

# AKTIVIERUNGSPOLITIK UND ERWERBSARMUT

Dorothee Spannagel, Daniel Seikel, Karin Schulze Buschoff, Helge Baumann

## AUF EINEN BLICK

Erwerbsarmut – auch bekannt als *working poor* – ist ein weit verbreitetes Phänomen in ganz Europa. Deutschland ist hierbei keine Ausnahme. Im Jahr 2014 war in Deutschland nahezu jeder zehnte Erwerbstätige zwischen 18 und 64 erwerbsarm.

Wie lässt sich Erwerbsarmut wirksam bekämpfen? Welchen Einfluss hat die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik auf Erwerbsarmut? Ist aktivierende Arbeitsmarktpolitik ein geeignetes Mittel, um Erwerbsarmut zu senken? Der vorliegende Report analysiert auf Grundlage eines systematischen Vergleichs zwischen 18 EU-Mitgliedstaaten die Auswirkungen unterschiedlicher arbeitsmarkt- und sozialpolitischer Instrumente auf Erwerbsarmut. Die Befunde zeigen, dass strenge Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug und niedrige Lohnersatz- und Sozialleistungen das Risiko erhöhen, arm trotz Arbeit zu sein. Derartige Aktivierungspolitiken, die dem sogenannten *Workfare*-Ansatz entsprechen, steigern also das Erwerbsarmutsrisiko. Strenge Anspruchsvoraussetzungen und niedrige Lohnersatz- und Sozialleistungen sollen erwerbslose Personen dazu zwingen, auch schlecht entlohnte Arbeitsangebote anzunehmen. Dies kann dazu führen, dass aus armen Arbeitslosen arme Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen werden. Unzureichende staatliche Transfers

können überdies zur Folge haben, dass das Haushaltseinkommen nicht über die Armutsschwelle hinauskommt.

Die Untersuchung zeigt aber auch, dass investive aktive Arbeitsmarktpolitik, also Maßnahmen zur Verbesserung des Humankapitals wie Aus- und Weiterbildung, das Erwerbsarmutsrisiko senken kann. Die Ergebnisse verdeutlichen, dass eine Kombination aus investiver aktiver Arbeitsmarktpolitik und auskömmlichen Lohnersatz- und Sozialleistungen der beste Weg ist, um Erwerbsarmut zu bekämpfen. Demnach sind Strategien, die dem Leitbild eines fördernden Wohlfahrtsstaates entsprechen, der erfolgversprechendste Ansatz zur Bekämpfung von Erwerbsarmut.

Für Deutschland bedeutet dies, Möglichkeiten der beruflichen Qualifikation und Weiterbildung auszubauen und auch für atypisch und/oder im Niedriglohnbereich Beschäftigte zugänglich zu machen. Zudem muss die Arbeitsvermittlung verstärkt auf eine nachhaltige und qualifikationsgerechte Vermittlung von Erwerbslosen ausgerichtet werden. Darüber hinaus sollten die Zumutbarkeitsregeln im Hartz-IV-System entschärft werden. Schließlich muss sichergestellt werden, dass Lohnersatzleistungen und Hartz-IV-Leistungen Armut wirksam verhindern.

<b>Auf einen Blick</b> . . . . .	1	Daten und Methoden . . . . .	9
<b>Einleitung</b> . . . . .	2	Effekte von Aktivierungspolitiken auf Erwerbsarmut: Empirische Analyse . . . . .	10
<b>Was ist Aktivierungspolitik?</b> . . . . .	3	<b>Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen</b> . . . . .	16
<b>Aktivierungspolitik auf der europäischen Ebene im Wandel</b> . . . . .	5		
<b>Führt Aktivierungspolitik zu mehr Erwerbsarmut?</b> 6			
Wie hängen Aktivierungspolitik und Erwerbsarmut zusammen? . . . . .	6		

## EINLEITUNG<sup>1</sup>

Nicht erst seit Ausbruch der Krise haben die Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) mit wachsender Arbeitslosigkeit und Armut zu kämpfen. Die Erwerbsarmut hat ebenfalls in vielen Ländern zugenommen. Zu diesen Ländern gehört auch und gerade Deutschland. Wir sprechen von Erwerbsarmut, wenn eine erwerbstätige Person in einem Haushalt lebt, dessen verfügbares Einkommen unterhalb der Armutsgrenze liegt (60% des Medianeinkommens). In Deutschland liegt diese Armutsschwelle derzeit für einen Einpersonenhaushalt bei rund 11800€ netto im Jahr. Für eine Familie mit zwei Kindern unter 14 Jahren liegt die Armutsgrenze bei einem Nettojahreseinkommen von 24800€. Das Phänomen, dass Haushalte unter die Armutsgrenze rutschen, obwohl mindestens eine Person erwerbstätig ist, ist auch als „Armut trotz Arbeit“ bekannt.

Die politischen Strategien zur Bekämpfung von Armut und Arbeitslosigkeit sind sowohl auf der EU-Ebene als auch in vielen Mitgliedstaaten von einem aktivierungspolitischen Leitbild geprägt. Unter Aktivierungspolitik verstehen wir ein Bündel von arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Maßnahmen, das auf drei Säulen ruht: (1) der investiven aktiven Arbeitsmarktpolitik, (2) der Verschärfung von Auflagen für den Bezug von Transferleistungen (Konditionalität) und (3) der Verringerung von Lohnersatz und Sozialleistungen (Re-Kommodifizierung).

Der aktivierungspolitische Ansatz basiert auf der Grundannahme, dass Erwerbstätigkeit grundsätzlich der beste Weg aus Armut ist. Allerdings berücksichtigt dieser Ansatz nicht, wie die Arbeitsbedingungen (Löhne, Erwerbsbeteiligung) neuer Beschäftigungsverhältnisse ausgestaltet sind.

Vielmehr scheint die Annahme vorzuherrschen, dass Beschäftigungswachstum automatisch zur Verringerung von Armut führt. In diesem Report unterziehen wir diese Annahme einer kritischen Überprüfung. Dazu untersuchen wir auf Grundlage der EU Statistik über Einkommen und Lebensbedingungen (European Survey on Income and Living Conditions, EU-SILC) und der OECD Active Labour Market Policies Database, wie sich Aktivierungspolitiken auf Erwerbsarmut auswirken.

Unsere Untersuchung zeigt, dass Aktivierungspolitiken das Armutsrisiko unter Erwerbstätigen erhöhen können, statt es zu senken. Eine hohe Konditionalität von Transferleistungen, also strenge Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug, und ein hoher Grad an Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft (siehe Infobox 2) steigern das Risiko, arm trotz Arbeit zu sein. Unsere Analyse ergibt also, dass Arbeitsmarktreformen, die sich auf sog. Workfare-Strategien konzentrieren, d.h. die die Konditionalität von Transferleistungen verschärfen und Lohnersatz- und Sozialleistungen kürzen, also den Grad der Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft erhöhen, das Erwerbsarmutsrisiko steigern. Arbeitsmarktpolitiken des Workfare-Typus können demnach dazu führen, dass aus armen Arbeitslosen arme Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen werden, da erwerbslose Individuen gezwungen werden, Arbeitsangebote auch dann anzunehmen, wenn sie schlecht entlohnt werden und unterhalb des eigenen Qualifikationsniveaus liegen. Die Analyse zeigt aber auch, dass investive aktive Arbeitsmarktpolitik das Erwerbsarmutsrisiko senken kann, insbesondere, wenn sie mit ausreichend hohen Transferleistungen kombiniert wird. Demnach sind Strategien, die dem Leitbild eines fördernden Wohlfahrtsstaates entsprechen, der erfolgversprechendere Ansatz zur Bekämpfung von Erwerbsarmut.

Der Report ist folgendermaßen aufgebaut: Zunächst wird der Begriff der Aktivierungspolitik erläutert (Kapitel 2: Was ist Aktivierungspolitik?). Kapitel 3 (Aktivierungspolitik auf der europäischen

<sup>1</sup> Dieser Report basiert auf Seikel, D./Spannagel, D. (2017): Activation into In-work Poverty? The Role of Activating Labour Market Policies as a Driver of In-Work Poverty in Europe, in I. Marx/H. Lohmann (Hrsg.): Edward Elgar Handbook of Research on In-Work Poverty, Cheltenham: Edward Elgar (im Erscheinen).

Ebene im Wandel) befasst sich mit der europäischen Arbeitsmarktpolitik. Anschließend werden der Zusammenhang von Aktivierungspolitiken und Erwerbsarmut erörtert und auf Grundlage von empirischen Analysen die Effekte von Aktivierungspolitiken auf Erwerbsarmut untersucht (Kapitel 4: Führt Aktivierungspolitik zu mehr Erwerbsarmut?). Auf der Basis der Ergebnisse der empirischen Analysen werden abschließend Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen, insbesondere mit Blick auf die deutsche Politik, formuliert (Kapitel 5).

## WAS IST AKTIVIERUNGSPOLITIK?

Grundsätzlich lassen sich zwei Arten von Arbeitsmarktpolitiken unterscheiden: aktive und passive Arbeitsmarktpolitiken. Passive Arbeitsmarktpolitik besteht aus Geldtransfers an Personen und Haushalte bei Arbeitslosigkeit, also Lohnersatz- oder Transferleistungen wie Arbeitslosengeld I oder II. Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zielen hingegen darauf ab, die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen zu verbessern. Dabei ist das Ziel, Arbeitslose möglichst schnell (wieder) in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Seit Mitte der 1990er Jahre wurden Arbeitsmärkte überall in Europa umfassend reformiert. Dieser Prozess wird in der wissenschaftlichen Debatte häufig als „Activation Turn“ bezeichnet (Bonoli 2010, S. 436; Kenworthy 2010, S. 435). Hauptmerkmal dieses „Activation Turn“ ist eine Verschiebung finanzieller Ressourcen von passiven zu aktiven Arbeitsmarktpolitiken. Im Zuge dieser Reformen wurden typischerweise Höhe und Bezugsdauer von Transferleistungen gekürzt, Bedingungen für den Zugang zu Transferleistungen verschärft, während Ausgaben für Qualifizierungs- und Weiterbildungsmaßnahmen erhöht wurden (Lefresne 1999, S. 470).<sup>2</sup> Dieser Trend ist eine der Hauptentwicklungen jüngerer Sozialstaats- und Arbeitsmarktreformen und ist inzwischen ein gemeinsamer Bezugspunkt der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in vielen europäischen Ländern (Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl/Reinhard 2008, S. 2).

<sup>2</sup> In Deutschland zeigt sich ein anderes Bild: Die Ausgaben für die berufliche Weiterbildung sind in den vergangenen Jahren nicht erhöht, sondern im Gegenteil deutlich reduziert worden. So gab es zwischen 2000 und 2005 eine erhebliche Reduzierung der Mittel für Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung nach SGB III (Arbeitsförderung) und SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende), mit zuletzt weniger als 200.000 Eintritten in entsprechende Maßnahmen pro Jahr. Von 2006 bis 2009 wurde die Zahl der Eintritte auf 500.000 gesteigert, seit 2011 stagniert sie bei etwa 300.000 jährlich (BIBB 2015: Schaubild B 3.1-1: Eintritte in Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung von SGB II und SGB III von 2001 bis 2013; <http://www.bibb.de/datenreport/de/2015/30953.php#module31775>).

Dies gilt auch für die europäische Arbeitsmarktpolitik (siehe Abschnitt 3). In Deutschland ist diese Politik auch unter dem Stichwort „Fordern und Fördern“ bekannt.

Die aktivierungspolitische Wende lässt sich auf einen Transfer neoklassischer angebotsorientierter Wirtschaftstheorien in das Feld der Sozialpolitik zurückführen (Bothfeld/Betzelt 2011, S. 4f.). Aktivierungspolitiken liegt die Philosophie zugrunde, dass Arbeitslosigkeit im Grunde freiwillig und damit selbstverschuldet ist (Weishaupt 2013, S. 195). Dieser Sichtweise zufolge wird Arbeitslosigkeit durch – im Vergleich zu Einkommen aus Erwerbsarbeit – zu hohe Transferleistungen verursacht. Demnach erzeugen zu großzügige Transferleistungen negative Anreize, die Arbeitslose davon abhalten, offene (schlecht vergütete) Arbeitsangebote anzunehmen (Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl/Reinhard 2008, S. 8; Lefresne 1999, S. 470; Weishaupt 2013, S. 191). Aktivierungspolitiken zielen daher darauf ab, Arbeitsanreize zu erhöhen, um arbeitslose Personen zu „aktivieren“ (Weishaupt 2013, S. 191ff.).

Aktivierungspolitiken folgen dem Prinzip des „Forderns und Förderns“. Analytisch betrachtet beruhen sie auf drei Säulen: (1) investive aktive Arbeitsmarktpolitik, (2) Konditionalität von Transferleistungen und (3) Re-Kommodifizierung von Arbeitskraft (siehe Infobox 1 und 2). Aktivierung beinhaltet also sowohl „befähigende“, d. h. das Humankapital steigernde Elemente, als auch Zwangselemente (vgl. Bonoli 2010, S. 438; Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl/Reinhard 2008, S. 6).

### Infobox 1

#### Aktivierungspolitik

Im Gegensatz zum Begriff der „Erwerbsarmut“ gibt es keine konsistente wissenschaftliche Definition der Begriffe „Aktivierung“ oder „Aktivierungspolitik“. Der Begriff der „Aktivierungspolitik“ impliziert arbeitsmarktpolitische Interventionen zum Ausgleich von (vermeintlichen) individuellen Verhaltensdefiziten von Arbeitslosen. Anhand der einschlägigen Literatur lassen sich drei zentrale Zieldimensionen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik identifizieren: (1) investive aktive Arbeitsmarktpolitik, das heißt Maßnahmen zur (Wieder-) Herstellung bzw. zum Erhalt von Arbeitsmarktnähe (Beschäftigungsfähigkeit), (2) die Konditionalität von Transferleistungen, das heißt die Verknüpfung von Leistungen mit erwarteten Gegenleistungen, um die Bereitschaft der Arbeitslosen zur Annahme einer Beschäftigung zu erhöhen, und (3) die Re-Kommodifizierung von Arbeitskraft, das heißt eine stärkere Notwendigkeit, einer Erwerbsarbeit nachzugehen, um den eigenen Lebensunterhalt zu bestreiten. Insgesamt zielen die Maßnahmen auf eine Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit, der Verfügbarkeit und der Eigenverantwortung ab.

### **Investive aktive Arbeitsmarktpolitik**

Investive aktive Arbeitsmarktpolitik soll Arbeitssuchenden bei ihrer (Wieder-)Eingliederung in den Arbeitsmarkt helfen (Weishaupt 2013, S. 191). Sie zielt unter anderem auf eine Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit von Arbeitslosen (Lefresne 1999). Es können drei Typen von investiver aktiver Arbeitsmarktpolitik unterschieden werden.

- Maßnahmen zur Verbesserung des Humankapitals; z. B. Berufsausbildung und Weiterbildung
- Arbeitsmarktvermittlung
- Direkte Beschäftigungsförderung; z. B. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Lohnzuschüsse, Steuervergünstigungen, Zuschüsse zur Kinderbetreuung (Bonoli 2010, S. 439ff.; Weishaupt 2013, S. 191ff.).

### **Konditionalität von Transferleistungen**

Die zweite Säule von Aktivierungspolitiken besteht aus Zwangselementen, welche die Arbeitsbereitschaft von Arbeitslosen erhöhen sollen. Die Zahlung von Transferleistungen wird dabei verstärkt von der Bereitschaft der Erwerbslosen abhängig gemacht, aktiv nach Arbeitsangeboten zu suchen sowie Arbeitsangebote anzunehmen, auch wenn diese unter dem Qualifikationsniveau der letzten Beschäftigung liegen, schlechter bezahlt werden oder weit vom Wohnort entfernt sind (Dingeldey 2007, S. 823f.; Eichhorst/Kaufmann/Konle-Seidl/Reinhard 2008, S. 2; Kenworthy 2010, S. 439). Zudem wird typischerweise das Recht, an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen, in eine Pflicht umgewandelt (Weishaupt 2013, S. 195). Die Befolgung dieser Auflagen wird üblicherweise durch Sanktionen erzwungen, vor allem durch Kürzungen von Transferleistungen oder sogar durch vollständige Ersetzung des Geldtransfers durch Essensmarken (Bonoli 2010, S. 439ff.).

### **Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft**

Der dritte Bestandteil von Aktivierungspolitik ist die Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft (Kenworthy 2010, S. 438). Sozialstaatliche Politiken, die eine De-Kommodifizierung der Arbeitskraft zum Ziel haben, d. h. die die individuelle Existenzsicherung von der Erwerbsarbeit entkoppeln, werden zurückgefahren (Dingeldey 2007, S. 823). Die Kürzung von Transferleistungen soll Arbeitsanreize erhöhen und somit Erwerbslose „aktivieren“ (Bonoli 2010, S. 439ff.; Kenworthy 2010, S. 438). Konkret bedeutet dies, dass die Höhe und Dauer von Transferleistungen verringert wird und dass die Voraussetzungen für den Anspruch auf Transferleistungen (z. B. Beitragszeiten) verschärft werden. Zu den re-kommodifizierenden Maßnahmen gehört auch das Heraufsetzen des Renteneintrittsalters und die Abschaffung von Frühverrentungsprogrammen (Weishaupt 2013, S. 192–193, 210–211ff.).

Der konkrete Mix dieser Elemente von Aktivierungspolitiken variiert von Land zu Land. Dabei lassen sich zwei Idealtypen von Aktivierungsregimen identifizieren: der fördernde Wohlfahrtsstaat und der Workfare-Staat. Der Schwerpunkt des fördernden Wohlfahrtsstaats liegt auf der Verbesserung des Humankapitals und auf Beratungs- und Unterstützungsangeboten für Arbeitslose, damit diese sich leichter den sich wandelnden Anforderungen auf dem Arbeitsmarkt anpassen können. Zwar gibt es auch im fördernden Wohlfahrtsstaat Anreiz- und Sanktionssysteme, doch sind die Zwangselemente hier weniger stark ausgeprägt als im Workfare-Staat. Der Schwerpunkt des Workfare-Staats liegt hingegen auf Leistungskürzungen, Verschärfung der Anspruchsvoraussetzungen und verpflichtenden Arbeitsmarktprogrammen, also auf einer Kombination von verschärfter Konditionalität und Re-Kommodifizierung. In diesem Regime ist der Druck auf Erwerbslose besonders hoch, Arbeitsangebote unabhängig von den Arbeitsbedingungen anzunehmen (Dingeldey 2007, S. 825ff.).

Infobox 2

### **Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft**

Der Begriff De-Kommodifizierung beschreibt die Aufhebung des Warencharakters von Arbeitskraft. De-Kommodifizierung bedeutet also, dass Arbeitskraft nicht wie eine normale Ware zu freien Marktpreisen gehandelt wird. Dies beinhaltet insbesondere, dass auch dann ein mindestens existenzsicherndes Einkommen zur Verfügung gestellt wird, wenn die Arbeitskraft nicht auf dem Arbeitsmarkt „verkauft“ wird, etwa bei Arbeitslosigkeit oder im Ruhestand. Entsprechend bedeutet Re-Kommodifizierung, dass der Warencharakter von Arbeitskraft wieder hergestellt wird. Die Existenz- oder Lebensstandardsicherung (auch im Alter) wird dabei wieder in höherem Maße vom „Verkauf“ der Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt abhängig gemacht.

## AKTIVIERUNGSPOLITIK AUF DER EUROPÄISCHEN EBENE IM WANDEL

In der wissenschaftlichen Debatte ist es weitgehend unumstritten, dass die EU die Konvergenz von Arbeitsmarktpolitiken über die verschiedenen Wohlfahrtsstaaten hinweg gefördert hat (Armingeon 2007, S. 921f.; Sowa/Zapfel 2015, S. 47; van Vliet/Koster 2011; Weishaupt/Lack 2011, S. 33). Die europäische Beschäftigungspolitik basiert hauptsächlich auf der Offenen Methode der Koordinierung (OMK), also auf einer freiwilligen Koordinierung der nationalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken (Blank/Schulze Buschoff 2011, S. 5; Weishaupt/Lack 2011, S. 12).

Ende der 1990er Jahre avancierte das Aktivierungs-Paradigma zum Orientierungspunkt der Europäischen Beschäftigungsstrategie (EBS) (Armingeon 2007, S. 909; Dingeldey 2007, S. 825; Weishaupt/Lack 2011, S. 12). Die erste von insgesamt vier Säulen der EBS zielte auf die „Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit“. Sie legte den Schwerpunkt auf investive aktive Arbeitsmarktpolitiken wie z. B. Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. Die Zahl der Arbeitslosen in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sollte um mindestens 20 Prozent gesteigert werden. Im Jahre 2000 wurde die EBS in die Lissabon-Strategie integriert (Weishaupt/Lack 2011, S. 13), die unter anderem zu „mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt“<sup>3</sup> führen sollte. Eines der Ziele der Lissabon-Strategie war eine Erhöhung der Beschäftigungsquote auf 70 Prozent (60 Prozent für Frauen, 50 Prozent für Beschäftigte im Alter zwischen 55 und 64 Jahren) (Blank/Schulze Buschoff 2011, S. 1; Lundvall/Lorenz 2012, S. 340). Im Jahre 2005 wurde die Lissabon-Strategie überprüft und überarbeitet. In der Folge verloren die beschäftigungspolitischen Zielsetzungen an Bedeutung. Die Beschäftigungspolitik wurde nun weniger im Lichte von Sozialpolitik betrachtet, sondern unter den Gesichtspunkten fiskalischer Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit neu ausgerichtet. Der Fokus der überarbeiteten Lissabon-Strategie liegt seitdem stärker auf Beschäftigungswachstum und weniger auf der Qualität von Beschäftigung oder auf sozialer Inklusion (Weishaupt/Lack 2011, S. 17f.).

Im Zuge der Euro-Krise wurde angesichts der stark steigenden Arbeitslosigkeit die „Europa 2020 Strategie“ eingeführt. Sie legt wieder mehr Gewicht auf inklusives Wachstum. Dazu wurde das Ziel festgelegt, die Beschäftigungsrate für die Gruppe der 20-64jährigen von 69% auf 75% zu erhöhen und die Armut in der EU um 25% zu reduzieren, was EU-weit 20 Millionen weniger Menschen in Armut bedeuten würde (Lundvall/Lorenz 2012, S.334f.; Weishaupt/Lack 2011, S.25f.).

Obwohl die Bedeutung von inklusivem Wachstum hier stärker betont wird, teilt die Europa 2020 Strategie den Ansatz ihrer Vorgängerinnen: Arbeit wird als der beste Schutz vor Armut angesehen. Dementsprechend müssen Arbeitsmärkte und Sozialversicherungssysteme so reformiert werden, dass alle negativen Arbeitsanreize beseitigt werden (Weishaupt 2013, S. 190).

Die Krise hat aber auch zu weitgehenden institutionellen Veränderungen auf der europäischen Ebene geführt. Die wirtschafts- und fiskalpolitische Steuerungsarchitektur (Economic Governance) wurde grundlegend reformiert. Europäische Institutionen wurden mit neuen Kompetenzen ausgestattet und ihre bis dahin bestehenden arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Eingriffsrechte wurden weit über den Status nicht-hierarchischer, unverbindlicher Koordinierung hinaus aufgewertet. Dazu wurden neue Verfahren eingeführt (Europäische Semester, Verfahren bei makroökonomischen Ungleichgewichten) oder bestehende Verfahren verschärft (Verfahren bei übermäßigen Defiziten), welche die nationalen Arbeitsmärkte und Sozialversicherungssysteme direkt adressieren (Seikel 2016b). Zwar sind die länderspezifischen Empfehlungen der Kommission im Rahmen des Europäischen Semesters nicht rechtlich bindend, können aber im Falle eines Verfahrens wegen übermäßigen Defizits oder makroökonomischen Ungleichgewichts verbindlich und mit Hilfe von Sanktionen durchgesetzt werden. Überdies wurden Mitgliedstaaten mit großen finanziellen Schwierigkeiten (Griechenland, Irland, Portugal, Zypern) dem Troika-Mechanismus unterworfen. Dieser beinhaltet massive Eingriffe in die nationale Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie in die Tarifvertragssysteme als Voraussetzung für finanzielle Hilfen der übrigen Mitgliedstaaten. Die EU-Krisenstrategie konzentriert sich auf Deregulierung von Arbeitsmärkten, Kürzung von Sozialausgaben, Erhöhung des gesetzlichen Renteneintrittsalters und Abschaffung von Frühverrentungsmöglichkeiten (Bieling 2012; Schulten/Müller 2015) – mit anderen Worten, auf die Transformation nationaler Wohlfahrtsstaaten und Arbeitsmarktregime hin zu einem Workfare-Modell.

<sup>3</sup> [http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1\\_de.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm).

# FÜHRT AKTIVIERUNGSPOLITIK ZU MEHR ERWERBSARMUT?

## Wie hängen Aktivierungspolitik und Erwerbsarmut zusammen?

Wir sprechen von Erwerbsarmut, wenn eine erwerbstätige Person in einem Haushalt mit einem verfügbaren Einkommen unterhalb der Armutsgrenze lebt (60% des Medianeinkommens). Der Anteil der von Erwerbsarmut betroffenen Erwerbstätigen an den Erwerbstätigen im Alter von 18 bis 64 variiert stark zwischen den europäischen Ländern (Abbildung 1).

Im Durchschnitt lag die Erwerbsarmutsrate der EU 28 im Jahre 2014 bei 9,6%. Rumänien weist den höchsten Anteil an Erwerbsarmut auf (18,6%), gefolgt von Griechenland (13,4%) und Spanien (13,2%). Mit 4,5% oder weniger haben Belgien, die Tschechische Republik und Finnland die geringsten Erwerbsarmutsquoten. Deutschland liegt mit 9,6% genau im Durchschnitt der EU-Länder.

Wäre Arbeit tatsächlich das beste Mittel gegen Armut, dann dürfte logischerweise der Anteil der von Erwerbsarmut betroffenen Beschäftigten zumindest nicht ansteigen, wenn es ein signifikantes Beschäftigungswachstum gibt. Wie Abbildung 2 zeigt, verzeichnen jedoch gleich eine ganze Reihe

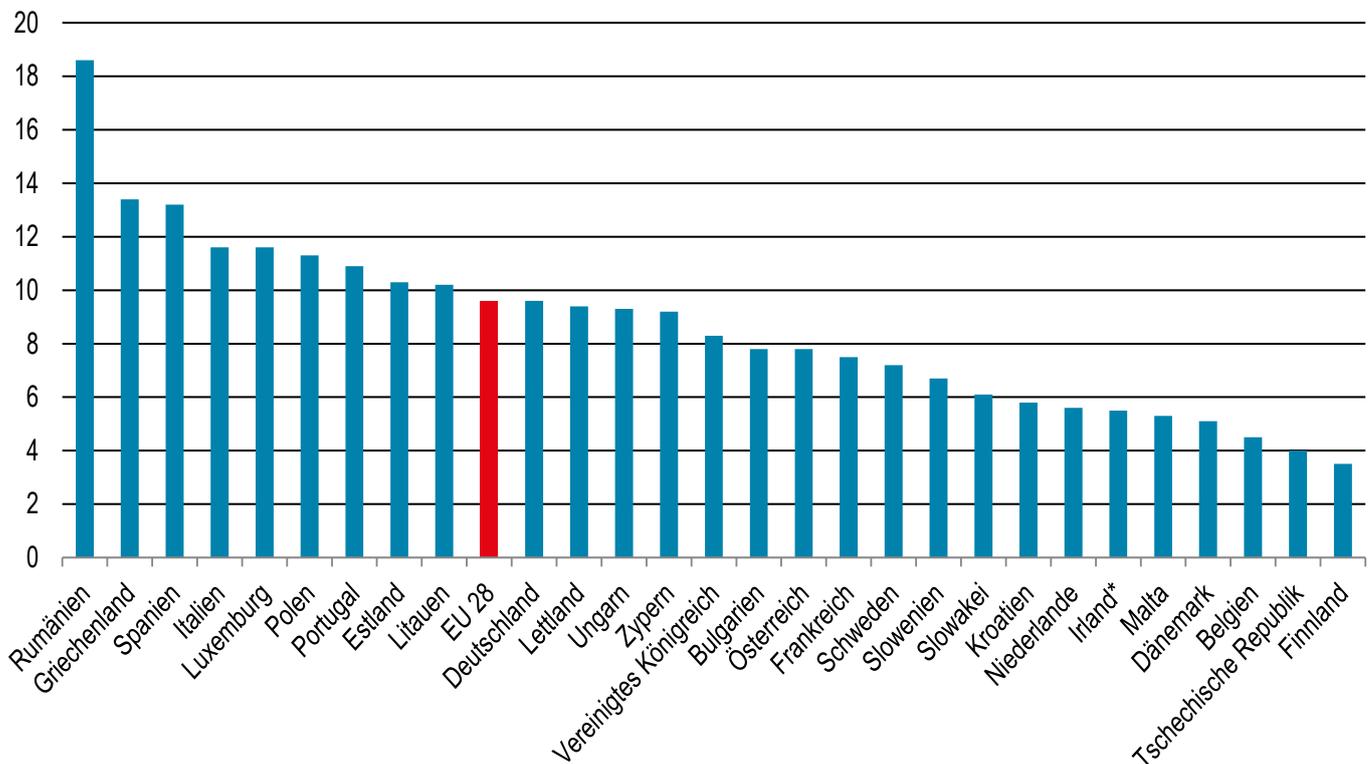
europäischer Länder bis zum Ausbruch der Krise einen substanziellen Anstieg der Erwerbsarmut (Säulen mit positiven Werten), obwohl die Beschäftigungsrate deutlich angestiegen ist (violette und türkisfarbene Säulen) (siehe auch Cantillon 2011). Obwohl es einem Land (Polen) gelungen ist, die Beschäftigung zu erhöhen und gleichzeitig die Erwerbsarmut zu senken, ist die Entwicklung der Erwerbsarmut in vielen anderen Ländern wie z.B. Deutschland oder Estland genau entgegengesetzt.

Der deutsche Fall ist dabei besonders bemerkenswert. Deutschland weist mit Abstand den höchsten Zuwachs an Erwerbsarmut auf. Die Erwerbsarmutsrate hat sich zwischen 2004 und 2014 verdoppelt (siehe auch Abbildung 3 und Infobox 4). Gleichzeitig ist die Beschäftigungsrate im Vergleich mit am stärksten angestiegen. Offensichtlich ist der Zusammenhang zwischen Beschäftigungswachstum und Armut komplizierter als gemeinhin angenommen. Mehr Arbeit ist keine Garantie für weniger Erwerbsarmut.

Abbildung 1

### Erwerbsarmut in der EU in Prozent (2014)

in Prozent der Erwerbstätigen im Alter zwischen 18 und 64

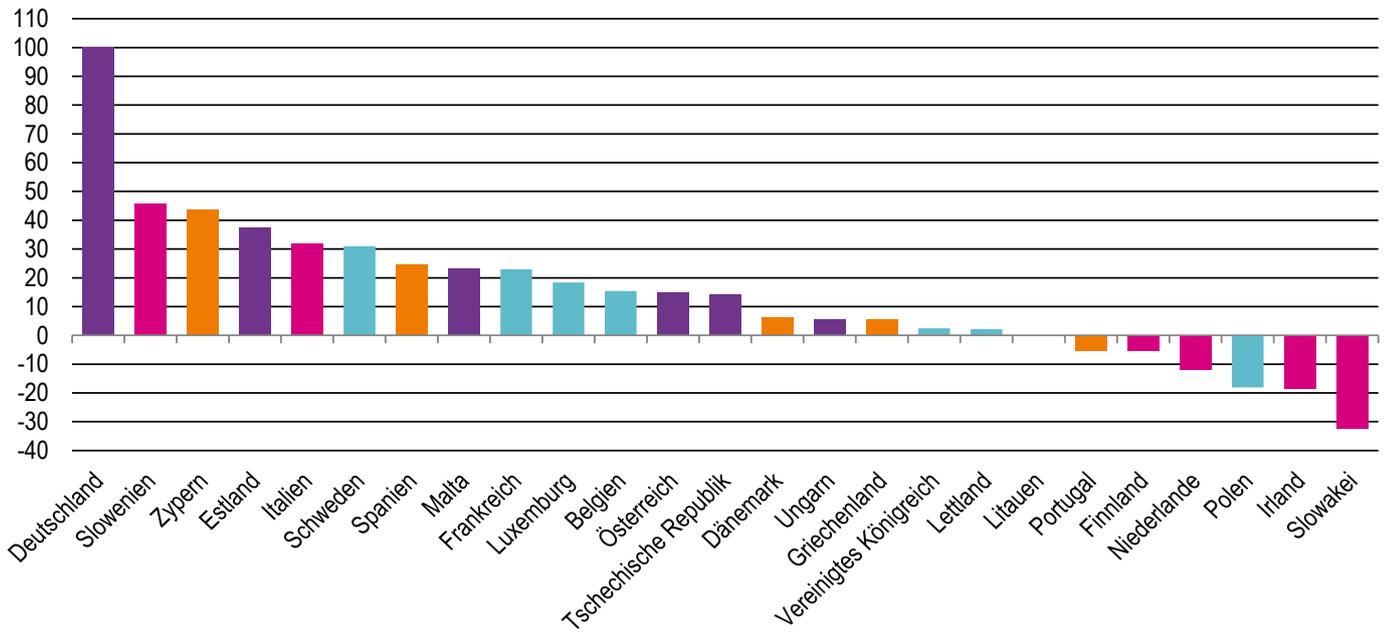


\*Angaben für Irland für das Jahr 2013.

Quelle: Eurostat Variable ilc\_iw01, © WSI 2017

### Veränderung der Erwerbsarmutsrate 2004-2014 in Prozent (2004=100)

in Prozent der Erwerbstätigen im Alter zwischen 18 und 64

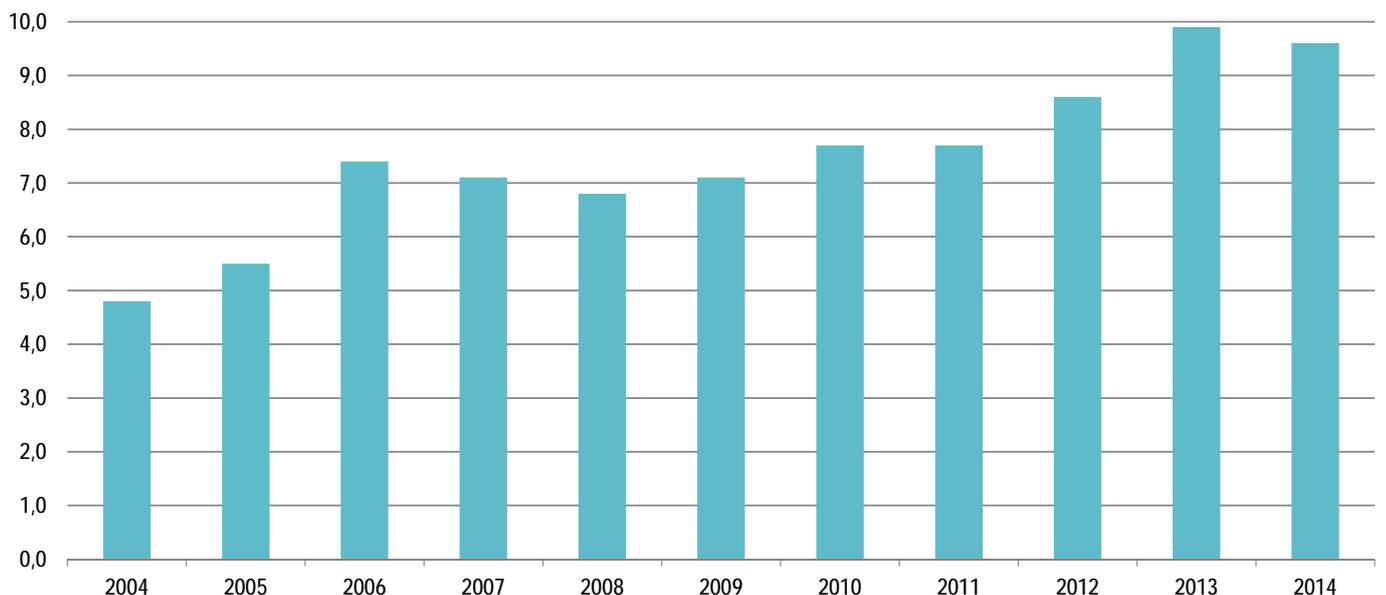


- Steigerung der Erwerbstätigenquote zwischen 2004-2014 um 3-8 Prozentpunkte
- Steigerung der Erwerbstätigenquote zwischen 2004-2014 um 0-3 Prozentpunkte
- Veränderung der Erwerbstätigenquote zwischen 2004-2014 um 0 bis -4 Prozentpunkt
- Veränderung der Erwerbstätigenquote zwischen 2004-2014 um -4 bis -13 Prozentpunkte

Quelle: Eurostat Variable ilc\_iw01, Eurostat Variable lfsi\_emp\_a, eigene Berechnung. © WSI 2017

### Entwicklung der Erwerbsarmutsrate in Deutschland (2004-2014)

in Prozent der Erwerbstätigen im Alter zwischen 18 und 64



Quelle: Eurostat Variable ilc\_iw01, © WSI 2017

Es stellt sich die Frage, warum Erwerbsarmut zunehmen kann, obwohl die Beschäftigung steigt. Ausgangspunkt unserer Analyse ist die Annahme, dass eine stärkere Betonung der Workfare-Aspekte (Konditionalität, Re-Kommodifizierung) dazu führen kann, dass aus armen arbeitslosen Haushalten bzw. Personen arme erwerbstätige Haushalte bzw. Personen werden. Diese Vermutung beruht auf den folgenden Überlegungen. In der Forschung sind zwei Mechanismen bekannt, die zu einem hohen Erwerbsarmutsrisiko führen.

### **Niedrige Einkommen aus Erwerbsarbeit**

Niedriglöhne erhöhen das individuelle Erwerbsarmutsrisiko deutlich (Grimshaw 2011; Nolan/Whelan/Maître 2010). So haben Niedriglohneempfänger typischerweise ein überdurchschnittlich hohes Erwerbsarmutsrisiko (Cooke/Lawton 2008; Grimshaw 2011; Nolan/Whelan/Maître 2010). Ein niedriges Lohnniveau von Haushalten ist aber häufig auch auf eine niedrige Erwerbsbeteiligung der Haushaltsmitglieder zurückzuführen (Crettaz 2011). Je höher der Anteil von Haushaltsmitgliedern mit einer unbefristeten Vollzeitbeschäftigung, desto niedriger ist das Erwerbsarmutsrisiko und umgekehrt (Nolan et al. 2010). Wichtig ist dabei allerdings: Wer ein niedriges Einkommen bezieht, ist nicht zwangsläufig erwerbsarm, da immer auch der Haushaltskontext berücksichtigt werden muss. So können die Einkommen weiterer Haushaltsmitglieder den Haushalt über die Armutsgrenze heben.

Generell haben Alleinverdienerhaushalte ein höheres Erwerbsarmutsrisiko, insbesondere, wenn der Alleinverdiener oder die Alleinverdienerin auch noch atypisch beschäftigt ist (Brady/Fullerton/Moren-Cross 2010; European Commission 2011a; Goerne 2011).

### **Unzureichende Transferleistungen**

Die negativen Auswirkungen niedriger Erwerbseinkommen können durch Transferleistungen ausgeglichen werden, wenn diese hoch genug sind, um das Haushalteinkommen über die Armutsschwelle zu heben. Hierbei sind vor allem die Lohnersatzrate der Arbeitslosenversicherung (Pena-Casas/Latta 2004) sowie die Höhe der Sozialhilfe von Bedeutung (European Commission 2011a). Fallen sie zu niedrig aus, können Haushalte in Erwerbsarmut geraten.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass zwei Wege in die Erwerbsarmut führen (Spannagel 2013): (1) ein niedriges Erwerbseinkommen aufgrund niedriger Stundenlöhne oder geringer Beschäftigungsintensität in Kombination mit zu geringen finanziellen Ressourcen des Gesamthaushaltes; (2) ein individuelles Einkommen oberhalb der Armutsgrenze in einer Haushaltskonstellation, bei der das gesamte Haushaltseinkommen dennoch unterhalb der Armutsgrenze liegt. Daher untersucht der vorliegende Report, welche (indirekten) Effekte die Arbeitsmarktpolitik auf individuelle Einkommen hat und ob Transfereinkommen zu niedrigen Löhnen auf der Haushaltsebene (direkt) kompensieren und somit Erwerbsarmut senken können.

Es ist wichtig festzuhalten, dass Aktivierungspolitiken theoretisch sowohl positive als auch negative Auswirkungen auf das Haushaltseinkommen haben können. So belegen verschiedene Studien positive Beschäftigungswirkungen von aktiven Arbeitsmarktprogrammen (siehe hierzu die Metastudien von Card/Kluve/Weber 2010 und Kluve 2010). Eine erfolgreiche „Aktivierung“ im Sinne einer Beschäftigungsaufnahme kann das Haushaltseinkommen erhöhen. Wenn zum Beispiel ein arbeitsloses Mitglied eines armen Haushaltes – in dem bereits mindestens eine Person erwerbstätig ist – Arbeit findet, kann ihr zusätzliches Einkommen den Haushalt über die Armutsschwelle heben, solange das zusätzliche Erwerbseinkommen höher ist als die gegebenenfalls entfallenden Transferleistungen – der Haushalt wäre in diesem Fall nicht mehr erwerbsarm. Ein weiterer möglicher positiver Effekt von Aktivierungspolitiken ist, dass investive aktive Arbeitsmarktpolitik wie z.B. Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen die Qualifikationen und Fähigkeiten von Arbeitskräften verbessern können. Dies könnte zu höheren Löhnen für besser qualifizierte – möglicherweise zuvor arbeitslose – Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen führen. Einen ähnlichen Effekt kann auch eine Verbesserung der öffentlichen Arbeitsvermittlung, also der Jobcenter, haben, wenn sie zu einer besseren Übereinstimmung der

#### **Infobox 3**

### **Erwerbsarmut**

Eine Person gilt gemäß der Definition der Europäischen Union als erwerbsarm, wenn sie im Jahr mehr als sechs Monate erwerbstätig ist und in einem Haushalt lebt, der mit weniger als 60% des Medians (mittleres Einkommen) des Nettoäquivalenzeinkommens auskommen muss. Das Äquivalenzeinkommen wird auf Basis der 1994 entwickelten neuen OECD-Skala berechnet. Nach dieser wird der ersten erwachsenen Person im Haushalt das Bedarfsgewicht 1,0 zugeordnet, für die weiteren Haushaltsmitglieder werden kleinere Gewichtungen angesetzt (0,5 für weitere Personen im Alter ab 14 Jahren und 0,3 für jedes Kind im Alter von unter 14 Jahren), weil angenommen wird, dass sich durch gemeinsames Wirtschaften Einsparungen erreichen lassen. Nach den Ergebnissen des Mikrozensus galten in Deutschland im Jahr 2012 beispielsweise Einpersonenhaushalte mit einem monatlichen Einkommen von weniger als 869 Euro netto als armutsgefährdet. Die Armutsschwelle von Haushalten mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren lag bei 1826 Euro netto monatlich (Berechnung: Armutsschwelle für Einpersonenhaushalte multipliziert mit dem Bedarfsgewicht des Haushalts nach neuer OECD-Skala von 2,1)

Qualifikationen von Arbeitssuchenden mit offenen Stellenangeboten führt. Zudem können investive aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die gleiche Wirkung haben wie passive Arbeitsmarktpolitik, da sie zusätzliche finanzielle Leistungen beinhalten können, die das Haushaltseinkommen erhöhen (z.B. Verlängerung des Arbeitslosengeldes, Ausbildungsvergütungen, finanzielle Arbeitsanreize). In diesen Fällen könnte dadurch das Haushaltseinkommen über die Armutsgrenze gehoben werden.

Auf der anderen Seite gehen wir davon aus, dass eine striktere Konditionalität von Transferleistungen und eine Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft das Erwerbsarmutsrisiko steigern. Diese Annahme baut auf zwei Überlegungen auf: Erstens sollen solche Maßnahmen Arbeitssuchende dazu zwingen, Arbeitsangebote anzunehmen, auch wenn diese schlecht entlohnt werden. Zwangselemente wie Konditionalität und Sanktionen dienen schließlich genau diesem Zweck. So kann die Re-Kommodifizierung der Arbeitskraft dazu führen, dass die Notwendigkeit steigt, schlecht vergütete Stellen anzunehmen, wenn die Transferleistungen zu niedrig sind. Das entspricht schließlich der eigentlichen Bedeutung des Begriffs Re-Kommodifizierung: Die Subsistenz einer Person wird stärker davon abhängig, dass er oder sie die eigene Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt verkauft (siehe Infobox 2). Maßnahmen, die Arbeitslose dazu zwingen, Jobs mit schlechter Bezahlung und/oder niedrigem Stundenumfang anzunehmen, können dementsprechend dazu führen, dass die Erwerbsarmut steigt, weil aus arbeitslosen armen Haushalten erwerbstätige arme Haushalte werden. Zweitens, wenn Haushalte auf Transferleistungen angewiesen sind und diese gekürzt werden, kann dies dazu führen, dass diese Haushalte unter die Armutsgrenze fallen (vgl. Cantillon 2011).

## Daten und Methoden

In diesem Abschnitt wird erläutert, wie Erwerbsarmut und Aktivierungspolitiken gemessen werden. Zudem wird dargelegt, mit welchen Methoden die Effekte von Aktivierungspolitiken auf Erwerbsarmut ermittelt werden.

Um Erwerbsarmut zu messen, verwenden wir die Daten des EU-SILC der Europäischen Union. Der Datensatz umfasst alle 28 EU-Mitgliedstaaten plus Norwegen und Island. Er enthält Daten für mehr als 291 000 erwachsene Personen (über 18 Jahre) und 141 000 Haushalte (Eurostat 2014, S.28). Unsere Definition von Erwerbsarmut folgt der offiziellen Definition der EU: Wie bereits erwähnt, gilt eine Person als erwerbsarm, wenn sie erwerbstätig ist (also im Referenzjahr mehr als sechs Monate erwerbstätig war) und in einem Haushalt lebt, dessen verfügbares Einkommen unterhalb der 60%-Median Armutsgrenze liegt (siehe Infobox 3). Erwerbstätigkeit wird anhand der Selbstauskunft der Befragten zum

## Länderbesonderheit Deutschland

Bemerkenswert ist der Befund, dass Deutschland im Ländervergleich den höchsten Zuwachs an Erwerbsarmut aufweist (siehe Abbildungen 2 und 3). Welche Ursachen können dafür benannt werden? Trotz der positiven Arbeitsmarktentwicklung in Deutschland bestehen tiefgreifende strukturelle Probleme fort. Die schwache Einkommensentwicklung führt zu einer weiteren Polarisierung von reichen und armen Haushalten. Die positive Arbeitsmarktentwicklung beruht zu einem großen Teil auf einer Zunahme von atypischer Beschäftigung, vor allem in Teilzeit, häufig im Dienstleistungsbereich und im Niedriglohnsektor. Die Ausweitung des Niedriglohnsektors wurde im Zuge der Stärkung von Workfare-Elementen durch weitergehende Deregulierungen des Arbeitsmarktes, Kürzung von Transferleistungen und verschärfte Zumutbarkeitsregelungen, d.h. den erhöhten Druck auf Arbeitslose zur Aufnahme auch gering qualifizierter und entlohnter Erwerbstätigkeit, beschleunigt (Adamy/Kolf 2016, S.2f.). Die Vermittlungen der Agenturen und Jobcenter in atypische Beschäftigungen erscheinen im Zusammenhang mit verschärften Zumutbarkeitsregeln und mit den Reformen, die zu einer Reduzierung der Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes geführt haben, problematisch. Lo, Stephan und Wilke (2013) weisen nach, dass diese Reformen zwar zu früheren Übergängen von Arbeitslosen in Beschäftigung geführt haben, dies jedoch mit einer Verschlechterung der Beschäftigungsqualität, gemessen am Lohnniveau, verbunden ist. Problematisch erscheint auch die Reduzierung der Mittel der Bundesagentur für Arbeit (BA) für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen für Arbeitssuchende. Untersuchungen des IAB bestätigen, dass Teilnehmende aus Umschulungen eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit haben, sozialversicherungspflichtig beschäftigt zu sein, als diejenigen, die an einer Umschulung nicht teilgenommen haben (Kruppe/Lang 2015).

überwiegenden Erwerbsstatus für jeden Monat des vorangegangenen Jahres ermittelt. Die Einkommenswerte werden auf Grundlage des verfügbaren Äquivalenzeinkommens berechnet. Unsere Daten beschränken sich auf abhängig beschäftigte Personen im Alter zwischen 18 und 64 Jahren.

Die Messung von Aktivierungspolitik ist im Vergleich dazu anspruchsvoller. Die Berechnungen beruhen auf offiziellen Statistiken der OECD und der Europäischen Union. Wir verwenden Informationen aus der OECD Active Labour Market Policies Database sowie aus den Labour Market Policies (LMP) Statistics der EU (für weitere Informationen siehe Grubb/Puymoyen 2008). Diese Datensätze enthalten Informationen für 28 OECD-Länder, von denen 23 auch bei EU-SILC zu finden sind. Die OECD Active Labour Market Policies Database enthält quantitative Daten über die Ausgaben für investive aktive Arbeitsmarktpolitiken und die Zahl

der Teilnehmer und Teilnehmerinnen in Aktivierungsmaßnahmen sowie detailliertere qualitative Daten über die Struktur und die konkrete Ausgestaltung solcher Maßnahmen. Die Datenbank deckt die folgenden acht Arbeitsmarktinterventio- nen ab, jede davon mit mehreren Unterkategori- en (Eurostat 2013, S. 13ff.): (1) Arbeitsvermittlung (etwa durch Jobcenter); (2) Weiterbildungsmaß- nahmen; (3) Beschäftigungsanreize (z. B. finanzielle Einstellungsanreize für Arbeitgeber); (4) Geschützte Beschäftigung und Wiedereingliederungsmaßnah- men im Zuge von Rehabilitationsprogrammen (zum Beispiel finanzielle Zuschüsse für Arbeitgeber, die eingeschränkt erwerbsfähige Personen einstellen); (5) Maßnahmen zur direkten Schaffung von Ar- beitsplätzen; (6) Gründungsförderung (finanzielle Unterstützung für Arbeitslose, die sich selbststän- dig machen) (7) Einkommenssicherung im Fall von Arbeitslosigkeit (z. B. Arbeitslosenversicherung und Arbeitslosengeld) und (8) Vorruhestandsprogram- me. Diese acht Kategorien umfassen sowohl pas- sive als auch investive aktive Arbeitsmarktpoliti- ken. Wir verwenden für unsere Analyse nur Daten über die Ausgaben für die investive aktive Arbeitsmarktpoliti- k (Kategorien 2-6).<sup>4</sup>

Daten über die Konditionalität von Transferlei- stungen finden sich in den zusätzlichen Fragebö- gen (siehe Eurostat 2013). Die darin enthaltenen Angaben beruhen auf qualitativen Berichten über die nationalen Arbeitsmarktpolitiken. Diese Daten dienen uns als Basis für die Operationalisierung von Konditionalität. Allerdings benötigen wir für unsere Berechnungen quantitative Indikatoren. Bislang haben nur wenige Studien die qualitativen Informationen aus den Fragebögen in quantitative Indikatoren umgewandelt (z. B. Hasselpflug 2005; Venn 2012). Der neueste und für unsere Zwecke in- struktivste Indikator ist der sogenannte Strictness Indicator von Langenbucher (2015). Wir nutzen ihn, um zu analysieren, welche Auswirkungen die Kon- ditionalität von Arbeitsmarktpolitiken auf Erwerbs- armut hat. Der Strictness Indicator besteht aus 11 Kategorien, die auf drei Dimensionen aufgeteilt werden, die jeweils einen eigenständigen Indikator bilden (für detailliertere Angaben siehe Langen- bucher 2015, S. 12f.).<sup>5</sup>

---

4 Wir lassen Kategorie 1 unberücksichtigt, da diese nur Daten über die administrativen Kosten für Arbeitsver- mittlung enthält. Die Kategorien 7 und 8 messen pas- sive Arbeitsmarktpolitik und werden deswegen nicht berücksichtigt.

5 Die drei Unterdimensionen sind: (1) „Verfügbarkeitskrite- rien“: Verfügbarkeit für Jobangebote und arbeitsmarkt- politische Maßnahmen, Zumutbarkeitskriterien für geo- grafische und berufsbezogene Mobilität sowie „andere Gründe, um Jobangebote abzulehnen“; (2) „Auflagen für die Arbeitssuche“: Häufigkeit, mit der die Stellensuche überwacht wird sowie Anforderungen an die Dokumen- tation der Arbeitssuche; (3) „Sanktionen“: Sanktionen für freiwillige Arbeitslosigkeit, für das (wiederholte) Ablehnen von Jobangeboten sowie für die erste bzw. wiederholt fehlende Bereitschaft, an Maßnahmen oder

Die Werte der Teilelemente des Strictness Indi- cators reichen von 1 bis 5. Je höher der Wert, desto strenger ist die Konditionalität in einer Dimension.

Die Daten für die Nettolohnersatzraten im Fall von Arbeitslosigkeit sind dem Tax Benefits Model der OECD entnommen. Sie beziehen sich auf einen Paarhaushalt mit zwei Kindern, in dem es nur einen Verdiener gibt. In den Nettolohnersatzraten sind das Arbeitslosengeld und Familienleistungen, vor allem Kindergeld, enthalten.

In unserem statistischen Modell kombinie- ren wir die Mikro-Ebene (Informationen zu den von Erwerbsarmut betroffenen Haushalten aus dem EU-SILC) mit der Makro-Ebene (Daten zu Re-Kommodifizierung und Konditionalität aus der OECD-Datenbank). Methodisch schätzen wir dazu sogenannte logistische Zwei-Ebenen Random-Intercept-Modelle.

Solche Modelle ermöglichen es, die Auswir- kungen der Makro-Variablen auf Erwerbsarmut zu messen und dabei für den Einfluss von Haushalts- eigenschaften zu kontrollieren. Unser Modell wird in fünf aufeinanderfolgenden Schritten aufgebaut (Tabelle 1): Zunächst überprüfen wir den Einfluss derjenigen individuellen und haushaltsbezogenen Faktoren, die in der bestehenden Forschungsli- teratur als besonders relevant für Erwerbsarmut be- kannt sind (Brady/Fullerton/Moren-Cross 2010; Go- erne 2011; Ponthieux 2010) (M1). In einem zweiten Schritt berechnen wir, welchen Effekt die Ausga- ben für aktive arbeitsmarktpolitische Programme und die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilneh- mer in solchen Aktivierungsmaßnahmen auf Er- werbsarmut haben (M2). Drittens untersuchen wir den Einfluss der Konditionalitätsindikatoren (M3). Viertens fügen wir die Höhe der Nettolohnersatzra- te im Fall von Arbeitslosigkeit hinzu (M4). Im fünf- ten Schritt werden alle Variablen in einem Modell zusammengeführt (M5). In diesem letzten Schritt kontrollieren wir zudem für die Arbeitslosenrate und die Tarifbindung.<sup>6</sup>

### **Effekte von Aktivierungspolitiken auf Erwerbsarmut: Empirische Analyse**

In diesem Abschnitt untersuchen wir den Zusam- menhang von Aktivierungspolitiken und Erwerbs- armut. Wie bereits ausgeführt, beginnen wir mit der Analyse einiger grundlegender soziodemogra- fischer Haushaltsmerkmale. Die Ergebnisse sind in Tabelle 1 dargestellt.

---

Beratungsangeboten teilzunehmen.

6 Die Tarifbindung ist ein zentrales Merkmal nationaler Tarifvertragssysteme. Sie hat einen hohen Einfluss auf Lohnniveau und die Lohnspreizung. Daher nehmen wir an, dass die Tarifbindung auch das Erwerbsarmutrisiko beeinflussen könnte. Die Arbeitslosenrate ist ebenfalls ein wichtiger Kontextfaktor.

## Einfluss von Aktivierungspolitiken auf Erwerbsarmut

Dimension	Variable	M1	M2	M3	M4	M5
<b>Abhängige Variable: Erwerbsarmut (0: Erwerbsarm, 1: Nicht erwerbsarm)</b>						
<b>Berufliche Stellung (EGP-Klassen)</b>						
(Ref. „Obere Dienstklasse“, z.B. Spitzenmanager)						
	„Untere Dienstklasse“, z.B. höhere Beamte, Ärzte	.113	.114	.113	.113	.113
		(.138)	(.138)	(.137)	(.137)	(.138)
	„Höhere Routinedienstleister“, z.B. einfache Angestellte	.299*	.299*	.299*	.299*	.299*
		(.136)	(.136)	(.136)	(.135)	(.136)
	„Einfache Routinedienstleister“, z.B. Kassierer	.946***	.946***	.946***	.946***	.946***
		(.135)	(.136)	(.135)	(.134)	(.135)
	Facharbeiter	.926***	.926***	.926***	.925***	.926***
		(.135)	(.135)	(.134)	(.134)	(.135)
	An- und ungelernete Arbeiter	1.181***	1.181***	1.181***	1.181***	1.181***
		(.135)	(.135)	(.134)	(.134)	(.135)
<b>Migranten</b>		.798***	.798***	.799***	.799***	.800***
		(.044)	(.043)	(.044)	(.044)	(.043)
<b>Bildung</b>						
(Ref. Niedrig, ISCED 0-2)						
	Mittel (ISCED 3-4)	-.611***	-.611***	-.612***	-.612***	-.613***
		(.045)	(.045)	(.045)	(.045)	(.045)
	Hoch (ISCED 5-6)	-1.229***	-1.229***	-1.230***	-1.230***	-1.231***
		(.057)	(.057)	(.057)	(.057)	(.057)
<b>Befristete Beschäftigung</b>		.482***	.482***	.482***	.481***	.482***
		(.035)	(.035)	(.035)	(.035)	(.035)
<b>Anteil Vollzeit</b>		-.661***	-.662***	-.662***	-.662***	-.660***
		(.015)	(.015)	(.015)	(.015)	(.015)
<b>Anteil Arbeitslose</b>		.191***	.191***	.192***	.191***	.192***
		(.011)	(.011)	(.011)	(.011)	(.011)
<b>Alter</b>		.838***	.837***	.839***	.839***	.839***
		(.107)	(.107)	(.107)	(.107)	(.107)
<b>Alter quadriert</b>		-.982***	-.980***	-.982***	-.982***	-.982***
		(.109)	(.109)	(.109)	(.109)	(.109)
<b>Zahl der Teilnehmer in aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen<sup>1</sup></b>			-.015			.271**
			(.054)			(.093)
<b>Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen<sup>1</sup></b>			-.336			-1.201**
			(.401)			(.044)
<b>Strenge der Zumutbarkeitskriterien<sup>2</sup></b>				.270		.368*
				(.194)		(.207)
<b>Strenge der Auflagen für Arbeitssuche<sup>2</sup></b>				-.013		.173*
				(.095)		(.091)
<b>Strenge der Sanktionen<sup>2</sup></b>				-.021		.114*
				(.105)		(.131)
<b>Lohnersatzrate für Arbeitslose<sup>3</sup></b>					-.208*	-.269**
					(.111)	(.098)
<b>Arbeitslosenrate<sup>4</sup></b>						-.55*
						(.231)
<b>Tarifbindung<sup>5</sup></b>						-.114
						(126)
<b>N</b>		115100	115100	115100	115100	115100
<b>ICC<sup>6</sup></b>		.071	.067	.065	.061	.034
<b>Bic</b>		36401.188	36423.271	36434.416	36260.652	36259.16
<b>LI</b>		-18113.192	-18112.58	-18112.326	-18111.592	-18106.58

Anmerkung: Logistisches Zwei-Ebenen Random-Intercept-Modell; + p/z < 0.1; \*p/z < 0.05; \*\*p/z < 0.001; \*\*\* p/z < 0.0001; z-Werte in Klammern

Quelle: EU-SILC 2013, 1) OECD Active Labour Market Database Kat 2-7, 2) Eigene Berechnungen nach Langenbacher (2015), 3) 67% Durchschnittslohn, Paar mit zwei Kindern, 1 Verdienner, OECD Tax Benefits Model, 4) Eurostat, 5) (Visser 2015), 6). Der ICC des Nullmodells beträgt 0080; eigene Berechnungen. © wsi 2017

Die Ergebnisse für die Haushaltsebene (M1) bestätigen die Befunde der bisherigen Forschung zu Erwerbsarmut (z.B. Cooke/Lawton 2008; European Commission 2011b; Ponthieux 2010). Je höher die berufliche Stellung, desto niedriger ist das Erwerbsarmutsrisiko. Das Gleiche gilt für das Bildungsniveau. Auch eine niedrige Erwerbsbeteiligung sowohl einer Person als auch mehrerer Haushaltsmitglieder erhöhen das Erwerbsarmutsrisiko. Migranten sind stärker von Erwerbsarmut betroffen als Nicht-Migranten. Diese Zusammenhänge erweisen sich über alle berechneten Modelle hinweg als robust. Dies belegt, wie wichtig diese Mikro-Variablen für die Erklärung von Erwerbsarmut sind.

Die Effekte der weiteren erklärenden Variablen sind, ohne Berücksichtigung der Kontrollvariablen, statistisch überwiegend signifikant (M2-M4). Nimmt man die Kontrollvariablen hinzu, steigert dies die Signifikanz noch weiter (M5). Insbesondere die Arbeitslosenrate trägt als wichtiger Kontextfaktor einen großen Teil zur Erklärung von Erwerbsarmut bei. Aufgrund der Bedeutung dieser Kontrollvariable konzentrieren wir uns im Folgenden bei der Interpretation der Ergebnisse auf das vollständige Modell (M5). Den größten erwerbsarmutsreduzierenden Effekt aller Makro-Variablen haben die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktprogramme. Die Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen hingegen erhöht das Erwerbsarmutsrisiko.<sup>7</sup>

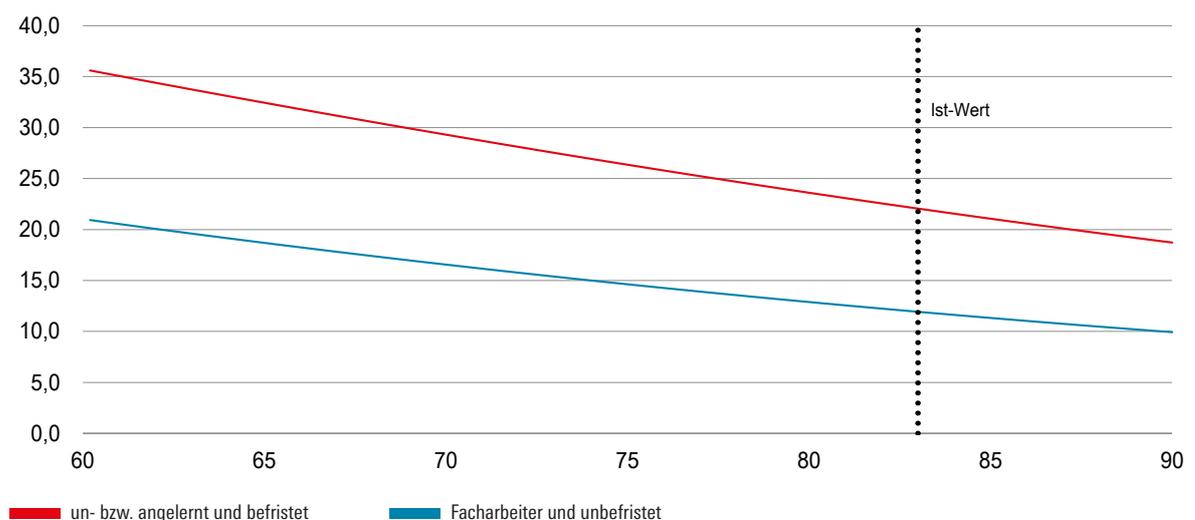
Von den Konditionalitätsindikatoren erhöhen alle drei das Erwerbsarmutsrisiko. Die Strenge der Zumutbarkeitskriterien steigert das Erwerbsarmutsrisiko am stärksten. Die beiden anderen Strictness-Indikatoren haben schwächere Effekte. Großzügige Nettolohnersatzraten für Arbeitslose senken wie erwartet die Erwerbsarmutswahrscheinlichkeit. Abgesehen von der Tarifbindung sind alle Effekte statistisch signifikant.

Die nachfolgenden Abbildungen sollen die Befunde veranschaulichen. Es handelt sich dabei um hypothetische Szenarien. Sie zeigen für Deutschland die Erwerbsarmutswahrscheinlichkeit von Haushalten in Prozent (y-Achse) in Abhängigkeit jeweils von den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktmaßnahmen, der Nettolohnersatzrate sowie den verschiedenen Strictness-Indikatoren (x-Achse; Le-sebeispiel sowie technische Erläuterungen in Info-box 5).

Die Punkte auf der roten Linie stehen für die Erwerbsarmutswahrscheinlichkeiten eines Haushalts, dessen Haupteinkommensbezieher an- bzw. ungelern und befristet beschäftigt ist.<sup>8</sup> Die rote Linie repräsentiert also Haushalte mit prekären Beschäftigungsformen. Die Punkte auf der blauen Linie stehen für die Erwerbsarmutswahrscheinlichkeiten eines Haushalts, dessen Haupteinkommensbezieher Facharbeiter und unbefristet beschäftigt ist. Die blaue Linie beschreibt folglich die Situation eines Mittelschicht-Haushaltes.

Abbildung 4

#### Veränderung des Erwerbsarmutsrisikos in Prozent in Abhängigkeit von der Nettolohnersatzrate



Quelle: Eigene Berechnungen nach EU-SILC 2013, © WSI 2017

WSI

<sup>7</sup> Für diesen Effekt haben wir keine Erklärung. Daher haben wir weiter unten auf eine graphische Darstellung der Wirkung der Anzahl der Teilnehmer und Teilnehmerinnen in aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf das Erwerbsarmutsrisiko verzichtet.

<sup>8</sup> Alle weiteren metrischen Variablen wurden auf dem arithmetischen Mittelwert fixiert. Zudem wird ein niedriges Bildungsniveau (ISCED 0-2, höchstens Realschulabschluss) und kein Migrationshintergrund zugrunde gelegt.

Die gepunktete vertikale Linie markiert den jeweiligen Ist-Wert für Deutschland. Am Beispiel der Nettolohnersatzrate (Abbildung 4) lässt sich beispielhaft erläutern, wie die Grafiken zu verstehen sind. Abbildung 4 zeigt, wie sich die Erwerbsarmutswahrscheinlichkeit dieser Haushalte bei veränderter Nettolohnersatzrate – den Modellergebnissen zufolge – verhalten würde. Erhöht man die Nettolohnersatzrate, sinkt für beide Haushaltstypen das Risiko, erwerbsarm zu sein. Kürzt man diese Leistung, steigt das Erwerbsarmutsrisiko an.

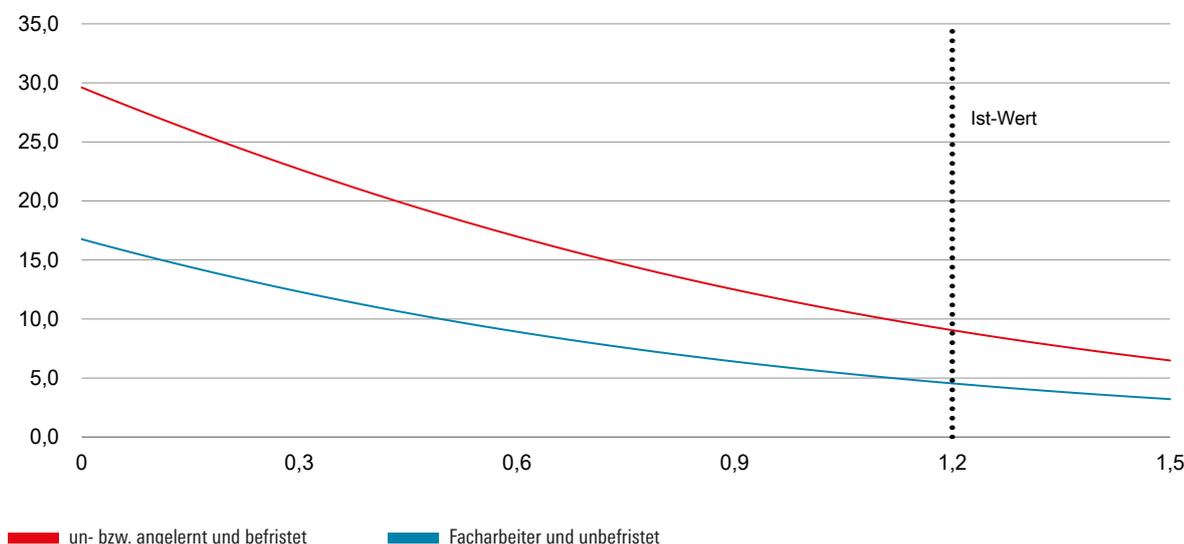
Wie Abbildung 5 zu entnehmen ist, senken auch

höhere Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen das Erwerbsarmutsrisiko. Geringere Ausgaben führen hingegen zu einem steigenden Erwerbsarmutsrisiko. Die Effekte der drei Strictness-Indikatoren wirken umgekehrt (Abbildungen 6-8). Je höher beispielsweise die Strenge der Zumutbarkeitskriterien (Abbildung 6), desto höher ist das Erwerbsarmutsrisiko. Würden also die Auflagen für den Leistungsbezug für Arbeitslose gesenkt, würde sich damit auch das Erwerbsarmutsrisiko verringern.

Abbildung 5

### Veränderung des Erwerbsarmutsrisikos

in Prozent in Abhängigkeit von den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik



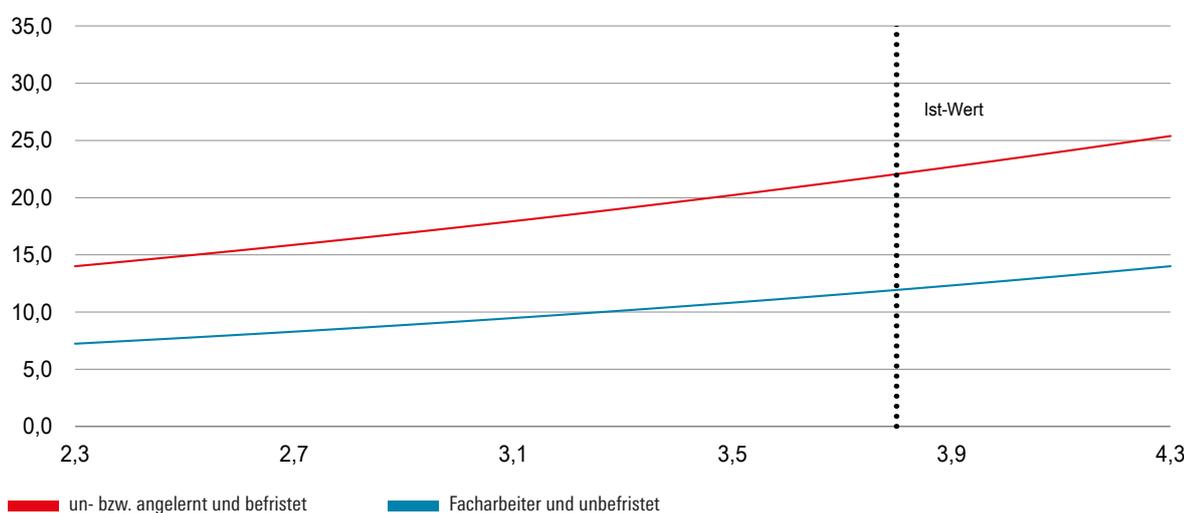
Quelle: Eigene Berechnungen nach EU-SILC 2013, © WSI 2017

WSI

Abbildung 6

### Veränderung des Erwerbsarmutsrisikos

in Prozent in Abhängigkeit von der Strenge der Zumutbarkeitskriterien

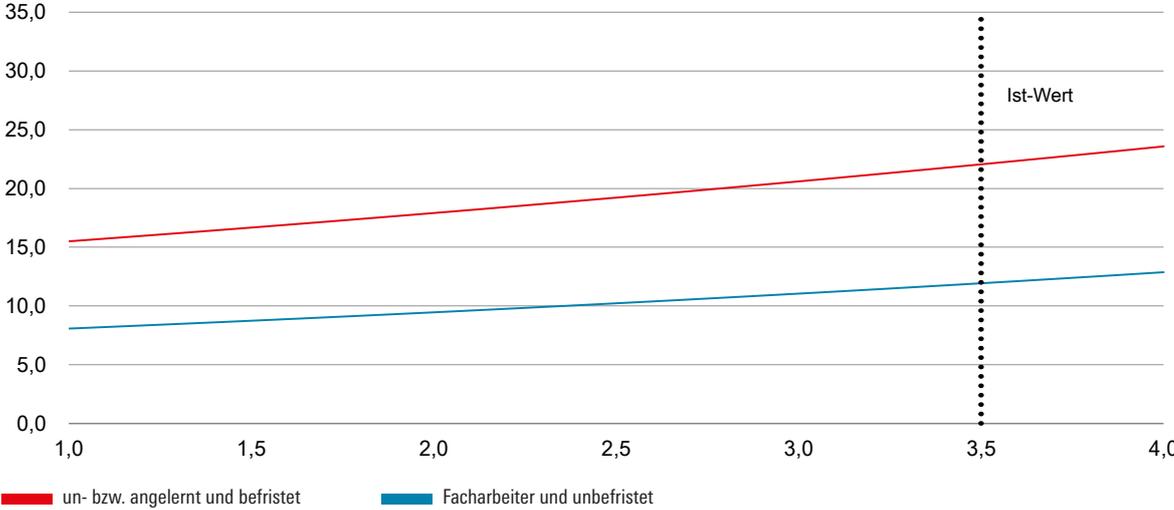


Quelle: Eigene Berechnungen nach EU-SILC 2013, © WSI 2017

WSI

Abbildung 7

**Veränderung des Erwerbsarmutsrisikos**  
in Prozent in Abhängigkeit von der Strenge der Auflagen für Arbeitssuche

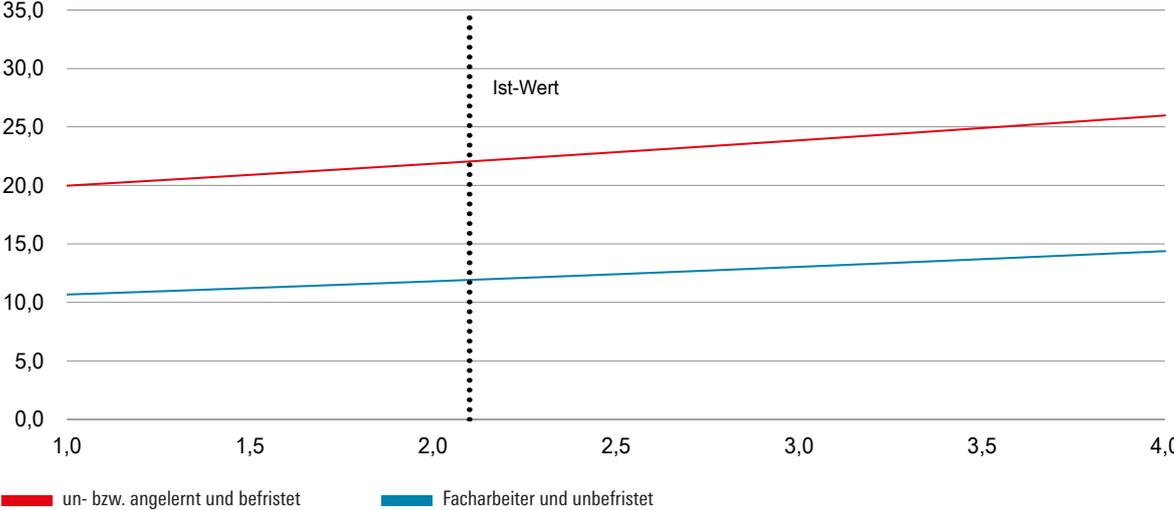


Quelle: Eigene Berechnungen nach EU-SILC 2013, © WSI 2017



Abbildung 8

**Veränderung des Erwerbsarmutsrisikos**  
in Prozent in Abhängigkeit von der Strenge der Sanktionen



Quelle: Eigene Berechnungen nach EU-SILC 2013, © WSI 2017



Was sagen uns diese Ergebnisse zu den drei Säulen von Aktivierungspolitik über unsere Annahmen zu deren Effekte auf Erwerbsarmut? Erstens, die Auswirkungen investiver aktiver Arbeitsmarktpolitiken sind weniger eindeutig als erwartet. Grundsätzlich erweisen sie sich als wirksame Mittel zur Verringerung von Erwerbsarmut. Jedoch ist dieser Effekt beschränkt auf Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Wie bereits erwähnt, kann der erwerbsarmutssenkende Einfluss von investiven aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen sowohl durch verbesserte individuelle Qualifikationsniveaus als auch durch zusätzliche Einkommen verursacht werden, die bei Teilnahme an solchen Maßnahmen gezahlt werden. Im zweiten Fall hätte investive aktive Arbeitsmarktpolitik die gleiche Wirkung wie Lohnersatzleistungen.

Unsere Ergebnisse bestätigen zweitens, dass ein hoher Grad an Konditionalität beim Zugang zu Transferleistungen, d.h. besonders strenge Anspruchsvoraussetzungen für den Leistungsbezug, das Erwerbsarmutsrisiko erhöht. Ebenso bestätigt sich unsere Annahme, dass ein hoher Grad an Re-Kommodifizierung von Arbeitskraft ein hohes Erwerbsarmutsrisiko mit sich bringt. Mit anderen Worten, Arbeitsmarktreforment, die dem Workfare-Ansatz folgen, erhöhen die Erwerbsarmut. Auf der anderen Seite sind Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken, die dem Modell des fördernden Wohlfahrtsstaates entsprechen, besser geeignet, Erwerbsarmut zu senken.

### Technische Erläuterung zu den Abbildungen 4-8

Abbildung 4 trägt marginale Effekte der Lohnersatzrate für zwei verschiedene Szenarien ab. Jeder Punkt auf einer der abgebildeten Linien beschreibt, abhängig von der Nettolohnersatzrate, die bedingte Wahrscheinlichkeit<sup>1</sup> eines Haushaltes, working poor zu sein. Die Nettolohnersatzrate setzt sich aus dem Arbeitslosengeld und dem Kindergeld zusammen. Für die Berechnungen wurde ein Alleinverdienerhaushalt mit zwei Kindern und einem vorherigen Arbeitseinkommen in Höhe von 67 Prozent des Durchschnittslohnes zugrunde gelegt.<sup>2</sup> Um diese Wahrscheinlichkeiten aus den Modellkoeffizienten zu berechnen, wurden alle metrischen Variablen auf den Mittelwert der deutschen Stichprobe fixiert und die kategorischen Variablen für die beiden Szenarien auf jeweils folgende Werte gesetzt:

- 1 Berufliche Stellung „An- und ungelernte Arbeiter“, Bildung „Niedrig (ISCED 0-2)“, kein Migrationshintergrund, befristete Beschäftigung (Szenario I, rote Linie).
- 2 Berufliche Stellung „Facharbeiter“, Bildung „Niedrig (ISCED 0-2)“, kein Migrationshintergrund, unbefristete Beschäftigung (Szenario II, blaue Linie).

Die Landesspezifikation erfolgt ausschließlich über den intercept – die fixed effects unterscheiden sich zwischen den Ländern nicht. Die bedingten Wahrscheinlichkeiten beschreiben aus den Modellberechnungen kalkulierte Wahrscheinlichkeiten und damit keine Stichprobenanteile. Um zwei Lesebeispiele anzuführen: (1) Die zu erwartende Wahrscheinlichkeit eines deutschen Haushaltes, in dem der Haupteinkommensbezieher befristet beschäftigt und an- bzw. ungelernt ist, working poor zu sein, beträgt bei einer Lohnersatzrate von 60 % etwa 35 % und fällt bis zur „deutschen“ Lohnersatzrate von 83 % auf ca. 22 %. (2) Die zu erwartende Wahrscheinlichkeit eines deutschen Haushaltes, in dem der Haupteinkommensbezieher unbefristet und als Facharbeiter beschäftigt ist, working poor zu sein, beträgt bei einer Lohnersatzrate von 60 % etwa 21 % und fällt bis zur deutschen Lohnersatzrate von 83 % auf ca. 12 %.

1 Hinweise zu den verwendeten Termini: „Bedingte Wahrscheinlichkeiten“ beschreiben für eine spezielle unabhängige Variable X die berechnete Wahrscheinlichkeit für Y=1 am Punkt X=x, wobei alle weiteren unabhängigen Variablen auf festgelegte Werte fixiert sind (ceteris paribus). „Marginale Effekte“ beschreiben, ceteris paribus, die Änderung dieser Wahrscheinlichkeit für Y=1, wenn x um eine Einheit verändert wird.

2 Die gesetzliche Lohnersatzrate von Arbeitslosen mit Kind(ern) beträgt in Deutschland 67 Prozent. Die Nettolohnersatzrate (83 Prozent) ist höher, da das Kindergeld mit einbezogen wird.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

In diesem Report sind wir dem Zusammenhang von aktivierender Arbeitsmarktpolitik und Erwerbsarmut nachgegangen. Dazu haben wir untersucht, welche Effekte unterschiedliche Arbeitsmarkt- und Sozialpolitiken auf die Erwerbsarmut in 18 europäischen Ländern haben. Datengrundlage für unsere Analyse sind das EU-SILC und die OECD Active Labour Market Policies Database.

Unsere Befunde zeigen, dass Aktivierungspolitik kein Allheilmittel für die wachsenden sozialen Probleme in Europa ist. Während sich hohe Ausgaben für investive aktive Arbeitsmarktmaßnahmen wie Aus- und Weiterbildung positiv auf die wirtschaftliche Eigenständigkeit von Haushalten auswirken, führen eine strenge Konditionalität für den Zugang zu Transferleistungen und niedrige Lohnersatz- und Sozialleistungen – also ein hoher Re-Kommodifizierungsgrad von Arbeitskraft – zu einer höheren Erwerbsarmut. Daraus lässt sich die Schlussfolgerung ziehen, dass Aktivierungspolitiken, die dem Workfare-Ansatz entsprechen, aus armen Arbeitslosen arme Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen bzw. aus nicht-armen Haushalten arme Haushalte machen. Unsere Ergebnisse verdeutlichen, dass eine Kombination aus investiver aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik in Form von auskömmlichen Lohnersatz- und Transferleistungen der beste Weg ist, um Erwerbsarmut zu bekämpfen.

Diese Befunde haben Konsequenzen für die europäische Arbeitsmarktpolitik, insbesondere für den Umgang der EU mit der Euro-Krise. Erwerbsarmut lässt sich nicht mit Lohnsenkungen und dem Abbau von Transferleistungen bekämpfen. Im Gegenteil, unserer Analyse zufolge erhöhen diese Maßnahmen das Erwerbsarmutsrisiko. Eine wirkungsvolle Gegenmaßnahme wären soziale Mindeststandards, von denen Mitgliedstaaten nur nach oben abweichen dürften und die im Rahmen der jeweiligen nationalen Systeme umzusetzen wären. So könnten in Anlehnung an das „Korridormodell“ von Busch (2005) ausreichend hohe Mindest-Lohnersatzraten für Transferleistungen wie das Arbeitslosengeld eingeführt werden. Um die Sozialsysteme der Länder dabei nicht finanziell zu überfordern, könnten die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Gruppen mit unterschiedlich hohen Lohnersatzraten eingeteilt werden, die langfristig an ein höheres Niveau angepasst werden sollten (vgl. Seikel 2016a, S.10). Die von der Troika durchgesetzte Kürzungspolitik ist abzulehnen.

Auch für Deutschland stellt sich die Frage, wie dem Problem der trotz guter Arbeitsmarktlage steigenden Erwerbsarmut entgegengewirkt werden kann. Ein erster Schritt zur Reduzierung der Armutsgefährdung von Erwerbstätigen ist mit der Einführung des gesetzlichen Mindestlohnes im Jahre 2015 erfolgt. Weitere Maßnahmen zur Eindämmung des Niedriglohnbereiches müssen folgen. Um einer zunehmenden Polarisierung am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken, sollten angemessen bezahlte und existenzsichernde Arbeitsverhältnisse gefördert werden. Ebenso sollte die Aufwärtsmobilität insbesondere von atypisch Beschäftigten unterstützt werden. Möglichkeiten der beruflichen Qualifikation und Weiterbildung sollten ausgebaut und zertifizierte Weiterbildungsmöglichkeiten auch für atypisch Beschäftigte bzw. für im Niedriglohnbereich Beschäftigte eröffnet werden. Dringender Handlungsbedarf besteht in Bezug auf den Abbau von Langzeitarbeitslosigkeit und der Erschließung neuer Chancen für Langzeitarbeitslose (Adamy/Helbig/Jakob/Klaus-Schelleter/Kolf/Zavlaris 2014). Im Rahmen der Arbeitsvermittlung gilt es, von kurz- auf langfristige Wirtschaftlichkeit umzustellen, das heißt, statt des Vorrangs der Vermittlung auch in niedrig entlohnte und kurzfristige Beschäftigungsmöglichkeiten, eine nachhaltige und qualifikationsgerechte Vermittlung zu gewährleisten. Es geht dabei um einen Paradigmenwechsel: Weg von der Aktivierung und dem Vorrang der direkten und schnellen Vermittlung hin zu einer individuellen Förderung und Befähigung der Arbeitssuchenden (Reis/Siebenhaar 2015). Insgesamt sollte die Sanktionspraxis abgeschwächt werden, vor allem die Zumutbarkeitsregeln im Hartz-IV-System sollten entschärft und an den Mindestlohn angepasst werden. Weiterhin sind auskömmliche Lohnersatzleistungen und existenzsichernde Hartz-IV-Leistungen sicherzustellen. Zu diesem Zwecke sollten die Regelsätze auf der Basis eines transparenten Verfahrens zur Bestimmung des soziokulturellen Existenzminimums überprüft werden.

- Adamy, W./Helbig, S./Jakob, J./Klaus-Schellert, S./Kolf, I./Zavlaris, E. (2014):** Für eine sozialstaatliche Arbeitsmarktpolitik. DGB-Vorschläge zur Neuausrichtung der Arbeitsförderung, Berlin.
- Adamy, W./Kolf, I. (2016):** Steigende Armut trotz guter Wirtschaftslage - Problem Kinderarmut ungelöst., in: DGB Abteilung Arbeitsmarktpolitik – arbeitsmarktaktuell (3).
- Armingeon, K. (2007):** Active labour market policy, international organizations and domestic politics, in: *Journal of European Public Policy* 14 (6), S. 905–932.
- Bieling, H.-J. (2012):** EU facing the crisis: social and employment policies in times of tight budgets, in: *Transfer* 18 (3), S. 255–271.
- Blank, F./Schulze Buschoff, K. (2011):** Introduction: European Labour Market Policies after the Lisbon Process - Results and Consequences, in: *German Policy Studies* 7 (1), S. 1–7.
- Bonoli, G. (2010):** The Political Economy of Active Labor-Market Policy, in: *Politics & Society* 38 (4), S. 435–457.
- Bothfeld, S./Betzelt, S. (2011):** Activation and Labour Market Reforms in Europe: Challenges to Social Citizenship - Introduction, in: S. Betzelt/S. Bothfeld (Hrsg.): *Activation and Labour Market Reforms in Europe. Challenges to Social Citizenship*, Houndmills, S. 3–14.
- Brady, D./Fullerton, A. S./Moren-Cross, J. (2010):** More than just Nickels and Dimes. A Cross-National Analysis of Working Poverty in Affluent Democracies, in: *Luxembourg Income Study Working Paper Series* 545.
- Busch, K. (2005):** Die Perspektiven des Europäischen Sozialmodells, Düsseldorf.
- Cantillon, B. (2011):** The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era, in: *Journal of European Social Policy* 21 (5), S. 432–449.
- Card, D./Kluve, J./Weber, A. (2010):** Active labour market policy evaluations: a meta-analysis, in: *The Economic Journal* 120 (548), S. 452–477.
- Cooke, G./Lawton, K. (2008):** Working out of Poverty. A Study of the Low Paid and the Working Poor, London.
- Crettaz, E. (2011):** Fighting Working Poverty in Postindustrial Societies. Causes, Trade-offs and Policy Solutions, Cheltenham.
- Dingeldey, I. (2007):** Between workfare and enablement - The Different paths to transformation of the welfare state: A comparative analysis of activating labour market policies, in: *European Journal of Political Research* 46 (6), S. 823–851.
- Eichhorst, W./Kaufmann, O./Konle-Seidl, R./Reinhard, H.-J. (2008):** Bringing the Jobless into Work? An introduction to Activation Policies, in: W. Eichhorst/O. Kaufmann/R. Konle-Seidl (Hrsg.): *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Berlin, S. 1–16.
- European Commission (Hrsg.) (2011a):** Employment and Social Developments in Europe 2011, Luxembourg.
- European Commission (2011b):** Is Working enough to avoid Poverty? In-work Poverty Mechanisms and Policies in the EU, in: European Commission (Hrsg.): *Employment and Social Developments in Europe 2011*, Luxembourg.
- Eurostat (Hrsg.) (2013):** Labour market policy statistics. Methodology 2013, Luxembourg.
- Eurostat (2014):** Methodological Guidelines and Description of EU-SILC Target Variables. 2014 operation (Version September 2013), Luxembourg.
- Goerne, A. (2011):** A Comparative Analysis of In-Work Poverty in the European Union, in: N. Fraser/R. Gutierrez/R. Pena-Casas (Hrsg.): *Working Poverty in Europe. A Comparative Approach*, Basingstoke.
- Grimshaw, D. (2011):** What do we know about low-wage work and low-wage workers? Analysing the definitions, patterns, causes and consequences in international perspective, Geneva.
- Grubb, D./Puymoyen, A. (2008):** Long time series for public expenditure on labour market programmes. OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 73, Paris.
- Hasselpflug, S. (2005):** Availability Criteria in 25 Countries, Copenhagen.
- Kenworthy, L. (2010):** Labour Market Activation, in: F. G. Castles/S. Leibfried/J. Lewis/H. Obinger (Hrsg.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, S. 435–447.
- Kluve, J. (2010):** The effectiveness of European active labour market programs, in: *Labour Economics* 17 (6), S. 904–918.
- Kruppe, T./Lang, J. (2015):** Weiterbildungen mit Berufsabschluss: Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen, Nürnberg, <http://doku.iab.de/kurzber/2015/kb2215.pdf>.
- Langenbacher, K. (2015):** How demanding are eligibility criteria for unemployment benefits, quantitative indicators for OECD and EU countries, Paris.
- Lefresne, F. (1999):** Employability at the heart of the European employment strategy, in: *Transfer* 5 (4), S. 460–480.
- Lo, S. M./Stephan, G./Wilke, R. (2013):** Stellschraube Arbeitslosengeld: Kürzere Bezugsdauer zeigt Wirkung, in: *IAB Forum* (2), S. 52–59.
- Lundvall, B.-A./Lorenz, E. (2012):** From the Lisbon Strategy to EUROPE 2020, in: N. Morel/B. Palier/J. Palme (Hrsg.): *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*, Bristol, S. 333–351.
- Nolan, B./Whelan, C./Maitre, B. (2010):** Low Pay, In-Work Poverty and Economic Vulnerability. A Comparative Analysis Using EU-SILC, Dublin.
- Pena-Casas, R./Latta, M. (2004):** Working Poor in the European Union, Luxembourg.
- Ponthieux, S. (2010):** Assessing and analysing in-work poverty risks, in: T. B. Atkinson/E. Marlier (Hrsg.): *Income and living conditions in Europe*, Luxembourg.
- Reis, C./Siebenhaar, B. (2015):** Befähigen statt aktivieren. Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11527.pdf>.

## LITERATUR

**Schulten, T./Müller, T. (2015):** European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining, in: S. Lehndorff (Hrsg.): *Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe - revisited*, Brussels, S. 331–363.

**Seikel, D. (2016a):** Ein soziales und demokratisches Europa? Hindernisse und Handlungsperspektiven, in: *WSI Mitteilungen* 69 (1), S. 5–13.

**Seikel, D. (2016b):** Flexible austerity and supranational autonomy. The reformed excessive deficit procedure and the asymmetry between liberalization and social regulation in the EU, in: *Journal of Common Market Studies* 54 (6), S. 1398–1416.

**Sowa, F./Zapfel, S. (2015):** Aktivierung als globales Modell der Weltpolitik? Konzeptionelle Überlegungen zum Wandel der Arbeitsmarktpolitik in europäischen Wohlfahrtsstaaten, in: *Sozialer Fortschritt* 64 (3), S. 47–54.

**van Vliet, O./Koster, F. (2011):** Europeanization and the political economy of active labour market policies, in: *European Union Politics* 12 (2), S. 217–239.

**Venn, D. (2012):** Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU countries, Paris.

**Visser, J. (Hrsg.) (2015):** Database on Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts. Version 5.0, Amsterdam.

**Weishaupt, J. T./Lack, K. (2011):** The European Employment Strategy: Assessing the Status Quo, in: *German Policy Studies* 7 (1), S. 9–44.

**Weishaupt, J. T. (2013):** Origin and Genesis of Activation Policies in ‚Old‘ Europe: Towards a Balanced Approach?, in: I. Marx/K. Nelson (Hrsg.): *Minimum Income Protection in Flux*, Houndmills, S. 190–216.

## **IMPRESSUM**

---

### **Ausgabe**

WSI Report Nr. 36, Juli 2017  
Aktivierungspolitik und Erwerbsarmut

ISSN 2366-7079

### **Produktion**

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)  
der Hans-Böckler-Stiftung  
Düsseldorf, Juli 2017  
Satz: Daniela Buschke

### **Kontakt**

Dr. Daniel Seikel  
Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)  
in der Hans-Böckler-Stiftung

Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Telefon (02 11) 77 78-632

[daniel-seikel@boeckler.de](mailto:daniel-seikel@boeckler.de)  
[www.wsi.de](http://www.wsi.de)

[WWW.BOECKLER.DE](http://WWW.BOECKLER.DE)