

Editorial¹

Christina Hießl und Bernd Waas***

Beinahe jeder zehnte innerhalb des europäischen Binnenmarktes erwerbstätige Mensch gilt gegenwärtig als armutsgefährdet. Der deutsche Wert lag in den vergangenen Jahren stets knapp unter oder über dem europäischen Durchschnitt und verzeichnete eine der europaweit stärksten Anstiegsraten im durch den Ausbruch der Pandemie geprägten letzten Vergleichszeitraum 2019 – 2020.² Der Zusammenhang zwischen Erwerbsarbeit und Armut ist keineswegs geradlinig, sondern geprägt durch das komplexe Zusammenwirken soziokultureller Faktoren. Spätestens seit Verkündung der europäischen Säule sozialer Rechte kann es als zentrales Ziel der europäischen Gesetzgebung angesehen werden, Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Armut in Europa insbesondere durch Teilnahme am Arbeitsmarkt überwunden werden kann.

Das vorliegende Sonderheft ist das Ergebnis eines interdisziplinären und interinstitutionellen Dialogs zu Fragen der Armut trotz Arbeit. Dieser wurde im Rahmen des Forschungsprojekts „Working, Yet Poor“ (WorkYP),³ gefördert durch das Horizon 2020-Programm der Europäischen Union, initiiert. Das Projekt wurde von der Universität Luxembourg ins Leben gerufen, um die gesellschaftlichen, rechtlichen und marktwirtschaftlichen Entwicklungen zu erforschen, die hinter dem Anstieg der „In-Work Poverty“ in der EU stehen, mögliche rechtspolitische Handlungsbedarfe auszumachen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Das WorkYP-Projekt lebt durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit innerhalb eines Netzwerkes, das aus elf Forschungseinrichtun-

¹ Funding Disclaimer: This project has received funding from the European Union's Horizon 2020 research and innovation programme under grant agreement No 870619.

* *Hießl*, Prof. Dr. Christina, Instituut voor Arbeidsrecht, KU Leuven, Blijde Inkomststraat 17 – Bus 3423, 3000 Leuven (Belgien), christina.hiessl@kuleuven.be.

** *Waas*, Prof. Dr. Bernd, Institut für Zivil- und Wirtschaftsrecht, Goethe Universität Frankfurt, Theodor-W.-Adorno-Platz 4, 60629 Frankfurt am Main, waas@jur.uni-frankfurt.de.

² Zum Eurostat-Datensatz: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LI04__custom_2185890/default/table?lang=en.

³ Zur Website des Projekts: <https://workingyetpoor.eu>.

gen⁴ in sieben Ländern besteht. Neben der literaturgestützten und empirischen Erforschung globaler Fragestellungen zur Armut trotz Erwerbstätigkeit ist zentrales Anliegen des Projekts die umfangreiche und strukturierte Untersuchung der rechtlichen und tatsächlichen Ausgangslage in sieben Fokusländern (Schweden, Italien, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Polen und Deutschland) sowie des wissenschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Diskurses zu Fragen, die das Phänomen unmittelbar oder mittelbar beeinflussen.

Auf dieser Basis entstand auf Initiative des Lehrstuhls für Arbeitsrecht der Goethe-Universität Frankfurt als deutschem Projektpartner des WorkYP-Netzwerkes ein Dialog, in welchem die Fragestellung im nationalen Kontext aus unterschiedlichen Perspektiven betrachtet und bewertet wird. Im Rahmen einer im Juli 2021 abgehaltenen Konferenz wurde das Thema von mit dem Themenkomplex eng vertrauten Vertreter:innen aus den Bereichen Forschung, Politik, Praxis und Interessensvertretung diskutiert. Im Nachgang zu dieser Konferenz wurden sechs zentrale Diskussionsbeiträge von den Vortragenden verschriftlicht und für das vorliegende Sonderheft zusammengetragen. Diese spiegeln den Stand der Diskussion zu Beginn des Jahres 2022 wieder, weshalb rezentere Entwicklungen – sowohl im Hinblick auf Armuts- und Beschäftigungsindikatoren als auch auf relevante sozialpolitische Maßnahmen – unberücksichtigt bleiben.

Christina Hießl, leitende Forschungsbeauftragte des deutschen WorkYP-Projekts, beschreibt im ersten Beitrag ein nie dagewesenes Interesse an Armutsfragen insgesamt, und im Besonderen an der Rolle von Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen, auf europäischer Ebene. Sie verweist auf die empirische Datenlage, derzufolge im Zuge der stabilen wirtschaftlichen Entwicklung seit der globalen Finanz- und bis vor der Covid-19-Krise zwar die Arbeitsmarktbeteiligung zu- und Situationen erheblicher materieller Deprivation abgenommen haben, die (relativen) Armutsraten jedoch nicht gesunken sind. Die steigende Inzidenz von Armut trotz Arbeit erscheint als treibender Faktor hinter einer Reihe gegenwärtiger Reformen und Initiativen auf EU-Ebene. Der Beitrag behandelt zentral die im Forschungskonzept des WorkYP-Projekts als „direkte Maßnahmen“ identifizierten Bereiche der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Mindestlöhne und Tarifbindung, sowie Sozialleistungen. Abschließend wird erläutert, aus welchen Gründen die Situation in Deutschland in mehrerlei Hinsicht als besonders relevantes Fallbeispiel für das Projekt dient.

⁴ Université du Luxembourg; Alma Mater Studiorum – Università Di Bologna; Stichting Katholieke Universiteit Brabant Tilburg; Erasmus Universiteit Rotterdam; Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main; Katholieke Universiteit Leuven; Lunds Universitet; Uniwersytet Gdański; Fondazione Giacomo Brodolini; Observatoire Social Européen Asbl; Réseau Européen des Associations de lutte contre la pauvreté et l'exclusion social Aisbl.

Eine umfassendere Betrachtung des Fallbeispiels Deutschland aus sozialpolitischer Sicht findet sich im Beitrag von *Katharina Erbedinger*, der federführenden Referentin für die Armut- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung. Sie stellt zunächst wichtige Ergebnisse des im Mai 2021 vorgelegten Sechsten Armut- und Reichtumsberichts der Bundesregierung zur Betroffenheit Erwerbstätiger von niedrigen Einkommen vor. Ausgehend von den darin identifizierten zentralen Risiken beschreibt sie ausgewählte Maßnahmen der vergangenen Wahlperiode zur Verbesserung der Einkommenssituation und Einkommensaussichten von Erwerbstätigen. Dazu gehören Maßnahmen zur Verbesserung der Lohn- und Gehaltsstruktur sowie der Beschäftigungsaussichten, aber auch steuerliche Entlastung und Transfers. Daran anschließend gibt der Beitrag einen Ausblick auf die Weiterentwicklung des beschriebenen Ansatzes durch jüngste Initiativen etwa in Bezug auf den Mindestlohn, die soziale Absicherung von Selbständigen und Plattformbeschäftigten, sowie bildungspolitische Akzente.

Ulrich Walwei, Vizedirektor am IAB und Honorarprofessor für Arbeitsmarktforschung am Institut für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie der Universität Regensburg, rückt eine Gruppe ins Zentrum seines Beitrags, die als Kern der Erwerbsarmut oder auch als „working poor“ im engeren Sinne angesehen werden kann. Die Gruppe der sogenannten Aufstocker:innen umfasst erwerbstätige Personen, die in ihrem Haushaltskontext nicht nur (aufgrund eines weiten Abstandes zum Medianeinkommen) nach international etablierten Messkonzepten als armutsgefährdet gelten, sondern ohne bedarfsgeprüfte Sozialleistungen selbst das soziokulturelle Existenzminimum nicht erreichen. Der Beitrag zeigt zunächst, dass Aufstocker:innen (auch wenn eine gewisse Untererfassung durch Nicht-Inanspruchnahme von Grundsicherungsleistungen angenommen wird) rund 2% der Erwerbsbevölkerung ausmachen. Die weitere empirische Untersuchung zeigt darüber hinaus, welche Faktoren für die Situation dieser Gruppe eine Rolle spielen und welche Ansatzpunkte sich daraus ergeben.

Fortgeführt wird dieser Fokus auf die Kerngruppe der erwerbstätigen Armen durch *Claudia Czernohorsky-Grüneberg*, welche als Geschäftsführerin des Jobcenters Frankfurt am Main mit der Betreuung eben jener Personengruppe betraut ist. Ihr Beitrag gewährt einen Einblick in die Kundenstruktur des Jobcenters sowie die spürbare Ausweitung des Kreises der Betroffenen im Zuge des pandemischen Geschehens. Ein Überblick über die vielfältigen Aspekte der Arbeit des Jobcenters verdeutlicht, dass neben arbeitsmarktbezogene Maßnahmen auch Aspekte wie Teilhabe, Gesundheit, Bildung und Integration in die Gesellschaft zu berücksichtigen sind, um dem Phänomen der Armut trotz Arbeit zu begegnen. In diesem Zusammenhang verweist der Beitrag nachdrücklich auf die Rolle gesetzlicher Instrumentarien, die der Grundsicherungsleistung vorangehen (Wohngeld, Kindergeld, Unterhaltsvorschussleistungen). Abschließend findet sich eine erste Einschätzung potentieller Auswirkungen der im Koali-

tionsvertrag angekündigten Maßnahmen, sowie ein Aufruf zur längst überfälligen Umsetzung verfassungsrichterlicher Entscheidungen zum Sanktionssystem in der Grundsicherung.

In den abschließenden Beiträgen des Sonderhefts stehen wiederum arbeitsmarktbezogene Aspekte der Armut trotz Erwerbstätigkeit im Vordergrund und werden aus der Perspektive der sozialpartnerschaftlichen Interessensvertretung betrachtet.

Benjamin Baykal, zum Entstehenszeitpunkt Referent in der Abteilung Volkswirtschaft und Internationales der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, spricht sich entschieden gegen die These von Armut trotz Arbeit als wachsendes gesellschaftliches Problem der Gegenwart aus. Er verweist u. a. auf die vor dem Einsetzen der Pandemie rückläufige Zahl der Aufstocker:innen und stabile Einkommensverteilung seit 2005, steigende Reallöhne seit Mitte der 2010er Jahre, sowie die Bewältigung arbeitsmarktpolitischer Herausforderungen wie der Integration Geflüchteter, welche in der öffentlichen Wahrnehmung unzureichend ankommen. Der Beitrag betont insbesondere, dass sowohl der Niedriglohnsektor als auch die Zahl atypischer Arbeitsverhältnisse (für die die Bezeichnung „flexibel“ bevorzugt wird) nicht nur bis 2020 tendenziell rückläufig waren, sondern in einem funktionierenden Arbeitsmarkt auch ihre Existenzberechtigung haben. Dabei wird besonders auf die Rolle von Beschäftigungsformen außerhalb des Normalarbeitsverhältnis zur Schaffung von Teilhabe-, Einstiegs- und Aufstiegschancen hingewiesen.

Demgegenüber verweist *Silvia Helbig*, Referatsleiterin beim Bundesvorstand des Deutschen Gewerkschaftsbundes, auf den bereits vor Ausbruch der Pandemie feststellbaren Anstieg des Armutsrisikos in Deutschland, sowie dessen Beschleunigung durch die Covid-19-Krise, die sich anhand erster Daten abzeichnet. Aus gewerkschaftlicher Sicht bildet der im europäischen Vergleich sehr große Niedriglohnsektor eine zentrale Determinante für die Betroffenheit von Erwerbstätigen durch Armut. Der Beitrag unterstreicht auch das gesteigerte Armutsrisiko bei Arbeitslosigkeit, gesundheitlichen Einschränkungen, Erwerbsminderung und im Alter im Falle eines niedrigen Grundverdienstes als Berechnungsgrundlage für Sozialleistungen. Für den DGB stellen die Hartz-Reformen der frühen 2000er Jahre (insb. die Leistungskürzungen bei Arbeitslosigkeit) eine zentrale Ursache für die Verbreitung von Niedriglöhnen und in weiterer Folge Armut trotz Arbeit dar. Unter mehreren Reformvorschlägen wird die Erhöhung des Mindestlohnes als zentrales Instrument für deren Bekämpfung angesehen.