

Ausgabe Nr. 12 / 3.9.1999

In aller Kürze

Der US-amerikanische „Earned Income Tax Credit“ (EITC), eine Art Steuerzuschuß zur Förderung von Arbeit im Niedriglohnbereich, tauchte erst unlängst in der deutschen Diskussion auf. Etwas voreilig wurde dessen rasche Übernahme für Deutschland vorgeschlagen.

Eine genauere Prüfung dieses Ansatzes zeigt jedoch, daß es aus einer Reihe von Gründen an der Übertragbarkeit hapert:

➤ EITC soll in den USA nicht nur Arbeitsanreize setzen, sondern vor allem Armut bei Arbeit („working poor“) verhindern.

➤ In Deutschland aber geht es in erster Linie darum, zusätzlich Arbeitsplätze im Niedriglohnbereich zu schaffen, von denen es in Amerika genug gibt.

➤ Da bei uns die Sozialtransfers i.d.R. das Existenzminimum sichern, müßten die Zuschüsse schon erheblich sein, um auf der Angebotsseite einen Anreiz zur Arbeitsaufnahme zu schaffen.

➤ Die Nachfrageseite wäre davon - zumindest kurzfristig - kaum tangiert. Zusätzliche Arbeitsplätze mit niedriger Produktivität dürften erst bei grundlegend veränderten Rahmenbedingungen entstehen.

Autor/in

Heinz Werner

Niedriglohnsektor USA

Der „Earned Income Tax Credit“ soll Armut bei Arbeit lindern

Läßt sich das amerikanische Zuschussmodell zur Beschäftigungsförderung auf Deutschland übertragen?

In der Diskussion um einen Niedriglohnbereich in Deutschland werden eine Reihe von Möglichkeiten diskutiert, niedrige (Netto-)Löhne durch Zuschüsse, Steuer- und/oder Sozialabgabennachlässe anzuheben und diese damit akzeptabel zu machen. Zugleich soll damit ein Beitrag zur Schaffung von mehr Arbeitsplätzen geleistet werden. Hierzulande kaum beachtet gibt es seit 1973 in den USA mit dem „Earned Income Tax Credit“ (EITC, eine Art Steuerzuschuß) ein Fiskalmodell, das scheinbar ähnliche Ziele verfolgt und inzwischen zum größten Transferprogramm in den USA geworden ist. Insofern lohnt es sich, darauf einen Blick zu werfen und seine Vor- und Nachteile zu diskutieren.¹

Struktur des „Earned Income Tax Credit“

Mit Hilfe dieses „Earned Income Tax Credit“ (EITC) sollen die Einkommen von Niedrigverdienern - vor allem mit Kindern - aufgebessert werden. Zugleich soll Arbeit belohnt werden („make work pay“), denn den Zuschuß bekommt nur, wer arbeitet. Dieses Programm ist in den letzten Jahren, insbesondere seit 1993, stark ausgeweitet worden und hat inzwischen ein Volumen von über 30 Mrd. Dollar erreicht.

Arbeitnehmer mit niedrigem Einkommen brauchen unterhalb eines bestimmten Jahreseinkommens nicht nur keine Einkommensteuer zu bezahlen, sondern erhalten sogar einen Zuschuß. Dieser

Zuschuß muß mit dem jährlichen Einkommensteuerausgleich über das Finanzamt (Internal Revenue Service) beantragt werden und wird dann im Fall der Bedürftigkeit ausbezahlt. Unter bestimmten Bedingungen sind auch Vorauszahlungen möglich.

Für eine Familie mit zwei oder mehr Kindern funktioniert das Programm (Stand Ende 1998) wie folgt: Bis zu einem Jahreseinkommen des Haushaltes von 9.380 \$ wird ein gleichbleibend hoher Fördersatz von 40% des jeweiligen Verdienstes gewährt, also maximal 3.756 \$.² Der maximale Förderbetrag von 3.756\$ bleibt in gleicher Höhe be-

¹ Erst in letzter Zeit hat EITC in die hiesige Diskussion Eingang gefunden und wird als nachahmenswertes Beispiel propagiert. Siehe DIW Wochenbericht 17/99 vom 8. Juli 1999, S. 505 und der Artikel in der Süddeutschen Zeitung vom 6. Juli 1999 „Der unendliche Streit um die Niedriglöhne im Bündnis für Arbeit“

² Auf den ersten Blick erscheint es paradox, daß bei geringem Verdienst nicht auf ein bestimmtes Mindesteinkommen aufgestockt wird, wie es bei einer „typischen“ negativen Einkommensteuer mit einer Grundsicherung der Fall wäre. Dahinter steckt die amerikanische Philosophie, daß sich Mehrarbeit lohnen muß. Das Programm will z. B. nicht fördern, wenn Niedriglohnbezieher in Teilzeit arbeiten und selbst zu wenig für den Lebensunterhalt beitragen.

stehen bis zu einem Jahreseinkommen von 12.275\$. Danach nimmt der Förderbetrag linear ab (vgl. Abbildung), bis bei einem Jahreseinkommen von 30.095 \$ die Null-Zuschußgrenze erreicht ist.

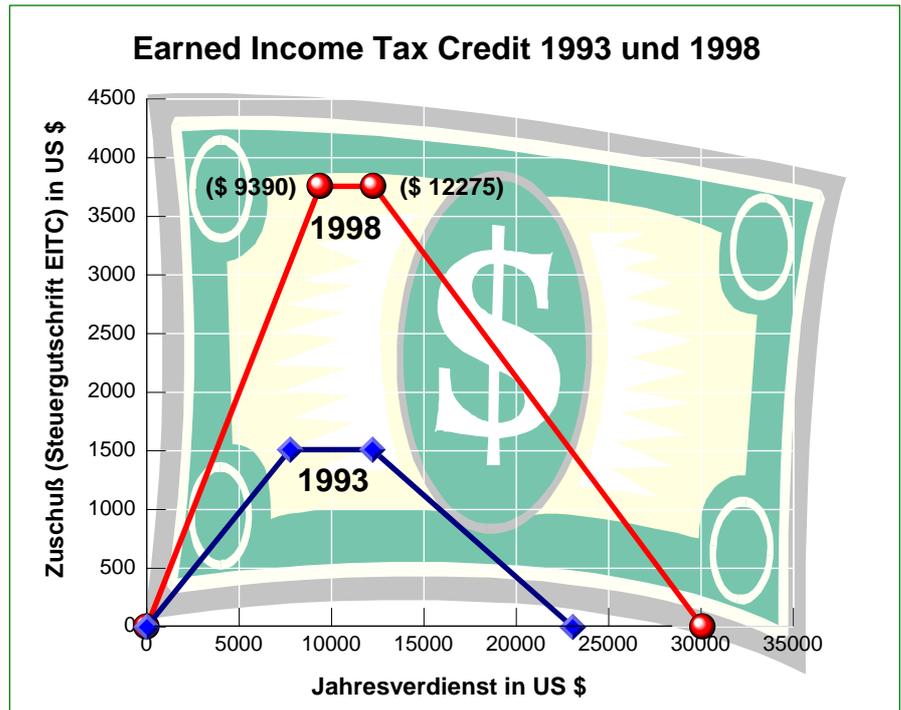
Ähnliche Regelungen gibt es für Alleinstehende und Familien mit nur einem Kind. Bei Alleinstehenden oder Familien ohne Kind fallen die Zuschüsse erheblich geringer aus. Die Abbildung illustriert nochmals das Prinzip, wobei 1998 und 1993 gegenübergestellt werden, um die deutliche Ausweitung des Programms ab 1993 zu zeigen.

Wer profitiert von EITC?

EITC soll in erster Linie Armut bei Arbeit verringern/vermeiden und wendet sich deshalb bevorzugt an Familien mit Kindern, deren Einkommen unterhalb der staatlich festgesetzten Armutsgrenze liegt.³ 1996 gab es 36,5 Millionen Menschen (= 14% der Bevölkerung) in den USA, deren Einkommen unterhalb der Armutsgrenze (poverty line) lag. Zwei Drittel waren Weiße (whites), ein Sechstel stellten jeweils Amerikaner afrikanischer (blacks) und lateinamerikanischer (hispanics) Herkunft. Die beiden letzten Gruppen sind besonders stark von Armut betroffen, da jeweils fast 30% davon unterhalb der Armutsgrenze leben.

Knapp 20 Mio. Haushalte konnten 1998 von EITC profitieren, davon 16,4 Mio. Haushalte mit Kindern. Für diese Familien liegt der Förderbetrag bei durchschnittlich 1.870\$.⁴ Die größte Gruppe der EITC-Bezieher stellen mit 70% Haushalte mit einem alleinerziehenden Elternteil, der Rest sind Zwei-Eltern-Haushalte mit niedrigem Einkommen.⁵ Nach den letztverfügbaren Schätzungen hob 1997 EITC 4,3 Millionen Personen – Arbeitnehmer und deren Familienmitglieder – über die Armutsgrenze. Etwa die Hälfte davon – 2,2 Millionen – waren Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. 1,8 Millionen lebten in Familien mit alleinerziehenden Müttern. Für mehr als zwei Millionen Personen afrikanischer oder hispanischer Herkunft wird durch EITC ein Einkommen über der Armutsgrenze erzielt.

EITC wirkt für Sozialhilfeempfänger als erheblicher Arbeitsanreiz (oder auch



Quelle: Economic Report of the President (1999), S. 115

Druck). Dies muß im Zusammenhang mit der Sozialhilfereform von 1996 gesehen werden. Der Bezug von Sozialhilfe („Temporary Assistance for Needy Families“ = TANF) ist generell auf fünf Jahre während des ganzen Lebens begrenzt. Außerdem darf diese Unterstützung ohne Unterbrechung nicht länger als zwei Jahre gewährt werden. Danach muß entweder eine Tätigkeit aufgenommen oder eine Bildungsmaßnahme mit dem Ziel einer baldigen Arbeitsaufnahme angetreten werden. Darüber hinaus sieht TANF generell eine Arbeitserfordernis (work requirement) vor: Sozialhilfebezieher sollen prinzipiell im Rahmen ihrer Möglichkeiten, notfalls in Teilzeit oder in Beschäftigungsgesellschaften, einer Arbeit nachgehen oder an einer Trainings-

maßnahme teilnehmen. TANF hat sich zum Ziel gesetzt, bis zum Jahre 2002 mindestens 50% der Sozialhilfeempfänger in derartigen Tätigkeiten unterzubringen.⁶

Für TANF werden den Bundesstaaten jährliche Globalsummen zugewiesen, die für einige Jahre gleich bleiben, unabhängig davon, wie sich die Zahl der Sozialhilfeempfänger inzwischen entwickelt. Je eher und dauerhafter die Bundesstaaten die Sozialhilfeempfänger in Arbeit bringen, desto eher sind Überschüsse aus den TANF-Bundeszuweisungen möglich.

Die Bundesstaaten haben mehr oder weniger strikte Beschäftigungs- und Trainingsprogramme eingerichtet, um

³ Die Armutsgrenze (poverty line) betrug 1996 für eine vierköpfige Familie 16.036 \$. Diese Grenze wird jährlich adjustiert. Während der letzten Jahre wurde die Grenze um 2-3% jährlich angehoben. In die Berechnung gehen nur Geldeinkommen ein, also nicht Sozialtransfers wie Lebensmittelcoupons (food stamps), Leistungen bei Krankheit (medicaid) oder der Geldwert bei Sozialwohnungen (public housing). US Department of Commerce – Bureau of the Census (1998): Statistical Abstract of the United States, Washington D.C., S. 450 ff.

⁴ Council of Economic Advisers (1999): Economic Report of the President, Washington, S. 114

⁵ Timothy M. Smeeding, Katherin E. Ross, Centre for Policy Research, Syracuse University und Michael O'Connor, Michael Simon, Centre for Law and Human Services (1999): The economic impact of Earned Income Tax Credit (EITC), Syracuse and Chicago, S. 7

⁶ Norma B. Coe, Gregory Acs, Robert I. Lerman, Keith Watson (1999): Does work pay? A summary of the work incentives under TANF; The Urban Institute, Number A-28 in Series, „New Federalism: Issues and Options for States, S.2 und 7

vor allem alleinerziehende Mütter – die größte TANF-Bezieher-Gruppe – wieder in reguläre Beschäftigung zu bringen. Ein dort erzielbarer niedriger Verdienst wird mit Hinweis auf EITC „akzeptabel“ gemacht. Manche Bundesstaaten gewähren noch stärkere EITC-Zuschläge als das Bundesmodell. So kann z. B. in Wisconsin, einem Staat mit einem besonders strikten welfare-to-work Programm, der EITC bis zu 50% des Vorjahresverdienstes betragen.⁷

Inwieweit durch EITC das Arbeitsangebot ausgeweitet wurde, ist in der Forschung noch nicht eindeutig geklärt. EITC bietet sowohl Anreizwirkung als auch Hemmnisse, letztere im abfallenden Teil der EITC-Zuschüsse, z. B. bei Ehepartnern. Es ist jedoch davon auszugehen, daß die Anreizwirkung deutlich überwiegt. So ist festzustellen, daß die Erwerbsbeteiligung von alleinerziehenden Frauen von 1993 (Ausweitung des EITC-Programms) bis 1997 weit überdurchschnittlich um 9% gestiegen ist. Diese Zunahme wurde - neben der guten Konjunktur - sicherlich auch begünstigt durch die Sozialhilfereform, welche den Druck zur Aufnahme einer Arbeit erhöhte.⁸

⁷ Timothy M. Smeeding u. a., a. a. O., S. 6

⁸ Council of Economic Advisers (1999): a. a. O. S. 115

Bewertung und Schlußfolgerungen

Aus der Analyse wird deutlich, daß mit dem EITC in den USA andere Ziele verfolgt werden als bei der gegenwärtigen Diskussion um einen Niedriglohnsektor in Deutschland. EITC soll nicht nur einen Arbeitsanreiz setzen, sondern vor allem Armut bei Arbeit verringern (working poor). Die deutsche Diskussion dreht sich weniger darum, Armut zu verhindern. Dies soll über die Sozialtransfers geleistet werden, die bei uns im Vergleich zu den USA erheblich höher liegen und zeitlich nicht befristet sind. Bei uns soll ein Anreiz gegeben werden, eine Beschäftigung aufzunehmen anstatt Sozialtransfers (Sozialhilfe, Arbeitslosengeld und -hilfe) zu beziehen. Aufgrund des vielfach geringen Abstandes zwischen Sozialtransfers und Marktlohn (insbesondere bei Familien mit Kindern) rentiert es sich in Deutschland oft nicht, eine niedrig bezahlte Arbeit aufzunehmen. Ein weiterer Unterschied besteht darin, daß es in den USA Niedriglohnarbeitsplätze in genügend großer Zahl gibt, in Deutschland jedoch nicht.

EITC ist auch im Zusammenhang mit der Sozialhilfereform in den USA zu sehen. Diese Reform schreibt seit 1996 eine stärkere Arbeitsorientierung vor. Arbeitsfähige Sozialhilfeempfänger sollen prinzipiell für ihre Unterstützung arbeiten (workfare = work + welfare). Angestrebt wird eine Überleitung in reguläre Beschäftigung, notfalls zum Mindestlohn von 5,25\$ die Stunde. Über EITC kann das niedrige Einkommen aufge bessert und u. U. über die Armutsgrenze gehoben werden. Zielgruppe sind vor allem arme Familien mit Kindern. Deshalb ist die Höhe des EITC stark von der Zahl der Kinder abhängig.

Wie sieht es nun mit der Übertragbarkeit von EITC auf deutsche Verhältnisse aus? Als erstes ist festzuhalten, daß der EITC sicherlich einige Nachteile der bei uns diskutierten Lohnsubventionen für Niedriglohnbezieher vermeidet, da die Gewährung des Zuschusses vom Haushaltseinkommen abhängt. Damit ist ausgeschlossen, daß ein Haushaltspartner mit niedrigem Einkommen einen Zuschuss erhält, obwohl der andere Partner gut verdient. Problematischer für die

Übertragbarkeit wäre, daß bei uns über die Sozialtransfers bereits eine Art Mindesteinkommen garantiert ist. Ein Zuschuß müßte also ab Höhe dieser Sozialeinkommen einsetzen, die i. d. R. existenzsichernd sind. Er müßte also schon beträchtlich sein, um einen wirksamen Anreiz zur Arbeitsaufnahme auszuüben. Damit stellt sich aber das Problem seiner (Un-)Finanzierbarkeit.

Weiterhin ist zu bedenken, daß die Anreizwirkung nur eine Seite des Arbeitsmarktes, nämlich das Arbeitskräfteangebot betreffe. Auf der Nachfrageseite, würde sich die Verfügbarkeit von Arbeitsplätzen kurzfristig kaum ändern. Während in den USA bei regelungsarmer Arbeitsmarktverfassung und geringen Sozialtransfers eine breite Palette von Arbeitsplätzen vorhanden ist - von gut bezahlten bis schlecht entlohnten -, gibt es in Deutschland weit weniger niedrig entlohnte Arbeitsplätze (im Sinne von „working poor“).

Diese Arbeitsplätze wurden wegrationalisiert oder finden sich in der Schattenwirtschaft, wo keine Lohnnebenkosten und Steuern bezahlt werden. Insofern genügt eine Aufstockung von Niedriglöhnen allein nicht, um schnell solche Arbeitsplätze zusätzlich zu schaffen. Neue Arbeitsplätze entstehen in erster Linie in Unternehmen. Wenn sie dort zur Zeit nicht vorhanden sind, wird es einige Zeit dauern, bis sie eingerichtet sind. Dafür müßten sich aber auch andere Rahmenbedingungen ändern.

Abschließend läßt sich feststellen, daß der EITC unter den Bedingungen des US-Arbeitsmarktes Sinn macht. Bei uns fehlen hierfür Voraussetzungen wie ein erheblicher Abstand zwischen Sozialhilfeniveau und erzielbarem Marktlohn oder das Vorhandensein eines breiten Niedriglohnsektors. Deshalb sind die Möglichkeiten einer generellen Übertragbarkeit z. Zt. eher skeptisch zu beurteilen.

- Nr. 18 **Die Arbeitsmarktsituation von EU-Bürgern und Angehörigen von Drittstaaten**
7.12.98
- Nr. 19 **Flächentarifvertrag im Westen sehr viel weiter verbreitet als im Osten**
23.12.98 - Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel -
- Nr. 1 **Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1999**
26.2.99 Alternativrechnungen des IAB für West- und Ostdeutschland
- Nr. 2 **Mobilität allein kann Arbeitsmarktprobleme nicht lösen**
22.3.99 Die Entwicklung der beruflichen und betrieblichen Mobilität von 1985 - 1995
- Nr. 3 **Kann der harte Kern der Arbeitslosigkeit durch einen Niedriglohnsektor aufgelöst werden?**
7.5.99 Eine Analyse der Arbeitslosen nach Verweildauer und Reintegration
- Nr. 4 Potentialprojektion bis 2040
20.5.99 **Nach 2010 sinkt das Angebot an Arbeitskräften**
Selbst hohe Zuwanderungen werden diesen Trend nicht stoppen können
- Nr. 5 **Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot im vierten Quartal des Jahres 1998**
31.5.99 Arbeitsämter weiter in hohem Maße an der Personalsuche beteiligt
- Nr. 6 Förderung eines Niedriglohnsektors
14.6.99 **Die Diagnose stimmt, die Therapie noch nicht**
- Nr. 7 Osterweiterung der Europäischen Union
17.8.99 **Droht dem deutschen Arbeitsmarkt eine Zuwanderungswelle?**
Einschätzung mit Hilfe von Wanderungsdeterminanten und den Erfahrungen mit dem bisherigen Integrationsprozeß der Europäischen Union
- Nr. 8 Beschäftigungsförderung
19.8.99 **Staatliche Zuschüsse zur Sozialversicherung hinter der 630DM-Grenze?**
Prüfung eines Teilzeitmodells zur Verbesserung von niedrigen Monatseinkommen
- Nr. 9 Arbeitslandschaft 2010 - Teil 1
26.8.99 **Dienstleistungsgesellschaft auf industriellem Nährboden**
Gesamtwirtschaftliche und sektorale Entwicklung
- Nr. 10 Arbeitslandschaft 2010 - Teil 2
27.8.99 **Ungebrochener Trend in die Wissensgesellschaft**
Entwicklung der Tätigkeiten und Qualifikationen
- Nr. 11 Geringfügige Beschäftigung
1.9.99 **Das 630-DM-Gesetz: Was ändert sich für wen?**
Abschätzung der Betroffenheit von Arbeitgebern und Arbeitnehmern durch die rechtlichen Änderungen

Die Reihe IAB Kurzbericht gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie in den „Veröffentlichungen“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).

IAB Kurzbericht
Nr. 12 / 3.9.1999

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik
Monika Pickel

Technische Herstellung
Hausdruckerei der Bundesanstalt
für Arbeit

Rechte
Nachdruck - auch auszugsweise - nur
mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
Institut für Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg
Tel.: 0911/179-3025

IAB im Internet:
<http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem
auch diesen Kurzbericht im Volltext
zum Download

Rückfragen zum Inhalt an
Dr. Heinz Werner, Tel. 0911/179-3090

ISSN 0942-167X