

Nordlicht-Werkstattgespräch

# **Lokale Strategien von Jobcentern und Kommunen mit „Aufstockern“**

Dokumentation/Hamburg, Frankfurt am Main und Berlin, September 2012

Nordlicht-Werkstattgespräch

**Lokale Strategien von Jobcentern und Kommunen mit „Aufstockern“**

**NORDLICHT  
MANAGEMENT  
CONSULTANTS**

Dokumentation/Hamburg, Frankfurt am Main und Berlin, September 2012

Nordlicht Management Consultants GmbH

Zirkusweg 1 / D-20359 Hamburg

Ihr Ansprechpartner: Tobias Bergmann

Telefon +49 (0)40 / 31 99 35-101

Mobil +49 (0)151 / 21 23 77 88

[tb@nordlicht-consultants.com](mailto:tb@nordlicht-consultants.com)

<http://www.nordlicht-werkstatt.de/>

**Inhalt**

<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Die Ausgangslage: Daten und Fakten</b>	<b>5</b>
2.1	Eine Definition: Aufstocker sind erwerbstätige SGB II-Leistungsbezieher	5
2.2	Die Daten: Fast jeder dritte Leistungsbezieher ist „Aufstocker“	5
<b>3</b>	<b>Die Aufstocker – eine vernachlässigte Zielgruppe?</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Die Strategien: Zwei Adressaten und vier Hebel</b>	<b>10</b>
4.1	Zwei Adressaten: Erwerbstätige Leistungsempfänger und Arbeitgeber	10
4.2	Vier Hebel, um den Hilfebezug zu beenden	10
<b>5</b>	<b>Hebel 1 „Arbeitszeit erhöhen“ – naheliegend aber mit Barrieren</b>	<b>11</b>
5.1	Barriere „Fehlende Kinderbetreuung“	11
5.2	Barriere „Teilzeitinteresse der Unternehmen“	12
5.3	Barriere „Komfortzone Teilzeit“	13
5.4	Barriere „Unternehmerisches Risiko“	14
<b>6</b>	<b>Hebel 2: Stundenlohn erhöhen – Ansätze ohne gesetzlichen Mindestlohn</b>	<b>14</b>
6.1	Kampf gegen Dumpinglöhne	14
6.2	Einsatz für Tariftreue	15
6.3	Qualifizierung zu Fachkräften	16
<b>7</b>	<b>Hebel 3 – Alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft integrieren</b>	<b>16</b>
<b>8</b>	<b>Hebel 4 – Die Mietkosten im Griff behalten</b>	<b>17</b>
<b>9</b>	<b>Das Thema „Aufstocker“ als Teil der Zielvereinbarungen</b>	<b>18</b>
<b>10</b>	<b>Ausblick: Aufstocker mehr in den Blick nehmen</b>	<b>19</b>
<b>11</b>	<b>Teilnehmer</b>	<b>20</b>

## **1 Einleitung**

„Immer mehr Menschen gehen trotz Arbeit zum Amt“ – dieser Titel der Tageszeitung „Die Welt“ vom Juni zeigt: Das Thema Aufstocker erhält mittlerweile die Aufmerksamkeit einer breiten Öffentlichkeit. Bestätigt wird dies durch die Rückmeldungen aus Jobcentern: Immer öfter fragen mittlerweile Beiräte oder Trägerversammlungen nach, was denn die Strategie des Jobcenters gegenüber „Aufstockern“ sei.

Gibt es erfolgsversprechende Konzepte, „Aufstocker“ vom SGB II unabhängig zu machen? Diese Frage wollten wir nicht nur theoretisch diskutieren – deshalb haben wir zu unserem Nordlicht-Werkstattgespräch Praktiker aus Jobcentern und Kommunen in ganz Deutschland eingeladen, um mit ihnen systematisch Erfahrungen auszutauschen, zu diskutieren und zu dokumentieren.

Ausgeklammert haben wir in den drei Werkstattgesprächen das Thema „Mindestlohn“ oder andere gesetzliche Lösungen. Der Grund dafür ist nicht, dass wir diese Frage für irrelevant halten, Mindestlohn ist jedoch die Verantwortung des Gesetzgebers. Wir wollten in den Nordlicht-Werkstattgesprächen ausloten, welche Verantwortung und Handlungsmöglichkeiten die Jobcenter, Arbeitsagenturen und Kommunen bereits heute haben. Und auch das haben die Teilnehmer bestätigt: Es gibt diese Handlungsmöglichkeiten. Gerade deshalb hoffen wir mit dieser Dokumentation Anregungen und Ideen für die tägliche Arbeit geben zu können.

An den drei Veranstaltungen in Hamburg, Frankfurt am Main und Berlin nahmen insgesamt 33 Vertreter aus Jobcentern, Kommunen und Landesministerien teil. Sie trugen maßgeblich zu den vorliegenden Ergebnissen bei. Hierfür herzlichen Dank! Über Rückmeldungen freuen wir uns.



Tobias Bergmann / Geschäftsführer  
Nordlicht Management Consultants

P.S.: Diese Dokumentation und weitere Unterlagen der Werkstattgespräche finden Sie auch zum Download unter <http://www.nordlicht-werkstatt.de/>.

## 2 Die Ausgangslage: Daten und Fakten

### 2.1 Eine Definition: Aufstocker sind erwerbstätige SGB II-Leistungsbezieher

„Aufstocker“ ist ein SGB II-Alltagsbegriff, der bereits mit einem Wikipedia-Artikel versehen wurde. Für Juristen ist er jedoch ein undefinierter Rechtsbegriff. Das wäre nicht weiter problematisch, wenn alle Beteiligten unter „Aufstockern“ das Gleiche verstehen würden. Dies ist in der Praxis jedoch nicht der Fall. Deshalb ist es vorab notwendig zu definieren, was in dieser Dokumentation unter Aufstockern verstanden wird.

„Aufstocker“ sind alle Personen, die Arbeiten und trotzdem SGB II-Leistungen beziehen. Der Begriff Aufstocker wird hier als Synonym für „erwerbstätige SGB II-Leistungsbezieher“ verwendet. Dahinter liegt eine weitergehende Definition der BA-Statistik, die von *„erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, die Leistungen aus der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten und gleichzeitig Brutto-Monatseinkommen aus abhängiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit beziehen“*<sup>1</sup> spricht. Bei dieser Definition gehören nicht nur sozialversicherungspflichtig Beschäftigte zu der Gruppe der Aufstocker, sondern auch Selbstständige und Leistungsbezieher mit einer geringfügigen Beschäftigung (insb. „400 EUR-Jobs“).

In der Praxis gibt es zwei weitere Definitionen:

- Aufstocker als sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die zugleich SGB II-Leistungen bekommen.
- Aufstocker als Personen, die Leistungen nach dem SGB III mit Leistungen nach dem SGB II aufstocken.

### 2.2 Die Daten: Fast jeder dritte Leistungsbezieher ist „Aufstocker“

Aufstocker sind keine Randgruppe im SGB II, fast jeder dritte Leistungsbezieher ist zugleich erwerbstätig<sup>2</sup>. Im August 2012 gab es in Deutschland 4,42 Mio. erwerbsfähige Leistungsbezieher, davon waren 1,3 Mio. erwerbstätig<sup>3</sup>. Das entspricht einem Anteil von fast 30 Prozent. Von diesen Aufstockern arbeiten rund

---

<sup>1</sup> Bericht der Statistik der BA, Grundsicherung für Arbeitsuchende: Erwerbstätige Arbeitslosengeld II-Bezieher: Begriff, Messung, Struktur und Entwicklung, März 2010, Seite 5.

<sup>2</sup> Analytikreport der Statistik, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, August 2011, Seite 21.

<sup>3</sup> Analytikreport der Statistik, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, August 2011, Überblick.

41 Prozent in einer sozialversicherungspflichtigen und nicht selbstständigen<sup>4</sup> Beschäftigung, also insgesamt rund 533.000 Beschäftigte<sup>5</sup>.

Die Anzahl der Aufstocker blieb in den letzten Jahren trotz Aufschwung am Arbeitsmarkt konstant: Während die Anzahl der erwerbsfähigen Leistungsbezieher insgesamt zwischen 2008 und 2012 von 5,3 Mio. auf 4,6 Mio. gesunken ist, verharrt im selben Zeitraum die Anzahl der Aufstocker bei knapp über 1,3 Mio<sup>6</sup>.

Auffällig ist zudem, dass es nur geringe regionale Unterschiede beim Anteil der Aufstocker gibt. Wie Abbildung 1 verdeutlicht, liegt der Anteil der Aufstocker in über 90 Prozent aller Jobcenter zwischen 25 und 35 Prozent. Der Anteil scheint somit unabhängig von der lokalen Arbeitsmarktsituation oder der SGB II-Quote der Gebietskörperschaft zu sein.

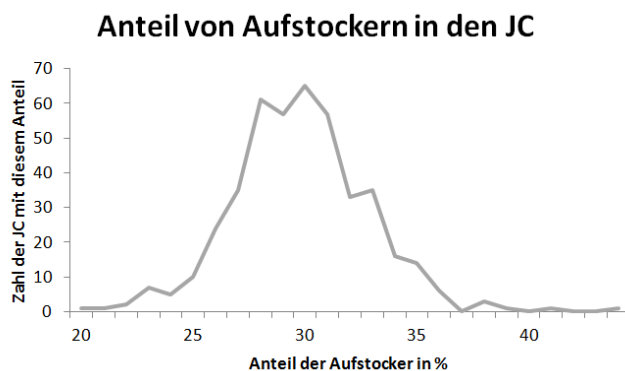


Abb. 1: Anteil von Aufstockern in Jobcentern

Außerdem ist die Einkommensstruktur der Aufstocker höchst heterogen:

- Fast die Hälfte (49 Prozent) verdienen weniger als 400 Euro monatlich, sind somit nicht sozialversicherungspflichtig beschäftigt.
- Etwa 10 Prozent sind selbstständig erwerbstätig.
- Knapp ein Viertel (23 Prozent) verdienen mehr als 800 Euro. In dieser Gruppe befinden sich auch die Vollzeitbeschäftigten.

<sup>4</sup> An dieser Stelle möchten wir darauf hinweisen, dass wir im Rahmen dieser Werkstattgespräche explizit das Thema „Selbstständige“ ausgeklammert haben und hierfür auf die Dokumentation zu diesem Thema verweisen. Diese finden Sie unter [www.nordlicht-werkstatt.de](http://www.nordlicht-werkstatt.de).

<sup>5</sup> Analytikreport der Statistik, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, August 2011, Seite 21.

<sup>6</sup> Analytikreport der Statistik, Analyse der Grundsicherung für Arbeitsuchende, August 2011, Seite 25.

- 18 Prozent sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt, verdienen aber weniger als 800 Euro im Monat.

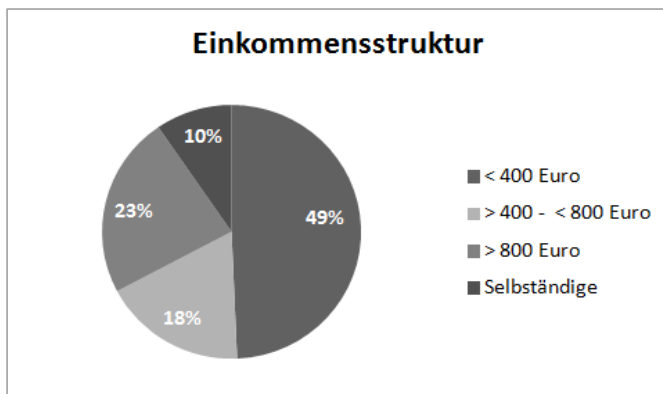


Abb. 2: Einkommensstruktur

Für Aufstocker-Strategien ist zudem die Familienstruktur relevant:

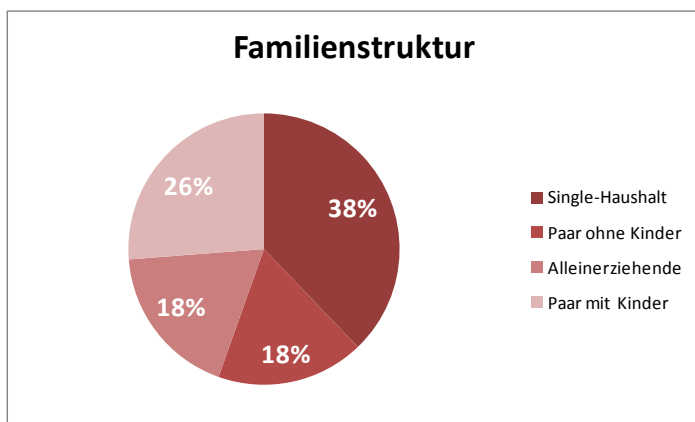


Abb. 3: Familienstruktur

Aus der Familienstruktur lässt sich erkennen, dass die Frage der Kinderbetreuung bei einem Aufstocker-Haushalt eine wichtige Rolle spielt: 18 Prozent der Aufstocker sind Alleinerziehende, 26 Prozent leben in einer Partnerschaft mit Kindern.

Die Zahl verdeutlicht aber auch ein Zweites: Das Thema Kinderbetreuung spielt bei mehr als der Hälfte aller Aufstocker keine Rolle: 38 Prozent leben in Singlehaushalten, 18 Prozent in Partnerschaften ohne Kinder.

### 3 Die Aufstocker – eine vernachlässigte Zielgruppe?

Ja, es gibt tatsächlich ein Patentrezept im Umgang mit Aufstockern: Man erhöhe die Betreuungsdichte, setze mehr Vermittler und Fallmanager ein, reduziere den Fallzahlenschlüssel und kombiniere dies mit speziellen arbeitsmarktpolitischen Programmen. Fertig!

Dieses Patentrezept hat nur einen Haken: Die Jobcenter haben begrenzte personelle Ressourcen und auch der Eingliederungstitel (EGT), mit dem arbeitsmarktpolitische Maßnahmen finanziert werden, ist gedeckelt. Erschwerend kommt hinzu, dass in den letzten Jahren in fast allen Jobcentern sowohl Eingliederungstitel als auch Verwaltungskostenbudget deutlich zurückgegangen sind. Die Frage „Strategien für Aufstocker“ muss in Zeiten knapper finanzieller und personeller Mittel auch unter dem Ressourcenaspekt diskutiert werden. Bevor deshalb im Jobcenter konkrete Programme, Projekte oder Konzepte diskutiert werden, stellt sich die Frage, wie viel an Ressourcen für diese Zielgruppe in den Jahresplanungen eingesetzt wird.

Bei einer *proportionalen Ressourcenverteilung* werden für die Aufstocker proportional zu ihrem Anteil an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sowohl Personal als auch finanzielle Mittel eingesetzt.

#### Proportionale Ressourcenverteilung

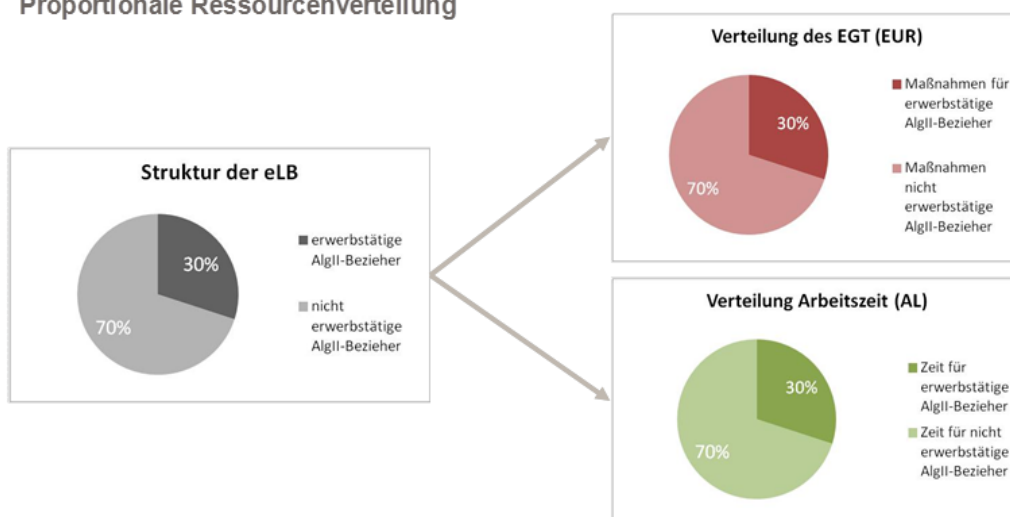


Abb. 4: Beispiel für eine proportionale Ressourcenverteilung

Im vorgestellten fiktiven Beispiel sind 30 Prozent der erwerbsfähigen Leistungsbezieher erwerbstätig. Eine proportionale Ressourcenverteilung bedeutet dementsprechend, dass 30 Prozent des Eingliederungstitels in



Maßnahmen für Aufstocker investiert werden. Das Gleiche gilt für die Arbeitszeit der Arbeitsvermittler: Aufstocker werden dann proportional gefördert, wenn 30 Prozent der Zeit der Mitarbeiter bei den aktiven Leistungen (AL) für Aufstocker investiert werden.

Die Entscheidung über die Ressourcenverteilung ist eine strategische und verschiedene Möglichkeiten können plausibel begründet werden:

Ein Jobcenter kann überproportional viele Ressourcen für Aufstocker einsetzen. Im beschriebenen Beispiel wären dies mehr als 30 Prozent des EGT und der Arbeitszeit (AL). Eine Begründung dafür könnte sein, dass das Jobcenter bei den Profillagen der heute schon Erwerbstätigen eine gute Chance sieht, den Hilfebezug ganz zu beenden und dazu das Zeitfenster eines aufnehmenden Arbeitsmarktes nutzen will.

Ein Jobcenter kann aber auch einen unterproportionalen Anteil seiner Ressourcen für Aufstocker einsetzen, im beschriebenen Beispiel weniger als 30 Prozent. Eine Begründung hierfür könnte entsprechend sein, dass bei den bestehenden Profillagen der Aufstocker nur in Einzelfällen die Aussicht besteht, den Hilfebezug vollständig zu beenden.

In der Praxis erfolgt die Ressourcenverteilung in den wenigsten Fällen im Rahmen einer bewussten strategischen Entscheidung. Durch Nordlicht Management Consultants wurde die folgende Hypothese in die Diskussion eingebracht: Aufstocker partizipieren lediglich unterproportional an den Ressourcen eines Jobcenters. Sobald ein Leistungsbezieher in Teilzeit arbeitet, nimmt die Vermittlungsintensität der Arbeitsvermittlung ab und es werden weniger Mittel für Qualifizierung und Weiterbildung investiert, so die Vermutung. Diese Entwicklung folgt weniger einer bewussten Entscheidung, sondern „sie ergibt sich einfach so“. In der Diskussion mit den Praktikern konnte diese Hypothese weder deutlich erhärtet noch gänzlich widerlegt werden. Bei einer statistisch nicht repräsentativen Punktabfrage unter den Teilnehmern der Werkstattgespräche ergab sich folgendes Bild:

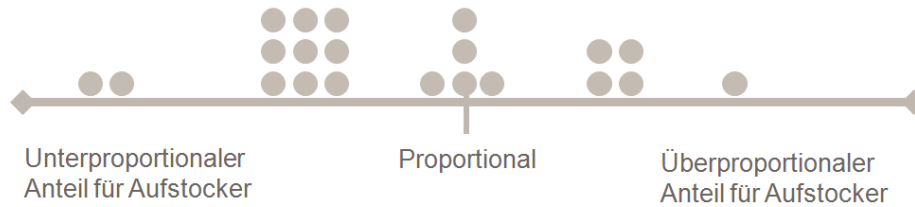


Abb. 5: Eingesetzter Ressourcenanteil für Aufstocker

Hierbei muss allerdings differenziert werden: Für geringfügig Beschäftigte wird ein proportionaler bis überproportionaler Anteil und für sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ein eher unterproportionaler Anteil an Ressourcen verwendet. Eine zukünftige Tendenz jedoch war eindeutig: Es sollen anteilig mehr Ressourcen für Aufstocker eingesetzt werden.

#### 4 Die Strategien: Zwei Adressaten und vier Hebel

##### 4.1 Zwei Adressaten: Erwerbstätige Leistungsempfänger und Arbeitgeber

Die Beendigung des Hilfebezugs von Aufstockern erfolgt nicht durch den klassischen Matchingprozess in der Arbeitsvermittlung, da das Matching ja bereits stattgefunden hat. Der Leistungsempfänger ist beschäftigt, der Arbeitgeber kennt das Profil des Leistungsempfängers in der Regel sogar besser als der Arbeitsvermittler im Jobcenter. Wenn aus einer aufstockenden Beschäftigung eine Beschäftigung unabhängig von der Grundsicherung werden soll, dann gelingt das nur gemeinsam mit dem Arbeitgeber. Eine Strategie muss somit sowohl den Aufstocker selbst, als auch den Arbeitgeber in den Blick nehmen.

##### 4.2 Vier Hebel, um den Hilfebezug zu beenden

Mathematisch kann die Situation der Aufstocker in eine einfache (Un-)Gleichung gebracht werden. Die Einnahmen der Bedarfsgemeinschaft aus Erwerbsarbeit sind geringer als deren Bedarf (Regelsatz). Der SGB II-Bezug wird dann beendet, wenn die Einnahmen den Bedarf übersteigen. Mathematisch lässt sich dies in die folgende Formel mit nachstehender Erklärung übersetzen:

$$\underbrace{h * \text{€}/h * n}_{\text{Einnahmen}} < \underbrace{\text{Bedarf der Personen} + \text{LUH}}_{\text{Bedarf}}$$

Das Erwerbseinkommen einer Bedarfsgemeinschaft ergibt sich aus drei Faktoren: Der Arbeitszeit, die der Erwerbstätige durchschnittlich tätig ist (h), dem durchschnittlichen Stundenlohn für die Tätigkeit (€/h) und der Anzahl der Erwerbstätigen in der Bedarfsgemeinschaft (n).

Hieraus ergeben sich wiederum drei Hebel um das Erwerbseinkommen zu erhöhen:

*Hebel 1: Die Arbeitszeit der Erwerbstätigen erhöhen.*

*Hebel 2: Den Stundenlohn erhöhen.*

*Hebel 3: Die bisher nicht Erwerbstätigen in der Bedarfsgemeinschaft integrieren.*

Der Bedarf einer Bedarfsgemeinschaft setzt sich aus zwei Faktoren zusammen:

- Die Summe des Regelbedarfs aller Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft
- Die Leistungen für Unterhalt und Heizung (LUH)

Da der Regelbedarf gesetzlich festgeschrieben ist, gibt es beim Bedarf entsprechend nur einen Hebel:

*Hebel 4: Die Leistungen für Unterhalt und Heizung senken.*

Jede Strategie, die zu einer Reduzierung der Aufstocker führen soll, muss mindestens einen dieser Hebel in die entsprechende Richtung bewegen.

## **5 Hebel 1 „Arbeitszeit erhöhen“ – naheliegend aber mit Barrieren**

Die Erhöhung der Arbeitszeit bei Aufstockern erscheint auf den ersten Blick als der kurzfristig erfolversprechendste Hebel, um den Leistungsbezug zu verringern oder zu beenden. Mehr als drei Viertel der Aufstocker arbeiten heute nicht Vollzeit, hier erscheint also Potential. Um diesen Hebel zu nutzen, muss die Frage beantwortet werden, was die Barrieren sind, die dazu führen, dass die Leistungsbezieher heute „nur“ Teilzeit arbeiten.

### **5.1 Barriere „Fehlende Kinderbetreuung“**

„Fehlende Kinderbetreuung“ wird in der Regel als größte Barriere genannt, die es erschwert oder unmöglich macht, die Arbeitszeit bei erwerbstätigen Leistungsbeziehern zu erhöhen. Wie gravierend dieses Problem in Hinblick auf Aufstocker im Einzelfall tatsächlich ist, ist umstritten. So haben die Hälfte der Aufstocker keine Kinder, das Thema ist für diese Gruppe folglich irrelevant.

Zudem sind in der Praxis nur wenige Fälle bekannt, in denen eine Erhöhung der Arbeitszeit konkret am Mangel der Kinderbetreuung gescheitert ist. Dies berichteten selbst Geschäftsführer von großen Jobcentern in Regionen mit nachweislichem Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen. Auf deren Bitte an die Mitarbeiter im Jobcenter, jeden Einzelfall vorzulegen, in dem eine Erhöhung der Arbeitszeit am Betreuungsmangel gescheitert ist, wurden kaum Fälle gemeldet. Tatsächliche Probleme entstehen demzufolge eher durch fehlende Kinderbetreuung zu Randzeiten oder in ländlichen Regionen.

Auch würden in manchen Fällen die Ausgaben für die Kinderbetreuung höher liegen als das zusätzliche Erwerbseinkommen. Basis, diese Barriere wirklich auszuräumen, sind verbindliche Vereinbarungen mit den Kommunen, die als Träger für die Bereitstellung der Betreuungseinrichtungen verantwortlich sind. Dies kann im Rahmen kommunaler Ziele in den jährlichen Zielvereinbarungen festgelegt werden.

## 5.2 Barriere „Teilzeitinteresse der Unternehmen“

Eine Teilzeitbeschäftigung ist in vielen Fällen Unternehmensstrategie – Arbeitgeber haben in manchen Fällen kein Interesse an der Ausweitung der Arbeitszeit auf eine Vollzeitstelle. Zwei Teilzeitbeschäftigte sind personalwirtschaftlich „besser“ als ein Vollzeitbeschäftigter, mittels Teilzeitbeschäftigung kann das Prinzip des „atmenden Unternehmens“ leichter realisiert werden und auf Marktschwankungen kann flexibler und schneller reagiert werden. Bei Spitzenbelastungen können aus zwei Teilzeitkräften ggf. kurzfristig zwei Vollzeitbeschäftigte werden, bei einem Rückgang der Aufträge können die so aufgebauten Überstunden wieder abgebaut werden. Diese Flexibilität fehlt bei Vollzeitstellen. Wenn es die bewusste Strategie eines Unternehmens ist, auf Teilzeitbeschäftigung zu setzen, dann sind die Handlungsmöglichkeiten der Jobcenter limitiert. Einzig die radikale Strategie der „Neuvermittlung“ in eine alternative Vollzeitstelle wäre dann denkbar. Bei zunehmendem Fachkräftemangel könnte diese Strategie in wachsendem Maße erfolgreich sein.

Einig waren sich fast alle Teilnehmer, dass „Neuvermittlung“ bei den geringfügig Beschäftigten eine konsequente und richtige Antwort ist. 400-Euro-Jobs sind als Zuverdienst für den Leistungsempfänger nützlich und dienen dem Erhalt und ggf. der Weiterentwicklung der Erwerbsfähigkeit. Aber aus 400-Euro-Stellen entwickeln sich fast nie sozialversicherungspflichtige Stellen. Ehemaligen 400-Euro Aufstockern, die den Leistungsbezug beendet haben, ist dies in der Regel durch einen Arbeitsplatzwechsel gelungen. Die Vermittlungs- und

Qualifizierungsaktivitäten sind deshalb bei dieser Zielgruppe unverändert intensiv weiterzuführen.

Es gibt aber auch Arbeitgeber, für die Teilzeit keine bewusste Strategie ist. Durch gezielte Information kann hier eine Ausweitung der Beschäftigung erzielt werden. Nicht untypisch ist die Situation, dass Aufstocker ihrem Arbeitgeber mitteilen: „Ich darf nicht mehr als 400 EUR verdienen!“ Hier kann eine Aufklärung seitens des Jobcenters helfen.

### 5.3 Barriere „Komfortzone Teilzeit“

„Teilzeit kombiniert mit Aufstockung“ kann ein Beschäftigungskonzept sein, welches auch aus Sicht einzelner Leistungsempfänger akzeptabel ist. Es gibt wenig persönliches Interesse an diesem Status quo etwas zu ändern und womöglich für eine ähnliche Summe, mehr zu arbeiten. Die Person befindet sich in der „Komfortzone Aufstocker/Teilzeit“. In einer solchen Situation ist es auch Aufgabe des Vermittlers, den notwendigen Anreiz und die angemessene Unterstützung zu geben, damit der Hilfebezieher seine Komfortzone verlässt. Dies erfordert entsprechende Kompetenzen bei den Mitarbeitern der Jobcenter.

Ein Ansatzpunkt liegt in der Information des Aufstockers über seinen aktuellen Status: Aufklärung des Leistungsempfängers, was es langfristig bedeutet, nicht oder nur im geringen Maße in die Rentenkasse einzuzahlen. Information, was es finanziell bedeuten würde, krank zu werden und keine „schwarz“ verdienten Zusatzeinnahmen mehr zu haben.

Die radikalste Lösung diese „Komfortzone“ zu sprengen, sind die „flexiblen Maßnahmen“. Der Aufstocker nimmt dabei parallel zu seiner Teilzeitbeschäftigung an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teil. Teilzeitbeschäftigung und Maßnahme ergeben zusammen die Arbeitszeit einer Vollzeitstelle. Die Maßnahme ist dabei zeitlich flexibel gestaltet: Der Kunde muss immer dann zur Maßnahme erscheinen, wenn er nicht seiner Teilzeitbeschäftigung nachgehen muss – so kann der Kunde auch kurzfristige und schwankende Bedarfe in seiner regulären Beschäftigung abdecken. Ein gewünschter Nebenaspekt ist, dass sichtbar wird, welcher Zeitaufwand tatsächlich hinter der regulären Beschäftigung steckt und die Möglichkeiten für „Schwarzarbeit“ eingeschränkt werden. Die Erfahrungen mit solchen, meist kostspieligen Maßnahmen sind unterschiedlich. Es gibt die Gruppe der Aufstocker, die sich bei der Zuweisung in eine solche Maßnahme ganz vom Leistungsbezug abmelden: Auf die ergänzende ALG II-Leistung wird bei diesem „Aufwand“ dann doch lieber verzichtet. Die Abmeldung

ist jedoch in vielen Fällen nicht nachhaltig, nach einer gewissen Frist wird ein Neuantrag gestellt. Bei bestimmten Personen erfüllt eine solche Maßnahme das gewünschte Ziel: Sie ist der notwendige Anreiz aus der Komfortzone – der Leistungsbezieher bemüht sich (oft erfolgreich) um eine Vollzeitstelle.

#### 5.4 Barriere „Unternehmerisches Risiko“

Auch Unternehmer schaffen sich eine „Komfortzone“ und ändern den Status-quo bisweilen ungern. Sie scheuen möglicherweise das unternehmerische Risiko, die Arbeitszeit eines Teilzeitbeschäftigten aufzustocken. Ein finanzieller Anreiz kann den Unternehmer aus seiner Komfortzone locken: Dies kann ein „Beschäftigungszuschuss nach §16f SGB II“ sein, den der Arbeitgeber erhält, wenn er die Arbeitszeit dauerhaft erhöht. Dieser wird für eine bestimmte Zeit an eine bestimmte Lohnhöhe gekoppelt. Die Erfahrung zeigt, dass dies tatsächlich im Einzelfall ein probates Instrument sein kann – bei vielen Praktikern überwiegt jedoch die Skepsis: Der Beschäftigungszuschuss könnte zu einem Mitnahmeeffekt auf Arbeitgeberseite führen.

## **6 Hebel 2: Stundenlohn erhöhen – Ansätze ohne gesetzlichen Mindestlohn**

### 6.1 Kampf gegen Dumpinglöhne

Jobcenter und Steuerzahler werden aufgrund unrechtmäßigen Verhaltens durch Zahlung von Dumpinglöhnen durch Arbeitgebern gezwungen, für zusätzliche Leistungen aufzukommen. Sittenwidriger Lohn für Aufstocker ist deshalb Leistungsmissbrauch durch den Arbeitgeber. Um einen solchen Tatbestand verfolgen zu können, bedarf es Transparenz. Das Jobcenter muss systematisch den vertraglichen Stundenlohn erheben, aber auch beim Leistungsempfänger nachhaken, ob dieser dem tatsächlichen Stundenlohn entspricht. Gerade wenn der Arbeitgeber Leistungsbedingungen mit dem Stundenlohn verknüpft (z.B. „Ein Hotelzimmer muss in 15 Minuten gereinigt werden“), kann der tatsächliche Stundenlohn unter dem vertraglich vereinbarten liegen.

Stellt das Jobcenter fest, dass ein sittenwidriger Lohn gezahlt wird, ist es faktisch verpflichtet, gegen den Arbeitgeber vorzugehen. In einem solchen Fall wird das Jobcenter und somit letztlich der Steuerzahler geschädigt: Das Jobcenter muss sich den Betrag beim Arbeitgeber zurückholen, welcher aufgrund des zu geringen Lohnes an den Leistungsempfänger ausgezahlt wurde. Dieser Anspruch ist in einem Jobcenter sogar mit systematischen Klagen durchgesetzt worden. Die Realität zeigt, dass sittenwidrige Löhne teilweise auch aus Unkenntnis oder

Naivität von Arbeitgebern gezahlt werden. Gerade in diesen Fällen ist eine außergerichtliche Einigung möglich. Ein anschauliches Beispiel ist die Bibliothekarin, die bei einer Kommune beschäftigt war und lediglich zwei Euro Stundenlohn bekam. Arbeitgeber dieser Aufstockerin war die öffentliche Gemeindebücherei. Der Bürgermeister reagierte umgehend auf einen Anruf des Jobcenters und der Stundenlohn wurde erhöht.

Ist eine solche Lösung nicht möglich, wird der Fall zur Weiterverfolgung an Zoll oder die Abteilung „Ordnungswidrigkeiten“ weitergeleitet. Die Bundesagentur erließ als Arbeitshilfe auch einen „Leitfaden Lohnwucher“, in deren Anhang eine Musterklage zu finden ist<sup>7</sup>. Jobcenter (gE) werden aufgefordert, insbesondere Fälle von Aufstockern zu prüfen, deren Stundenlohn unter drei Euro liegt. Bei sittenwidrigen Löhnen ist die rechtliche Lage eindeutig. Bei Dumpinglöhnen, welche noch nicht die Grenze der Sittenwidrigkeit überschritten haben, mag sie etwas komplizierter sein, das Vorgehen kann jedoch das gleiche sein.

Das Ziel entsprechender Klagen durch Jobcenter ist nicht nur Ersatz für zu Unrecht gezahlte Leistungen zu erhalten, denn bei einer Kosten-Nutzen-Betrachtung würden die Beträge den eingesetzten Personalaufwand nicht rechtfertigen. Zentrales Ziel ist es vielmehr, dass einzelne Klagen eine warnende und präventive Wirkung für alle Arbeitgeber entfalten. Eine erfolgreiches und nachhaltiges Vorgehen der Jobcentern gegen Dumpinglöhne erfordert den Einsatz von personellen und finanziellen Ressourcen und gestaltet sich mitunter zäh und langwierig. Das Aufspüren von sittenwidrigen Löhnen und Dumpinglöhnen muss systematisch in die Prozesse integriert werden. Die Leistungsgewährer müssen den realen Stundenlohn der Kunden systematisch erfassen und die Grenzen von Sittenwidrigkeit und Dumping erkennen.

## 6.2 Einsatz für Tariftreue

Ein Teilnehmer der Werkstattgespräche schilderte einen plastischen Fall: Das Jobcenter hatte für den Wachdienst ein privates Sicherheitsunternehmen beauftragt. Ein Mitarbeiter dieses Sicherheitsunternehmens konnte nach seinem Nachtdienst im Hause die Gelegenheit nutzen, um als Aufstocker sofort seinen Folgeantrag zu stellen. Selbst ohne Klärung von juristischen Fragen hat ein Hinweis an den Auftragnehmer gereicht, um den Lohn anzupassen.

---

<sup>7</sup> <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/A01-Allgemein-Info/A015-Oeffentlichkeitsarbeit/Publikation/pdf/Gesetzestext-33-SGB-II-Uebergang-Ansprueche.pdf>

Die öffentliche Hand ist für viele private Arbeitgeber ein höchst relevanter Kunde. Mit Ausnahme von Bayern, Hessen und Sachsen gibt es in allen Ländern sogenannte Tariftreueregelungen<sup>8</sup>.

Das Jobcenter, die Stadt oder die Arbeitsagentur können bei der Vergabe von Aufträgen einen Mindestlohn für die Mitarbeiter beim Auftraggeber als Bedingung verlangen. Will ein Jobcenter Tariftreue durchsetzen, ist insbesondere eine enge Abstimmung mit den Trägern sinnvoll.

### 6.3 Qualifizierung zu Fachkräften

Viele Aufstocker können aufgrund mangelhafter oder fehlender Ausbildung nur einfachen Tätigkeiten nachgehen, mit welchen regelmäßig ein geringer Lohn einhergeht. Aufstocker sind in vielen Fällen nicht die begehrten hochqualifizierten Facharbeiter. Ein geringqualifizierter Aufstocker wird nicht über Nacht zum Facharbeiter, auf der anderen Seite steigt der Bedarf nach Fachkräften. Wie also kann aus einer Pflegehilfskraft mit einem gesetzlichen Mindestlohn von 8,50 Euro (West) eine examinierte Pflegekraft mit einem Stundenlohn von 12,00 Euro oder mehr werden. Der EGT in seiner heutigen Form ist dazu nicht unbedingt geeignet. Zum einen sind die finanziellen Spielräume nach dem Sparpaket der Bundesregierung überall äußerst eng, zum anderen sind Qualifizierungen des Jobcenters in der Regel Kurzzeitmaßnahmen: sie erstrecken sich nicht über mehrere Jahre. Hier sind Jobcenter gefordert andere oder neue Finanzierungsquellen wie beispielsweise den Europäischen Sozialfonds zu erschließen.

## 7 Hebel 3 – Alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft integrieren

Das Hamburger Abendblatt berichtete 2010 vom Fall des Cemil Ozkan<sup>9</sup>. Herr Ozkan ist Busfahrer bei der Pinneberger Verkehrsgesellschaft und Aufstocker. Die Pinneberger Verkehrsgesellschaft ist ein öffentliches Unternehmen und zahlt einen Tariflohn über 10 Euro/Stunde. Herr Ozkan arbeitet Vollzeit und ist Facharbeiter – trotzdem reicht das Gehalt nicht aus um als Alleinverdiener seine Familie mit Frau und zwei Kindern (9 und 10 Jahre) zu unterhalten und sich eine bescheidene Wohnung in Hamburg zu leisten. Er muss im Jobcenter Hamburg ergänzende SGB II-Leistungen beantragen. Die Arbeitszeit von Herrn Ozkan kann

---

<sup>8</sup> Tariftreue-Regelungen in Deutschland, herausgegeben von: Dr. Thorsten Schulten, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung, Juli 2012.

<sup>9</sup> Der Busfahrer und sein Boss bei der Pinnberger Verkehrsgesellschaft, Hamburger Abendblatt vom 06.03.2010



nicht erhöht werden, der Lohn ist gering aber tariflich, es gibt hier entsprechend der oben aufgestellten Gleichung nur einen Hebel, mit dem die „Bedarfsgemeinschaft Ozkan“ den Hilfebezug beenden könnte: Frau Ozkan nimmt eine Beschäftigung auf<sup>10</sup>.

Jobcenter versuchen in Bedarfsgemeinschaften alle erwerbsfähigen Hilfebezieher zu aktivieren und zu vermitteln. Soweit die Theorie. In der tagtäglichen Praxis gibt es jedoch häufig noch immer, wenn auch unterbewusst, das Konzept des „Mannes als Familienernährers“. Entsprechend orientieren sich Vermittlung, Qualifizierung und Aktivierung seitens des Jobcenters auf ihn. Gerade die Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) widmen sich verstärkt diesem Thema. Offen wurde auch das Thema „Interkulturelle Öffnung von Jobcentern“ in diesem Zusammenhang diskutiert. Die Vermittler und Fallmanager müssen befähigt werden, auch kulturelle Barrieren, die eine Vermittlung von Frauen erschweren, zu überwinden.

## **8 Hebel 4 – Die Mietkosten im Griff behalten**

*„Bei hohem Mietniveau kann je nach Haushaltskonstellation auch bei Vollzeitbeschäftigung und einem Stundenlohn von 8,50 Euro oder 9 Euro Bedürftigkeit nicht generell überwunden werden (...)“* – diese These hat der DGB in seiner Studie zu Aufstockern<sup>11</sup> aufgestellt. Gibt es denn eine erfolgreiche Strategie in der Praxis, die sich auf den einfachen Nenner „bezahlbarer Wohnraum = geringe Aufstockerquote“ bringen lässt?

Die vorliegenden Daten konnten dies nicht erhärten. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, haben die drei deutschen Kommunen mit den höchsten Kaltmieten (LH München, LK München, Frankfurt/M.) nicht überdurchschnittlich viele Aufstocker, sie liegen sogar in einem vergleichbaren Rahmen wie die Aufstockerquote in den drei deutschen Kommunen mit den geringsten Mieten.

---

<sup>10</sup> In dem Abendblatt-Artikel wird als Familieneinkommen lediglich das Gehalt von Herrn Ozkan angegeben, deshalb geht der Autor davon aus, dass Frau Ozkan kein Erwerbseinkommen erzielt.

<sup>11</sup> DGB, Abteilung Arbeitsmarktpolitik, Hartz IV – Bedürftigkeit von Erwerbstätigen, Januar 2012, Seite 10.

	Miete in Euro / m <sup>2</sup>	Aufstocker in Prozent
<b>LH München<sup>12</sup></b>	12,20	27,6
<b>LK München</b>	10,60	27,0
<b>Frankfurt a.M.</b>	9,90	27,5
...		
<b>Vogtlandkreis</b>	4,30	34,0
<b>Görlitz</b>	4,10	30,6
<b>Salzlandkreis</b>	4,10	25,7

Abb. 6: Anteil der Aufstocker in den Kommunen

## 9 Das Thema „Aufstocker“ als Teil der Zielvereinbarungen

Die bisherigen Zielvereinbarungen haben eine Tücke: Ein zentrales Erfolgskriterium in fast allen Jobcentern ist die „Integrationsquote“, in der Regel wird diese mit dem lokalen Ziel „Integrationsquote Alleinerziehender“ ergänzt. Mehr als 40 Prozent der Aufstocker sind aber heute bereits in den Arbeitsmarkt integriert, sie sind sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Gelingt es einer solchen Person vollständig unabhängig von SGB II-Leistungen zu werden, hat dies keine positive Auswirkung auf die Zielerreichung „Integrationsquote“.

Wenig bis keine Erfahrungen gibt es in den meisten Jobcentern mit Aufstockern als Teil der Zielvereinbarungen. Im Rahmen der „Lokalen Ziele“ könnte hierzu eine Vereinbarung zwischen Jobcenter und BA bzw. Kommune getroffen werden. Ein solches Ziel würde sofort einen deutlichen Fokus auf diese Zielgruppe lenken.

Praktische Erfahrungen hat das Jobcenter Landkreis Gießen mit einem solchen Ziel: Es wurde das gemeinsame Ziel festgelegt, *„die Zahl der Bedarfsgemeinschaften mit ausschließlichem Zahlungsanspruch auf kommunale Leistungen (...) im Vergleich zum Vorjahr nachhaltig um mindestens 15 Prozent“* zu senken. Dabei wurden Aufstocker mit erfasst.

Neben Arbeitskreisen für die Erreichung der Zielvereinbarung bei den Kennzahlen nach § 48a SGB II (K1-K3), wurde auch für die kommunalen Ziele 2012 mit dem Landkreis Gießen im Jobcenter ein Arbeitskreis mit entsprechendem Arbeitsauftrag eingerichtet. Von diesem Arbeitskreis wurde die gefilterte Grundgesamtheit der Bedarfsgemeinschaften (zum Stichtag 330) mit

<sup>12</sup> <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/immobilienpreise-und-mieten-so-teuer-wohnt-deutschland-a-760115.html>

ausschließlichem Zahlungsanspruch auf kommunale Leistungen nach anspruchrelevanten Merkmalen strukturiert und diese nach den Erfolgsaussichten, die Hilfebedürftigkeit zu beenden, priorisiert. Danach wurden konkrete Maßnahmen für die einzelnen Personengruppen abgeleitet.

Die Praxis zeigt allerdings, dass an der Zielformulierung weiter gefeilt werden muss – und dass die Problematik der Aufstocker dabei separiert betrachtet werden sollte. Das macht die Umsetzung (Quantifizierbarkeit und Beeinflussbarkeit sind unabdingbare Voraussetzung) für das Jobcenter leichter.

## **10 Ausblick: Aufstocker mehr in den Blick nehmen**

Eines ist in den Werkstattgesprächen deutlich geworden: Es gibt individuelle Strategien und Lösungen, wie Aufstocker künftig unabhängig von der Grundsicherung ihren Lebensunterhalt bestreiten können. Gerade in Zeiten eines aufnehmenden Arbeitsmarktes und steigendem Fachkräftemangel gibt es die Chance, Aufstocker nachhaltig zu vermitteln und den Hilfebezug zu beenden – denn das Risiko bleibt: bei nachlassender Konjunktur können die Aufstocker die ersten Verlierer am Arbeitsmarkt sein.

Nein – es gibt keine Einheitslösung für Aufstocker, bei fast allen betroffenen gibt es „gute Gründe“ warum sie noch im Hilfebezug sind. Diese Barrieren sind aber nicht in allen Fällen unüberwindbar.

## 11 Teilnehmer

Die vorliegenden Ergebnisse wurden gemeinsam von Nordlicht Management Consultants und den nachstehenden Teilnehmern der Werkstattgespräche erarbeitet.

Herzlichen Dank an:

Heidi Mewes,	Jobcenter Flensburg
Thorsten Fischer,	Jobcenter Steinburg
Wolfgang Schumacher,	Jobcenter Börde
Hans-Joachim Gabriel	Jobcenter Kreis Segeberg
Georg Fislage,	Landkreis Nordwestmecklenburg
Michael Kelka,	MaßArbeit kAöR, Landkeis Osnabrück
Brigitte Finner,	Jobcenter Dithmarschen
Wolfgang Feddersen,	Kreis Dithmarschen
Dr. Edith Ulferts,	Jobcenter Landkreis Schaumburg
Stefan Hüttenschmidt,	Jobcenter Arbeit Hellweg Aktiv, Kreis Soest
Nicolai Wollnik,	Region Hannover
Stephan Asmussen,	Kreis Schleswig-Flensburg
Klaus Merget,	Jobcenter Gießen
Dr. Rudolfo Valentino,	Jobcenter EU-aktiv
Wolfgang Fischer,	Jobcenter Neckar-Odenwald
Winfried Seelig,	Jobcenter Frankfurt am Main
Beate Hagenlücke,	Jobcenter Frankfurt am Main
Uwe Happel,	Landkreis Gießen
Karin Vorbeck-Peters,	MainArbeit Offenbach
Charlotte Buri,	MainArbeit Offenbach
Jürgen Peeß,	Jobcenter Stuttgart
Dennis Granzow,	Jobcenter Landkreis Havelland
Josef Beer,	Jobcenter Landkreis Cham
Walter Denk,	Jobcenter Landkreis Cham
Matthias Wendt,	Jobcenter Landkreis Deggendorf
Andreas Christoph,	Landkreis Teltow-Fläming
Britta Wustlich,	Jobcenter Leipzig
Katharina Hintz,	Jobcenter Halle (Saale)
Gabriele Kleine,	Kreisverwaltung Saalekreis
Harald Miesch,	Jobcenter Burgenlandkreis
Kay Leuthold,	Jobcenter Burgenlandkreis
Daniel Dickmann,	Sozialministerium Mecklenburg-Vorpommern
Romi Schreyer,	Jobcenter Jerichower Land