

Mitteilung des Senats vom 20. März 2007

Existenzsichernde Einkünfte im Konzern Bremen

Die Fraktion der SPD hat unter Drucksache 16/1187 eine Große Anfrage zu obigem Thema an den Senat gerichtet.

Der Senat beantwortet die vorgenannte Große Anfrage wie folgt:

Einleitung

Teilzeitarbeit wird von den Beschäftigten im Konzern Bremen in einem hohem Umfang in Anspruch genommen. Rund 40 % der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer (ohne Beamte sowie Altersteilzeit) in der Kernverwaltung, den Eigenbetrieben sowie den Sonderhaushalten der Freien Hansestadt Bremen (2004: 39,6 %, 2005: 40,3 %) arbeiten mit verminderter Stundenzahl. Teilzeitarbeit ist für Arbeitnehmer ein Instrument, um einen Ausgleich zwischen individuellen Lebensentwürfen und ökonomischen Notwendigkeiten zu erreichen. Sie ist darüber hinaus für die Freie Hansestadt Bremen eine Folge haushaltsbedingter Notwendigkeiten.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht wird mit Teilzeit das Ziel angestrebt, die vorhandenen Beschäftigungspotentiale besser zu erschließen. Auch Beschäftigten, die nur wenig Stunden arbeiten können oder wollen, soll ein entsprechender Arbeitsplatz angeboten werden.

Unter Berücksichtigung der hohen Verbreitung und Akzeptanz von Teilzeitarbeit für Beschäftigte wie unter Beachtung der zentralen Rolle, die Teilzeitarbeit als beschäftigungspolitisches Instrument spielt, ist es von Bedeutung, zwischen Teilzeit auf Antragstellung durch die Beschäftigten und dem Angebot beziehungsweise der Ausschreibung von Stellen als Teilzeitstellen zu unterscheiden: In der Regel wird Arbeitszeit auf freiwilliger Basis auf Antrag verringert (oder auch wieder erhöht). Hiervon sind einige Beschäftigungsbereiche ausgenommen, bei denen auch von vornherein Teilzeitstellen angeboten werden.

Die Frage nach nicht existenzsichernden Einkünften von Teilzeitbeschäftigten impliziert einige methodische Vorüberlegungen zumindest in Bezug auf die Fragen der Gestaltung von Teilzeitarbeitsverhältnissen, sowie in Bezug auf die Bestimmung einer Einkommensgrenze, deren Unterschreitung eine Existenzbedrohung bedeuten würde. Diese Überlegungen werden der Beantwortung der Anfrage vorangestellt.

Teilzeitarbeit und Existenzsicherung

Teilzeitarbeitsstellen werden aus den unterschiedlichsten Motivationslagen angenommen. Grundsätzlich wird Teilzeitarbeit auf Antrag gewährt und wird von den meisten Beschäftigten als Mittel angesehen, persönliche Lebensentwürfe mit der Erwerbsarbeit zu vereinbaren. Für selbstgewählte Teilzeitarbeit kann nach Auffassung des Senats die Frage nach der Existenzsicherung keine Rolle spielen. Die Beschäftigten wägen beim Antrag auf Teilzeitarbeit ab, ob, und in welchem Umfang sie es sich leisten können, ihre Arbeitszeit zu reduzieren. Ein Hauptmotiv für die Entscheidung zur Teilzeitarbeit wird die Stundenreduzierung aus familiären Gründen sein. Eine Erhöhung der Stundenzahl durch den Arbeitgeber wird in diesen Fällen im Allgemeinen nicht gewünscht.

Neben der Gewährung von Teilzeit auf Antrag werden im Konzern Bremen auch Stellen angeboten, die nur als Teilzeitstellen ausgeschrieben werden. Bei Arbeitnehmern kann die Frage, ob eine bestimmte Teilzeitvereinbarung auf Antrag übernommen wurde, oder ob die Stelle als Teilzeitstelle angeboten wurde, oftmals ohne systematische Auswertung von Personalakten nicht unterschieden werden. Bei Beamten wird Teilzeit nur auf Antrag gewährt, daher werden Beamte in die folgenden Auswertungen nicht mit einbezogen.

Im Beiblatt der Freien Hansestadt Bremen wurden im Jahr 2006 48 Teilzeitstellen ausgeschrieben, von denen bei keiner eine wöchentliche Stundenzahl angeboten wurde, die zu einem möglicherweise existenzbedrohenden Einkommen führen würde. Im Jahr 2005 kann bei einer von 50 im Beiblatt ausgeschrieben Teilzeitstellen eine Unterschreitung der entsprechenden Einkommensschwelle nicht ausgeschlossen werden. Eine Modellrechnung der im Angestelltenbereich geltenden Entlohnungsstufen zeigte, dass in allen Entlohnungsstufen Teilzeitverhältnisse mit mindestens der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit nicht zu Einkommensverhältnissen führen, die existenzgefährdend sind.

Neben diesen Einzelfällen gibt es im Bereich der öffentlichen Verwaltung zwei systematische Ausnahmen, bei denen Teilzeitverhältnisse mit geringen Arbeitsstunden angeboten werden. Dies sind einerseits die Teilzeitarbeitsplätze beim städtischen Eigenbetrieb Kita-Bremen sowie andererseits der Bereich der Raumpflege, der Küchenhelfer und der Krankenhäuser. Aus betrieblichen und organisatorischen Erfordernissen sind in diesem Bereich die Einsatzzeiten zeitlich begrenzt. So sind z. B. die Öffnungszeiten von Kindertagesstätten vorgegeben.

Beim Eigenbetrieb Kita-Bremen werden Betreuungskräfte aus einem Pool von Beschäftigten geworben, die nach dem Anerkennungspraktikum als Erzieherinnen und Erzieher namentlich bekannt sind oder sich unspezifisch beworben haben. Hier wird Teilzeitarbeit auch als Instrument angesehen, Berufsanfängern eine Einstiegsmöglichkeit in eine Beschäftigung zu bieten. Die Betriebsleitung verfolgt den Ansatz, soweit möglich keine Verträge unter 19,25 Wochenstunden abzuschließen und die Beschäftigten schrittweise aus einer Befristung herauszuziehen. Bei einigen anderen Personalgruppen ergibt sich das Problem, dass Aufgaben nur in geringem zeitlichem Rahmen anfallen. Zum Beispiel sind bei der Raumpflege Beschäftigungszeiten von nur wenigen Stunden pro Tag üblich, die organisatorisch auch kaum anders abgewickelt werden können als durch Teilzeitverträge.

Grenzsetzung für existenzsichernde Einkünfte

Problematisch wird Teilzeitarbeit in Bezug auf Existenzsicherung nur dann, wenn sie mit so geringen Stundensätzen angeboten wird, dass ein entsprechendes Einkommen nicht mehr erzielt werden kann und weitere Einkommensquellen nicht vorliegen.

Dem Senat ist nicht bekannt, wie hoch die jeweiligen Haushaltseinkommen der Beschäftigten sind. In den folgenden Untersuchungen wird daher von einem Idealtypus ausgegangen, für den die Gehaltsgrenzen gelten. Die Annahme, die der Darstellung zugrunde liegt, ist, dass es sich bei den untersuchten Beschäftigten um Alleinlebende ohne Kinder handelt, die keine weiteren Einkünfte außer durch ihre Beschäftigung im öffentlichen Dienst in Bremen erhalten.

Für verschiedene Zwecke wird von staatlichen Stellen der Mindestbedarf von Bedarfsgemeinschaften festgelegt. So werden durch die Definition eines steuerlich freizustellenden Existenzminimums (in Höhe von rd. 7.660 € jährlich, also rd. 640 € monatliches Einkommen für Alleinlebende) durch den Gesetzgeber absolute Grenzen gesetzt. Im Bereich der Sozialgesetzgebung werden Höchstsätze für sozialstaatliche Hilfen festgelegt, die für Alleinlebende den Grenzen des steuerfreien Existenzminimums in etwa entsprechen. Die empirische Grenze der Mindestversorgung von Individuen und Haushaltsgemeinschaften in Bremen wird durch die Höchstsätze zum ALG II sowie durch die durch zusätzliche Bedarfe (Wohnung, Heizung) entstehenden Zuwendungen ermittelt.

Dies entspricht für Alleinlebende einem Bruttoeinkommen von ca. 850 € und wird im Folgenden als Grenze eines existenzsichernden Einkommens angesehen.

Bis zu einer Einkommensgrenze von ungefähr 1.250 € brutto monatlich ist es möglich, dass für eine alleinlebende Person Hilfsbedürftigkeit im Sinne einer Berechtigung zum Bezug von ALG II besteht. Eine Entlohnung in dieser Höhe ist sicherlich nicht mehr als existenzbedrohend anzusehen. Der Bereich zwischen 850 € und 1.250 €

monatliches Bruttoeinkommen kann für Alleinlebende als gerade hinreichende, wenn auch prekäre Einkommenssituation gesehen werden. Dementsprechend werden die folgenden Darstellungen von Entlohnungspositionen in Abstufungen eine Unter- beziehungsweise Überschreitung dieser Grenzen dokumentieren.

1. Wie viele Teilzeitbeschäftigte im Einflussbereich der öffentlichen Hand erzielen in Bremen und Bremerhaven durch diese Tätigkeiten keine existenzsichernden Einkünfte?

Für die Teilzeitbeschäftigten im Konzern Bremen wird eine Grenze von rund 850 € Bruttoentlohnung angenommen, ab deren Unterschreitung für eine alleinlebende Person ohne weitere Einkünfte von einem nicht mehr existenzsichernden Einkommen gesprochen werden kann. Diese Grenze entspricht einem Nettoeinkommen von 640 € bis 660 € (je nach Entlohnungsstufe) und markiert damit ungefähr die sozialstaatlich festgelegte Grenze des Existenzminimums.

Die folgende Darstellung gibt die Anzahl der Beschäftigten im Konzern Bremen wieder, die diese jeweiligen Entlohnungsgrenzen unterschreiten, ungeachtet der Fragen, ob diese Grenzen durch Teilzeit auf eigenen Antrag unterschritten werden oder ob die Beschäftigten Teil einer Bedarfsgemeinschaft sind.

Entsprechend einer Definition von Existenzbedrohung arbeiten im Bereich des Konzerns Bremen insgesamt 651 Personen mit einer so geringen Stundenzahl, dass ihr Verdienst die Grenze von 850 € unterschreitet. Es ist nicht bekannt, in welchem Umfang für diese Personen die Teilzeit auf Antrag erfolgt und wieweit zusammen mit anderen Einkommen existenzsichernde Haushaltseinkommen erzielt werden. Es ist auch möglich, dass einzelne Beschäftigte, die eine Teilzeitstelle innehaben auch innerhalb des Konzerns Bremen eine weitere Beschäftigung mit einem weiteren Einkommen haben. Die Zahl dieser Beschäftigten ist anhand der vorliegenden Daten aber nicht systematisch auswertbar.

Teilzeitbeschäftigte nach Teilzeitmodell und Bruttoentlohnung im Konzern Bremen

Teilzeitmodelle	bis 850 €	850 € bis 1.050 €	1.050 € bis 1.250 €	über 1.250 €	Gesamt
Bis 10 Stunden	428	35	15	27	505
10 bis 15 Stunden	121	74	50	148	393
15 bis 20 Stunden	101	659	768	2.423	3.951
Über 20 Stunden	1	23	279	1.954	2.257
Gesamt	651	791	1.112	4.552	7.106

Entsprechend dem hohen Anteil von Frauen bei den Teilzeitbeschäftigten (87 %) liegt der Frauenanteil in der Entlohnungsgruppe bis 850 € bei 85 %.

Teilzeitbeschäftigte Frauen nach Teilzeitmodell und Bruttoentlohnung im Konzern Bremen

Teilzeitmodelle	bis 850 €	850 € bis 1.050 €	1.050 € bis 1.250 €	über 1.250 €	Gesamt
Bis 10 Stunden	344	29	13	23	409
10 bis 15 Stunden	116	73	43	129	361
15 bis 20 Stunden	92	645	734	1.942	3.413
Über 20 Stunden	1	22	273	1.716	2.012
Gesamt	553	769	1.063	3.810	6.195

Anmerkung zu den Auswertungen: Bei den Konzernbereichen, die nicht im zentralen Abrechnungssystem abrechnen, konnten einige Einrichtungen bisher nicht erfasst werden. Es wurde eine aufwändige Umfrage unter den Mehrheitsgesellschaften der Freien Hansestadt Bremen sowie für den Bereich des Magistrats Bremerhaven und dessen Betriebe unternommen. Aus technischen Gründen wurde bei dieser Umfrage Beschäftigte mit einer Stundenzahl von mehr als der Hälfte der regelmäßigen Arbeitszeit nicht erfasst. Somit gelten die Angaben für Beschäftigte über 20 Stunden nur für Beschäftigte des Kernbereiches, der Eigenbetriebe und Sonderhaushalte, sowie der Stiftungen in Bremen. Bei der Umfrage wurden tatsächlich gezahlte Gehaltssummen erhoben, nachträgliche Verrechnungen, etc. wurden nicht erhoben.

2. In welchen Verwaltungen und zum „Konzern Bremen“ gehörenden Gesellschaften finden sich solche Beschäftigungsverhältnisse, und in welchen Tätigkeitsfeldern finden sich Schwerpunkte?

Teilzeitbeschäftigte mit einem monatlichen Bruttoeinkommen von unter 850 € finden sich in zahlreichen Dienststellen der Freien Hansestadt Bremen, dem Magistrat Bremerhaven, sowie in einigen Mehrheitsgesellschaften. Ob bei diesen Teilzeitbeschäftigten das Einkommen zusammen mit anderen Haushaltseinkünften existenzsichernd ist und ob und in welchem Umfang diese Beschäftigten Teilzeit auf Antrag gewählt haben ist nicht bekannt. Im Anhang wird eine Übersicht aller Dienststellen, Betriebe und Gesellschaften dargestellt, bei denen Teilzeitbeschäftigte mit einem entsprechenden Bruttoverdienst arbeiten. Aus Gründen des Datenschutzes wird für die einzelnen Einrichtungen die Zahl der jeweiligen Beschäftigten nicht dargestellt.

In der Kernverwaltung sind es insgesamt 120, beim Magistrat und den Betrieben Bremerhavens 136, in den Sonderhaushalten 28, bei Eigenbetrieben und Stiftungen 117 und bei den Gesellschaften 249 Beschäftigte, die diese Einkommensgrenze unterschreiten.

Teilzeitbeschäftigte nach Teilzeitmodell und Konzernbereich mit einer Entlohnung von unter 850 €

Teilzeitmodell	Kernverwaltung	Sonderhaushalte	Betriebe und Stiftungen	Bremerhaven (Magistrat und Wirtschaftsbetriebe)	Mehrheitsgesellschaften	Gesamt
Bis 10 Stunden	71	13	79	99	166	428
10 bis 15 Stunden	41	3	17	36	24	121
15 bis 20 Stunden	8	11	22	1	59	101
Über 20 Stunden	0	1	0	—	—	1
Gesamt	120	28	117	136	249	651

Darunter Frauen

Teilzeitmodell	Kernverwaltung	Sonderhaushalte	Betriebe und Stiftungen	Bremerhaven (Magistrat und Wirtschaftsbetriebe)	Mehrheitsgesellschaften	Gesamt
Bis 10 Stunden	69	11	40	74	150	344
10 bis 15 Stunden	40	3	17	33	23	116
15 bis 20 Stunden	7	10	21	1	53	92
Über 20 Stunden	0	1	0	—	—	1
Gesamt	116	25	77	108	226	553

Die Teilzeitbeschäftigten, die diese Einkommensgrenze unterschreiten, finden sich schwerpunktmäßig beim Krankenhauspersonal, bei Beschäftigten aus dem Erziehungsbereich, sowie bei der Raumpflege und dem Verwaltungspersonal.

Teilzeitbeschäftigte nach Tätigkeit und Konzernbereich mit einer Entlohnung von unter 850 €

Personalgruppe	Kernbereich	Sonderhaushalte	Betriebe und Stiftungen	Bremerhaven (Magistrat und Wirtschaftsbetriebe)	Mehrheitsgesellschaften	Gesamt
Verwaltungspersonal	23	6	6	9	37	81
Lehrpersonal	4		18	18	0	40
Erziehungs- und Betreuungspersonal	61		29	75	1	166
Krankenpflegepersonal (nur Krankenhäuser)				0	112	112
Sonstiges Krankenhauspersonal				0	29	29
Sonstiges technisches Personal		4	1	0	19	24

Personalgruppe	Kernbereich	Sonderhaushalte	Betriebe und Stiftungen	Bremerhaven (Magistrat und Wirtschaftsbetriebe)	Mehrheitsgesellschaften	Gesamt
Raumpflegerinnen	19	1	29	7	9	65
Reinigungs- und Küchenhilfspersonal	1	11	9	2	0	23
Betriebspersonal	1			0	34	35
Personal im Bereich der Gesundheitspflege			24			24
Sonstige	11	6	1	25	8	52
Gesamt	120	28	117	136	249	651

3. Welche Möglichkeiten sieht der Senat, in seinem Einflussbereich darauf hinzuwirken, dass durch die frei werdenden Stellen entstehende Spielräume vorrangig dafür genutzt werden, dass die Beschäftigten, die mit ihrer Teilzeitstelle keine existenzsichernden Einkünfte erzielen, ihr Stundenkontingent auf Wunsch entsprechend ausweiten können?

Die gesetzliche Vorgabe, Teilzeitarbeit zu fördern, ergibt sich aus dem Teilzeit- und Befristungsgesetz (TzBfG).

Nach § 9 TzBfG hat der Arbeitgeber einen teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmer, der ihm den Wunsch nach einer Verlängerung seiner vertraglich vereinbarten Arbeitszeit angezeigt hat, bei der Besetzung eines entsprechenden freien Arbeitsplatzes bei gleicher Eignung bevorzugt zu berücksichtigen.

§ 11 TV-L bzw. TVöD sieht darüber hinaus für ehemals Vollzeitbeschäftigte mit einer unbefristeten Arbeitszeitreduzierung vor, dass diese bei der späteren Besetzung eines Vollzeitarbeitsplatzes bei gleicher Eignung im Rahmen der dienstlichen Möglichkeiten bevorzugt berücksichtigt werden. Die betrieblichen Bedürfnisse in einzelnen Dienststellen erfordern arbeitsorganisatorisch je nach Tätigkeit Teilzeitbeschäftigungen. In den Grenzen der betrieblichen und organisatorischen Erfordernisse werden bei frei werdenden Spielräumen teilzeitbeschäftigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf Wunsch bei einer Anhebung der Stundenzahl von ihrem Arbeitgeber bevorzugt berücksichtigt. In § 8 Abs. 3 des Gesetzes zur Gleichstellung von Frau und Mann im öffentlichen Dienst des Landes Bremen (LGG) heißt es „Dem Wunsch von Teilzeitbeschäftigten nach Aufstockung ihrer wöchentlichen Arbeitszeit ist im Rahmen der stellenplanmäßigen Möglichkeiten zu entsprechen“.

Der Senat fordert die Dienststellen und die zum Konzern Bremen zugehörigen Gesellschaften auf, alle Möglichkeiten auszuschöpfen, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Betroffene zu eröffnen, um so insgesamt Existenz sichernde Einkommen zu ermöglichen.

4. Welche Möglichkeiten sieht der Senat, dafür zu sorgen, in der bremischen Verwaltung und in zum „Konzern Bremen“ gehörenden Gesellschaften Regelungen, die bei Neueinstellungen regelmäßig Teilzeitbeschäftigung vorsehen, so zu verändern, dass neue Mitarbeiter/-innen mindestens in einem Umfang beschäftigt werden, der existenzsichernde Einkünfte sichert.
5. Welche konkreten Schritte beabsichtigt der Senat gegebenenfalls zu unternehmen, um das in der vierten Frage genannte Ziel möglichst kurzfristig zu erreichen?

Beschäftigte haben nach dem Teilzeit- und Befristungsgesetz die Möglichkeit, eine geringere als die regelmäßige wöchentliche Arbeitszeit zu beantragen. Der Arbeitgeber hat der Verringerung der Arbeitszeit zuzustimmen und die Verteilung entsprechend den Wünschen des Arbeitnehmers/der Arbeitnehmerin festzulegen, soweit betriebliche Gründe diesem nicht entgegenstehen (§ 8 TzBfG). Auch die Tarifverträge des öffentlichen Dienstes (TV-L bzw. TVöD) sehen einen Teilzeitanspruch des/der Beschäftigten vor. Nach § 11 TV-L bzw. § 11 TVöD hat der/die Beschäftigte einen Anspruch auf eine befristete bzw. unbefristete Reduzierung der Arbeitszeit.

Infolge der befristeten Arbeitszeitreduzierung kann es dann bei Bedarf zu einer befristeten Neueinstellung im Rahmen der fehlenden Stunden dieser Stammkraft kommen. Daneben kann es weitere betriebliche Erfordernisse geben, die den Einsatz von Teilzeitkräften notwendig machen.

Der Senat fordert die Dienststellen und die zum Konzern Bremen zugehörigen Gesellschaften auf, strenge Maßstäbe bei der Beurteilung der betrieblichen Erfordernisse, die solche Teilzeitarbeitsverhältnisse im Einzelfall unumgänglich machen, anzulegen.

ANHANG

Übersicht der Dienststellen, in denen Teilzeitbeschäftigte mit einer Entlohnung von unter 850 € monatlich arbeiten

Kernbereich Bremen	Staats- und Universitätsbibliothek
Allgemeine Bewilligungen für Finanzen und Personal	Studentenwerk Bremen
Amt für Soziale Dienste/Zentrale Steuerung	Universität Bremen
Amt für soziale Dienste	Eigenbetriebe und Stiftungen Bremen
Amtsgericht Bremen	Bremer Entsorgungsbetriebe
Arbeitsgericht Bremen	Gebäude- und Technikmanagement Bremen
Behörde des Senators für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales	KiTa Bremen
Behörde des Senators für Bau, Umwelt und Verkehr	Musikschule
Behörde des Senators für Finanzen	Stadtbibliothek
Behörde des Senators für Kultur	Stadtgrün Bremen
Behörde des Senators für Wirtschaft und Häfen	Volkshochschule
Finanzamt Bremen-Nord	Werkstatt Bremen
Finanzamt Bremerhaven	Übersee-Museum
Hafenbehörde	Mehrheitsgesellschaften
Landesinstitut für Schule	Bädergesellschaft BHV mbH
Landgericht Bremen	Bremerhavener Gesellschaft für Investitionsförderung und Stadtentwicklung
Polizei (nicht Vollzugsbereich)	BLG Logistics Group AG & Co. KG
Schulen des Primarbereichs	Bremen Marketing GmbH
Schulen des Sekundarbereichs I	Bremen Online GmbH
Schulen des Sekundarbereichs II	Bremen Online Services GmbH
Sonderschulen	bremenports GmbH & Co. KG
Sportamt	Bremer Arbeit GmbH
Stadtamt	Bremer Bäder GmbH
Stadtteilmanagement	Bremer Ratskeller GmbH
Versorgungsamt	Bremer Straßenbahn AG
Verwaltungsgericht	Bremer Theater
Zentralstelle für die Verwirklichung der Gleichberechtigung der Frau	Facility Management Bremen GmbH
Magistrat Bremerhaven	Fähren Bremen-Stedingen GmbH
Magistrat Bremerhaven (einschließlich Wirtschaftsbetriebe)	Fischereihafen-Betriebsgesellschaft mbH
Sonderhaushalte	Gesellschaft für Bremer Immobilien mbH
Hochschule Bremerhaven	ID-Bremen GmbH
Hochschule für Künste Bremen	Klinikum Bremen-Mitte gGmbH
Landesuntersuchungsamt (LUA)	Klinikum Bremen-Nord gGmbH
	Klinikum Bremen-Ost gGmbH
	Klinikum Bremerhaven-Reinkenheide gGmbH
	Klinikum Links der Weser gGmbH