) erzielen westdeutsche Männer in einem Normalarbeitsverhältnis noch am häufigsten einen Ernährerlohn, während in Ostdeutschland weit häufiger ein Familieneinkommen zur Armutsvermeidung erforderlich ist. Ist die Erwerbsbeteiligung beider Partner wegen Betreuungsaufgaben oder Arbeitslosigkeit nicht in ausreichendem Umfang realisierbar, bestehen die Notwendigkeit und ein Anspruch auf Sozialleistungen. Durch die Zusammenfassung eines wesentlichen Teils der sozialen Sicherung für die Erwerbsbevölkerung in einer haushaltsbezogenen Grundsicherung wird der nicht ausreichende Teil der Erwerbsbeteiligung der Aufstocker eher sichtbar als in den stärker individualisierten und in additive Transferleistungen parzellierten Vorgängerregelungen.

TABELLE 6

Aufstocker nach Status – Juni 2012

Angaben in absoluten Zahlen und in Prozent

Status	Aufstocker	Anteil Rolle*	Anteil an ELB**
Antragsteller	998.776	73,2 %	30,2 %
Partner	275.782	20,2 %	37,1 %
Volljährige Kinder	71.890	5,3 %	30,6 %
Minderjährige Kinder	17.964	1,3 %	1,0 %
Insgesamt	1.364.832	100,0 %	22,1 %

* Leistungsrechtlich wird nach der Rolle in der Bedarfsgemeinschaft unterschieden in „Bevollmächtigte“ die als Antragsteller i.d.R. die Adressaten der Eingliederungsmaßnahmen sind; außerdem in Paarhaushalten deren Partner, volljährige Kinder unter 25 Jahren und minderjährige Kinder (vgl. Glossar Grundsicherung der BA-Statistik).

** ELB: Erwerbsfähige Leistungsberechtigte.

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA); Auswertung des Autors aus DATA-Warehouse (DWH).



9. Fazit

Die Auswertungen aus dem Mikrozensus haben gezeigt, dass das „Aufstocker-Phänomen“ nicht mit den Hartz-Reformen und insbesondere nicht durch die Einführung der Grundsicherung für Arbeitsuchende entstanden ist. Bereits vor der Einführung der Grundsicherung gab es in vergleichbarer Größenordnung Aufstocker in einem allgemeineren Sinne, nämlich als Erwerbstätige in bedürftigen Transferhaushalten. Durch die Zusammenfassung unterschiedlicher Sozialleistungen und durch eine haushaltsbezogene kontinuierliche statistische Berichterstattung zur Grundsicherung ist das Phänomen jedoch in größerem Ausmaß als bisher sichtbar geworden.

Aus der Existenz von erwerbstätigen Leistungsbeziehern in einem haushaltsbezogenen Grundsicherungssystem oder aus der Zu- oder Abnahme von Aufstockern lässt sich allein keine politische Handlungsempfehlung ableiten. Es kann auch kein vernünftiges politisches Ziel sein, die Zahl der

Aufstocker zu verringern, wie ja die Besorgnis um einen Anstieg der Fallzahlen nahelegt. Denn das könnte durch die Aufgabe der Erwerbstätigkeit der Aufstocker, etwa durch Vollarbeitung der Erwerbseinkommen, erreicht werden.

Bei differenzierterer Betrachtung wird klar, dass (sehr) niedrige Stundelöhne und geringe realisierte Erwerbsbeteiligung und Unterbeschäftigung wesentliche Ursachen der Problematik sind. Der jetzt von der Großen Koalition vereinbarte Mindestlohn von 8,50 € wird dem überwiegenden Teil der Aufstocker höhere Bruttolöhne bringen und ein Zeichen der Wertschätzung von Arbeit setzen. Aber nur in geringfügigem Umfang werden dadurch die Haushaltseinkommen verbessert. Denn der größte Teil der durch die Einführung eines Mindestlohns ausgelösten Lohnerhöhung wird auf die Leistungen angerechnet. Und nur die Aufstocker-Haushalte, deren Lohnzuwächse größer als die zuletzt beanspruchten Grundsicherungsleistungen ausfallen, können die Hilfebedürftigkeit überwinden. Ein Mindestlohn für Aufstocker stellt daher in erster Linie einen Schutz der öffentlichen Haushalte und der Steuerzahler vor einem ausufernden Niedriglohnsektor dar.

Der hohe Anteil von Teilzeitbeschäftigten und insbesondere geringfügig Beschäftigten wird häufig als Ergebnis von unzureichenden Arbeitsanreizen für eine Ausweitung der Arbeitszeit aufgrund der zunehmenden Anrechnung des Erwerbseinkommens und als ein Einrichten und Optimieren von Sozialleistungen interpretiert. Der hohe Anteil ist aber Ergebnis mehrfacher Selektion: Alleinstehende verdienen bei Vollzeitbeschäftigung auch bei niedrigen Löhnen überwiegend genug für den eigenen Bedarf, sodass nur teilzeitbeschäftigte Aufstocker (und Arbeitslose) in der Grundsicherung verbleiben. Mütter mit Kindern arbeiten zur Vereinbarung mit Betreuungsaufgaben überwiegend in Teilzeit und wollen oder können ihre Arbeitszeit nicht ausdehnen. In Paar-Familien ist nicht der Mini-Job, sondern die Arbeitslosigkeit des Partners die Hauptursache der Bedürftigkeit. Hinzu kommen Menschen mit eingeschränkter Erwerbsfähigkeit und Arbeitslose mit Mini-Jobs auf der Suche nach einer umfangreicheren Beschäftigung, die zu dem hohen Teilzeitanteil beitragen. Die Konzentration der Erwerbstätigkeit von Aufstockern bei Midi- und vor allem bei Minijobs resultiert aus dem Verhältnis von Bedarfen und erzielten Einkommen, sodass bei höherem Einkommen nur noch größere Haushalte im Leistungsbezug verbleiben.

In größeren Haushalten mit Kindern ist auch bei fairer Bezahlung der Bedarf häufig nicht von einem vollzeitbeschäftigten Alleinverdiener mit geringer Qualifikation zu decken. Solange das Kindergeld nicht den Regelbedarf der Kinder deckt und das Wohngeld nicht mit den in der Grundsicherung gewährten Leistungen abgestimmt ist, wird das Aufstocker-Problem in der Grundsicherung bestehen bleiben.

Das Gesetz verpflichtet alle erwerbsfähigen Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft zu einer Erwerbstätigkeit, um die Hilfebedürftigkeit zu verringern oder zu überwinden. Die Überwindung der Hilfebedürftigkeit und Beendigung von aufstockendem Leistungsbezug erfordert jedoch objektive und subjektive Voraussetzungen, die nur langsam wirksam werden können. Zu den objektiven Voraussetzungen gehören eine entsprechende Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt nach mehr vollzeitnaher Erwerbstätigkeit beider Partner und eine verlässliche Kinderbetreuung. Zu den subjektiven Voraussetzungen gehört die individuelle Bereitschaft zur Veränderung von Ernährer- und Familienrollen, was sich nur langsam vollzieht.

Die Notwendigkeit zum Bezug von Leistungen der Grundsicherung bei unzureichendem Erwerbseinkommen wird grundsätzlich bestehen bleiben, solange vorrangige Sozialleistungen Bedürftigkeit nicht verhindern. ■

LITERATUR

- Becker, I./Hauser, R.** (2010): Kindergrundsicherung, Kindergeld und Kinderzuschlag: Eine vergleichende Analyse aktueller Reformvorschläge. Abschlussbericht (Projektnr. S-2008-182-4) gefördert durch Hans-Böckler-Stiftung, Riedstadt/Frankfurt a. M.
- Berninger, I./Dingeldey, I.** (2013): Familieneinkommen als neue Normalität?, in: WSI-Mitteilungen 66 (3), S. 182-191, http://www.boeckler.de/wsi_42644_42655.htm
- Beste, J./Bethmann, A./Trappmann, M.** (2010): Arbeitsmotivation und Konzessionsbereitschaft: ALG-II-Bezug ist nur selten ein Ruhekissen, IAB-Kurzbericht 15/2010, Nürnberg
- Blos, K./Rudolph, H.** (2005): Verlierer, aber auch Gewinner. Simulationsrechnungen zum Arbeitslosengeld II, IAB-Kurzbericht 17/2005, Nürnberg
- Bosch, G./Kalina, T./Weinkopf, C.** (2008): Niedriglohnbeschäftigte auf der Verliererseite, in: WSI-Mitteilungen 61 (8), S. 423-430, http://www.boeckler.de/wsi_25122_25130.htm
- Bruckmeier, K./Eggs, J./Himsel, C./Trappmann, M./Walwei, U.** (2013): Aufstocker im SGB II: Der Weg aus dem Leistungsbezug ist steinig und schwer, IAB-Kurzbericht 14/2013, Nürnberg
- Bruckmeier, K./Schnitzlein, D.** (2009): Der Übergang von Arbeitslosenhilfempfangern in das SGB II: eine empirische Analyse anhand von Befragungsdaten, in: Sozialer Fortschritt 58 (1), S. 1-9
- Brussig, M./Knuth, M.** (2011): Die Zukunft der Grundsicherung – Individualisieren, konzentrieren, intensivieren. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschaft- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, WISO Diskurs, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/08713.pdf>.
- Bundesagentur für Arbeit (BA)-Statistik** (2004): Mini- und Midijobs in Deutschland, Nürnberg, 30 S.
- Bundesagentur für Arbeit (BA)-Statistik** (2008): Grundsicherung für Arbeitssuchende: Bedarfe, Leistungen und Haushaltsbudget, Bericht der Statistik der BA, Nürnberg
- Bundesagentur für Arbeit (BA)-Statistik** (o. J.): Glossar Grundsicherung http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_280774/Statischer-Content/Grundlagen/Glossare/Grundsicherung-Glossar/Rolle-in-Bedarfsgemeinschaft.html
- Destatis** (o. J.): Mikrozensus. Zur Erhebung, <https://www.destatis.de/DE/Methoden/SUFMikrozensus.html> und Fragebögen <http://www.gesis.org/missy/studie/> (letzter Zugriff: 25.11.2013)
- Dietz, M./Koch, S./Rudolph, H./Walwei, U./Wiemers, J.** (2011): Reform der Hinzuverdienstregeln im SGB II, in: Sozialer Fortschritt 60 (1-2), S. 4-15
- Dietz, M./Müller, G./Trappmann, M.** (2009): Bedarfsgemeinschaften im SGB II: Warum Aufstocker trotz Arbeit bedürftig bleiben, IAB-Kurzbericht 2/2009, Nürnberg
- Geiger, U.** (2005): Lohnt es sich, unter Hartz IV anders als gemeinnützig zu arbeiten?, in: Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht 1/2005, S. 13-16
- Grabka, M. M./Goebel, J./Schupp, J.** (2012): Höhepunkt der Einkommensungleichheit in Deutschland überschritten?, DIW-Wochenbericht 79 (43), S. 3-15
- Haustein, T.** (2008): Wohngeld in Deutschland 2007. Ergebnisse der Wohngeldstatistik, in: Wirtschaft und Statistik 11/2008, S. 1001-1008
- Kalina, T./Weinkopf, C.** (2013). Niedriglohnbeschäftigung 2011: Weiterhin arbeitet fast ein Viertel der Beschäftigten in Deutschland für einen Niedriglohn, IAQ-Report 1/2013, Duisburg/Essen
- Klenner, C.** (2013): Wer „ernährt“ wen? Auf der Suche nach einem neuen Leitbild, in: WSI-Mitteilungen 66 (3), S. 210-212, http://www.boeckler.de/wsi_42644_42652.htm
- Mikrozensus** (2009): Statistische Ämter des Bundes und der Länder: Fragebogen des Mikrozensus und Arbeitskräftestichprobe der Europäischen Union 2009, http://www.gesis.org/missy/fileadmin/missy/erhebung/fragebogen/FB_MZ2009_a.pdf

AUTOR

HELMUT RUDOLPH, Diplom-Mathematiker, bis März 2014 Forschungsgruppenleiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Nürnberg. Arbeitsschwerpunkt: Dynamik in der Grundsicherung.

helmut.rudolph@iab.de