

In aller Kürze

➤ Ein Blick über die Grenzen kann helfen, weit reichende politische Entscheidungen – wie im Falle des Kombilohns – mit internationalen Erfahrungen zu stützen.

➤ Die Erfahrungen in den USA und Großbritannien zeigen, dass großzügige Einkommenssubventionen unter den Bedingungen eines Sozialstaates, der niedrige Leistungen für Nichterwerbstätige mit Auflagen zur Arbeitssuche verbindet, nennenswerte Beschäftigungseffekte haben.

➤ Allerdings existiert in den USA keine bedarfsdeckende Mindestsicherung. Zudem wurde dort der Leistungsbezug für Nichterwerbstätige zeitlich befristet. Dies kann auf Deutschland, das eine soziokulturelle Mindestsicherung gesetzlich garantiert, nicht übertragen werden.

➤ Aus den angelsächsischen Erfahrungen kann jedoch gelernt werden, dass Kombilöhne nur wirken, wenn das Steuer- und Transfer-System die Arbeitsanreize systematisch stärkt. Kombilöhne müssten deshalb in Deutschland in ein konsistentes Steuer- und Transfersystem eingebunden werden.

➤ Gerade in Ländern, die ein hohes Grundsicherungsniveau garantieren, ist eine konsequente Aktivierungspolitik notwendig, die monetäre Erwerbsanreize mit Auflagen für Leistungsempfänger verbindet.

➤ In Deutschland können zudem verstärkte Erwerbsanreize nur wirken, wenn dem zusätzlichen Arbeitsangebot auch eine entsprechende Nachfrage im Niedriglohnbereich gegenüber steht.

Autor/in

**Herbert Brücker
Regina Konle-Seidl**

Kombilöhne im internationalen Vergleich

Nicht jede Therapie schlägt überall an

Angelsächsische Erfahrungen zeigen, dass Kombilöhne in Verbindung mit einer umfassenden Reform der Grundsicherung die Beschäftigung spürbar steigern können – In Kontinentaleuropa dagegen haben sie die Beschäftigung nicht oder nur wenig erhöht

In Deutschland versucht man mit den „Hartz-Reformen“, Arbeitslose durch verstärkte Vermittlungsbemühungen und Sanktionen wieder in den Erwerbsprozess zu integrieren. In einer Reihe anderer Länder wurden derartige Reformen mit Einkommenssubventionen an Geringverdiener verknüpft, um die materiellen Anreize für die Aufnahme von Arbeit im Niedriglohnbereich zu verstärken. In Deutschland existiert bislang kein konsistentes System, in dem monetäre Anreize für Geringverdiener mit verstärkten Vermittlungsbemühungen und Sanktionen abgestimmt sind.

In diesem Kurzbericht wird untersucht, welche Folgen solche Kombilohn-Modelle in anderen Ländern hatten und diskutiert, welche Argumente für und welche wider die Einführung eines Kombilohnmodells in Deutschland sprechen.

Viele OECD-Länder haben in den 1990er Jahren ihre Sozial- und Steuersysteme grundlegend reformiert, um die Anreize für die Aufnahme von Erwerbsarbeit für Transferempfänger zu stärken.

Insbesondere in den angelsächsischen Ländern will man erwerbslose Leistungsempfänger durch Einkommenssubventionen für Geringverdiener bei Arbeitsaufnahme („In-Work-Benefits“) auf der einen und durch Leistungskürzungen, obligatorische Arbeitssuche und Sanktionen auf der anderen Seite wieder in den Arbeitsmarkt integrieren. Beides gehört zum Gesamtkonzept einer „Welfare-to-Work“-Politik (vgl. *Kasten auf Seite 2*).

Ziel der angelsächsischen Kombilohnvarianten ist jedoch weniger, offene Arbeitslosigkeit zu reduzieren. In erster Linie sollen die Arbeitsanreize gestärkt, der Langzeitbezug von Sozialhilfe durch

eine höhere Erwerbsbeteiligung gesenkt und die Armut von Geringverdienern bekämpft werden. Demgegenüber versuchen einige kontinentaleuropäische Länder durch die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen die Arbeitskosten und damit die Arbeitslosigkeit insbesondere von Niedrigqualifizierten zu senken.

Kombilöhne in Form von Einkommenssubventionen werden international als Steuerrückerstattungen (USA, Großbritannien), als Zuschüsse zu Sozialversicherungsbeiträgen (Belgien, Frankreich, Niederlande) oder in einer Kombination aus beidem (Frankreich, Belgien) gewährt. Diese Subventionen können je nach Modell den Arbeitnehmern wie den Arbeitgebern oder auch beiden zu Gute kommen.

In Deutschland bislang unbekannt sind Kombilöhne in Form von Steuerrücker-

stattungen.¹ Aber es gibt bereits Hinzuverdienstmöglichkeiten für Leistungsempfänger, die wie Einkommenssubventionen wirken. So haben erwerbstätige Geringverdiener einen Anspruch auf ergänzendes ALG II. Zudem fallen bei den so genannten Mini-Jobs bis zu 400 Euro für Arbeitnehmer keine, und bei den Midi-Jobs (Monatseinkommen zwischen 400 und 800 Euro) reduzierte Sozialversicherungsbeiträge an. Ein konsistentes System, das die Arbeitsanreize für Geringverdiener systematisch stärkt, existiert jedoch nicht. Zum einen sind die Transferentzugsraten nach wie vor hoch. Zum anderen ergeben sich aber durch die Wechselwirkung von Transfersystem und der Förderung von Mini- und Midi-Jobs starke Anreize, dauerhaft einer geringfügigen Beschäftigung nachzugehen und damit von Transferleistungen abhängig zu bleiben.²

Die ökonomische Logik von Kombilöhnen

Grundsätzlich können Kombilöhne die Beschäftigung durch zwei Mechanismen beeinflussen: Erstens können sie die Anreize verstärken, Arbeit aufzunehmen (Angebotseffekt). Zweitens können sie durch sinkende Löhne bzw. Lohnnebenkosten die Nachfrage der Unternehmen nach Arbeit erhöhen (Nachfrageeffekt).

Ursprünglich geht die Idee der Kombilöhne auf das Konzept der negativen Einkommenssteuer zurück, in dem die Transfers mit steigendem Einkommen

schrittweise gesenkt werden. Gegenüber traditionellen Transfersystemen ohne Hinzuverdienstmöglichkeiten, in denen Nichterwerbstätige durch soziale Leistungen abgesichert und auch niedrige Einkommen durch Steuern oder Abgaben belastet werden, ergibt sich im Konzept der negativen Einkommenssteuer bereits ab dem ersten verdienten Euro ein monetärer Arbeitsanreiz. Allerdings sind die Arbeitsanreize schwächer als in einem System ohne Transfers, weil die Transferleistungen umso höher ausfallen, je geringer das Einkommen ist.

Um die Erwerbsanreize noch weiter zu steigern, gewähren aktuelle Kombilohnprogramme wie der EITC (*Earned Income Tax Credit*) in den USA und der WTC (*Working Tax Credit*) in Großbritannien eine Einkommenssubvention erst bei Arbeitsaufnahme. Diese Einkommenssubventionen sind in das Steuersystem integriert. Die Förderung erfolgt anstelle von Transfers einer Sozial- bzw. Arbeitsverwaltung über eine Steuergutschrift. Der Fiskus zahlt eine Gutschrift bei Unterschreiten von Einkommensgrenzen, darüber wird die Steuerlast positiv (vgl. *Abbildung rechts*).

Parallel werden die Transferleistungen für Nichtaktive gesenkt, zeitlich befristet und mit Auflagen verbunden.

Angebotseffekte von Kombilöhnen

Die angelsächsischen Kombilohnmodelle versuchen, die Erwerbsbeteiligung von Personen mit geringem Verdienspotenzial durch eine Verbindung von Einkommenssubventionen mit Auflagen, die von der Verpflichtung zur Jobsuche bis hin zur obligatorischen Teilnahme an temporären Arbeitsmaßnahmen reichen, zu steigern. Durch diese Aktivierungspolitik wird der Reservationslohn gesenkt, also der Lohn, ab dem es sich lohnt, Arbeit aufzunehmen. Damit steigen die Anreize, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen.

Der Nutzen des Einzelnen wird aber nicht nur durch monetäre Anreize bestimmt, sondern auch durch zahlreiche nicht-monetäre Faktoren wie Freizeit oder Kindererziehung. Einkommenssubventionen müssen deshalb nicht zwangsläufig die Erwerbsneigung von Geringverdienern erhöhen.

Zu unterscheiden ist ein Substitutionseffekt und ein Einkommenseffekt: Auf der

Das „Welfare-to-Work“-Konzept

„Welfare-to-Work“ kann sinngemäß mit „Arbeit vor Sozialleistungen“ übersetzt werden. Ziel von „Welfare-to-Work“ ist es, Hilfeempfänger wieder zurück in Beschäftigung zu bringen. Dabei folgt diese Politik dem Prinzip des „Work first“, d.h. es wird der Vermittlung in eine wie auch immer geartete Beschäftigung Vorrang nicht nur vor dem passiven Empfang von Sozialleistungen, sondern auch vor Qualifizierungsmaßnahmen gegeben.

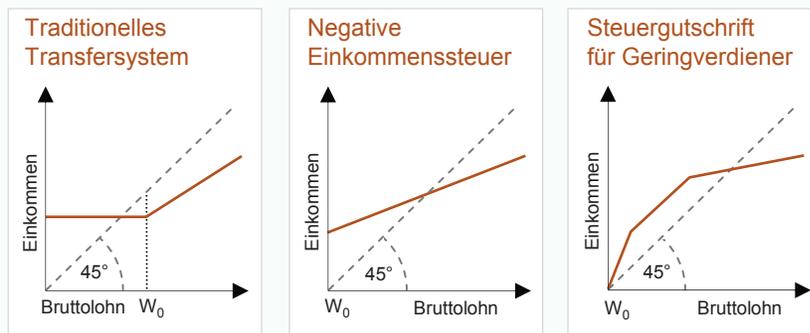
Grundsätzlich kann man die Instrumente zur Stärkung von Arbeitsanreizen in drei Kategorien einteilen. Zum einen sind dies finanzielle Anreize in Form von Steuergutschriften bei Aufnahme einer gering bezahlten Erwerbsarbeit oder auch großzügigere Hinzuverdienstmöglichkeiten. Transferzahlungen bei Aufnahme einer Arbeit sind oft verknüpft mit einer Kürzung von Sozialleistungen bei Nichterwerbstätigkeit. Das zweite Instrument, international als „Monitoring and Sanctions“ bezeichnet, knüpft den Sozialleistungsbezug an die Verpflichtung zur Arbeitssuche mit strengeren Zumutbarkeitsregeln und Sanktionen. Unter „Workfare“ als drittem Instrument werden Gegenleistungen für Sozialtransfers in Form von Arbeitsverpflichtungen oder Ausbildungsaktivitäten verstanden.

Je nach Land werden diese Instrumente unterschiedlich kombiniert. In den angelsächsischen Ländern, insbesondere in den USA, liegt der Schwerpunkt auf Steuergutschriften für Geringverdiener (Tax Credits), einer Absenkung und zeitlichen Befristung der Bezugsdauer von Sozialhilfe und „Workfare“. In Ländern wie Dänemark, den Niederlanden oder Deutschland liegt der Schwerpunkt dagegen auf „Monitoring and Sanctions“. Letzteres erfordert staatliche Kontrollen der Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft. Die Durchsetzung des „Forderns“ gestaltet sich dadurch in der Praxis sehr viel schwieriger als die Steuerung von Arbeitsanreizen über Steuerrückerstattungen.

¹ Reine, zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse an Arbeitgeber, die die Wiedereingliederung bestimmter Zielgruppen in den Erwerbsprozess fördern sollen, werden hier wie im IAB-Kurzbericht 3/2006 nicht als Kombilohn bezeichnet.

² Die ersten verdienten 100 € sind anrechnungsfrei. Zwischen 100 € und 800 € Verdienst werden 80 % und zwischen 800 € und 1200 € 90 % auf das ALG II angerechnet. Ab einem Einkommen von 1200 € (bei Bedarfsgemeinschaften mit Kindern ab 1500 €) beträgt die Transferentzugsrate 100 %. Durch die Kombination von Transfereinkommen und Mini-Jobs kann ein Nettoeinkommen erreicht werden, das je nach Haushaltstyp das Einkommen eines Vollbeschäftigten im Niedriglohnbereich nicht oder nur unwesentlich unterschreitet. Dass dies von Bedeutung ist, zeigt ein Blick auf die Struktur der Personen mit ergänzenden ALG II-Leistungen. Von 900.000 Personen, die im Jahr 2005 Anspruch auf ergänzendes ALG II hatten, waren 70 % teilzeit- und mehr als 50 % geringfügig beschäftigt.

Transfersysteme im Vergleich



Die Abbildung zeigt schematisch die Unterschiede zwischen sozialen Transfersystemen. Auf der gestrichelten 45° Linie ist in allen drei Grafiken der gezahlte Lohn gleich dem Einkommen, d.h. es werden weder Steuern gezahlt noch Transferleistungen bezogen.

In einem **traditionellen Transfersystem** mit Sicherung des Existenzminimums und ohne Hinzuverdienstmöglichkeiten ergibt sich ein monetärer Anreiz, Arbeit aufzunehmen, erst dann, wenn der Nettolohn nach Abzug der Steuern und Abgaben höher ist als die gezahlten Transfers (W_0).

In einem System mit **negativer Einkommenssteuer** existiert zwar bereits ab dem ersten verdienten Euro ein monetärer Anreiz zu arbeiten, allerdings sind die Anreize schwächer als in einem System ohne Transfers.

In Systemen wie dem US-amerikanischen *Earned Income Tax Credit* erhalten Haushalte eine **Steuergutschrift**, die zunächst prozentual mit dem Haushaltseinkommen steigt (phasing-in), dann konstant bleibt (flat range) und schließlich prozentual verringert wird (phasing-out). Durch das „phasing-in“ soll vermieden werden, dass Anreize für eine nur geringe Arbeitszeit geschaffen werden.

Quelle: Eigene Darstellung

© IAB

einen Seite steigen mit einem höheren Lohn für Geringverdiener die Anreize, weitere Arbeit aufzunehmen. Denn für jede Arbeitsstunde kann mehr konsumiert werden, so dass der relative Preis von Konsumgütern im Vergleich zur Freizeit sinkt. Bei gegebenem Nutzen aus Konsum und Freizeit steigt deshalb das Arbeitsangebot (Substitutionseffekt). Auf der anderen Seite führt der steigende Lohn dazu, dass mehr konsumiert und mehr Zeit für Freizeit verwendet werden kann. Sofern Freizeit ein normales Gut ist, fallen mit höherem Einkommen deshalb die Arbeitsanreize (Einkommenseffekt).

Ob der Substitutions- oder der Einkommenseffekt stärker ausfällt, ist eine empirische Frage. In der Regel dürfte der Substitutionseffekt stärker ausfallen als der Einkommenseffekt, so dass die Anreize für Niedriglohnpfänger, Arbeit aufzunehmen, durch Einkommenssubventionen steigen. Allerdings sind auch Fälle vorstellbar, in denen die Subventionierung von Haushalten mit geringen Einkommen dazu führt, dass Haushaltsmitglieder ihr Arbeits-

angebot reduzieren. Dann ergeben sich nur geringe oder gar negative Effekte der Einkommenssubventionen auf das Arbeitsangebot.

Nachfrageeffekte von Kombilöhnen

Unter der vereinfachenden Annahme vollkommenen Wettbewerbs am Arbeitsmarkt würden Einkommenssubventionen in Verbindung mit verpflichtender Erwerbsarbeit nicht nur zu sinkenden Reservationslöhnen führen. Außerdem müssten auch die Marktlöhne sinken und dadurch die Arbeitsnachfrage im Niedriglohntor steigen (Nachfrageeffekt).

Nun sind die Bedingungen vollkommenen Wettbewerbs nicht zwangsläufig gegeben. Mindestlöhne und Tariflöhne über dem Produktivitätsniveau bewirken, dass sich die effektiven Löhne nicht oder nicht vollkommen an sinkende Reservationslöhne anpassen. Selbst ohne solche institutionelle Rigiditäten halten viele Unternehmen die effektiven Löhne über den Reservationslöhnen, um zusätzliche Leistungsanreize zu schaffen (Effizienzlöhne).

Bei vollkommenem Wettbewerb würden Lohnsubventionen, die direkt an die Arbeitgeber bezahlt werden, genauso wie Einkommenssubventionen an die Beschäftigten wirken. Unterschiede ergeben sich allerdings, wenn gesetzliche oder tarifvertragliche Mindestlöhne verhindern, dass bei sinkenden Reservationslöhnen die effektiven Löhne fallen. In diesem Fall kann durch eine Lohnsubvention an den Arbeitgeber – etwa durch die Subventionierung des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung – eher eine Ausweitung der Arbeitsnachfrage erreicht werden als durch eine Einkommenssubvention an die Arbeitnehmer.

Das angelsächsische Kombilohnmodell

In den angelsächsischen Ländern, insbesondere den USA und Großbritannien, aber auch in Kanada, Irland und Neuseeland, werden Einkommenssubventionen in Form von Steuerrückerstattungen („Tax Credits“) an Geringverdiener gezahlt. Sie haben das Ziel, die Erwerbsbeteiligung von Transferempfängern zu erhöhen und Armut von Geringverdienern („Working Poor“) zu bekämpfen.

Das US-amerikanische Modell



Das System der Steuerrückerstattungen wurde in den USA 1975 mit dem EITC eingeführt und dann schrittweise ausgedehnt. So stieg der maximale Förderbeitrag von jährlich 400 USD (1975) auf 4.400 USD (2005). Ergänzt wird die Steuergutschrift durch einen Zuschlag für Kinderbetreuung (CTC) in Höhe von maximal 1.000 USD und einer medizinischen Grundversorgung (Medicaid). Im Jahr 2005 wurden insgesamt 22 Millionen Haushalte gefördert. Der EITC stellt heute das quantitativ wichtigste Instrument staatlicher Leistungsgewährung in den USA dar.

Anspruch auf den EITC haben hilfsbedürftige, erwerbstätige Steuerzahler. Der Steuererstattungsanspruch wird mit einer gegebenenfalls vorhandenen Einkommensteuer und den Sozialabgaben verrechnet. Bis 1993 wurden nur Eltern (insbesondere Alleinerziehende)

gefördert, seit 1994 können auch kinderlose Erwerbstätige eine Förderung erhalten. Drei Viertel der Auszahlungen gehen an Alleinerziehende, deren Armutsrisiko am höchsten ist und die den Großteil der Sozialhilfebezieher stellen. Bei einem Jahresverdienst von 14.500 USD bekommt eine vierköpfige Familie beispielsweise eine Steuergutschrift in Höhe von 3.600 USD. Zusätzlich hat sie noch Anspruch auf 2.700 USD aus dem Food Stamp Programm, so dass durch die Einkommensbeihilfen die offizielle Armutsgrenze von 19.257 USD (vor Steuern) überschritten wird.

Beschäftigungseffekte von EITC und Sozialhilfereform

Parallel zu der Ausweitung des EITC wurden mit der großen Sozialhilfereform von 1996 die Transferleistungen für Nichterwerbstätige zeitlich auf fünf Jahre befristet und stärker an Auflagen gekoppelt. Allerdings gibt es auch in den USA nach wie vor vielfältige Transfers für Nichterwerbstätige, die jedoch niedriger ausfallen als in den Europäischen Sozialstaaten. So gibt es in den USA in Form des TANF (Temporary Assistance for Needy Families) zwar Sozialleistungen für Familien, aber keine bedarfsdeckende Mindestsicherung.

Die Beschäftigungseffekte der Verbindung von Einkommenssubventionen für Geringverdiener mit reduzierten und zeitlich befristeten Transferleistungen bei Nichterwerbstätigkeit hängen von der Reaktion des Arbeitsangebotes und der Arbeitsnachfrage ab. Auf der *Angebotsseite* können soziale, gesundheitliche und psychologische Faktoren die Aufnahme von Erwerbsarbeit behindern. Zudem können die Einkommenseffekte von Transferleistungen für Geringverdiener auch die Erwerbsanreize dämpfen, wie vorher ausgeführt. Auf der *Nachfrageseite* hängt die Ausweitung der Beschäftigung davon ab, in welchem Umfang sinkende Reservationslöhne auch zu sinkenden Effektivlöhnen führen und wie elastisch die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich auf sinkende Löhne reagiert.

Für die USA belegen zahlreiche empirische Untersuchungen: Die Ausweitung der Einkommenssubventionen für Geringverdiener hat in Kombination

mit geringeren Transferleistungen für nichterwerbstätige Hilfebezieher, der Befristung des Sozialhilfebezugs auf fünf Jahre, einer allgemeinen Arbeitspflicht, einer medizinischen Grundversorgung und dem Ausbau der Kinderbetreuung zu einem deutlichen Anstieg der Erwerbstätigkeit geführt.

So sank die Zahl der Sozialhilfebezieher (TANF-Familien) zwischen 1994 und 2002 von fünf auf zwei Millionen. Die Erwerbstätigenquote von Alleinerziehenden stieg im Zeitraum zwischen 1994 und 1999 um 10 Prozentpunkte. Im Jahr 2001 lag die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden um 175 Prozent über dem Wert von 1977. Die Erwerbstätigkeit von verheirateten Müttern sank dagegen leicht. In der Summe hat sich die Beschäftigung in den 90er Jahren vor dem Hintergrund des starken Wachstums der US-Wirtschaft deutlich erhöht.

In verschiedenen Studien wurden die Effekte der positiven wirtschaftlichen Entwicklung der 90er Jahre mit sinkender Arbeitslosigkeit und steigenden Löhnen auf der einen Seite und der Reform des Wohlfahrtsstaates und die Ausweitung des EITC auf der anderen Seite geschätzt. Die Halbierung der Sozialhilfebezieher wird je nach Studie zu vier Fünfteln bzw. fünf Sechsteln auf die Kombination des EITC mit der Sozialhilfereform zurückgeführt (Grogger/Koroly 2005).

Die Anhebung des Mindestlohns hatte in den USA keine eindeutig negativen Effekte auf die Beschäftigung. Allerdings ist das Mindestlohnniveau mit 45 Prozent des Medianlohns (5,15 USD pro Stunde) vergleichsweise niedrig. Insgesamt ist die Beschäftigung im Niedriglohnsektor in den USA mit einem Anteil von 25 Prozent an der Gesamtbeschäftigung um rd. 10 Prozentpunkte höher als in Europa. Die deutlich höhere Arbeitsnachfrage im Niedriglohnsektor dürfte vor allem auf die stärkere Lohnspreizung im Vergleich zu den kontinentaleuropäischen Ländern zurückzuführen sein.

Verteilungswirkungen des EITC

Ziel von angelsächsischen Kombilohnmodellen wie dem EITC ist nicht nur die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung, sondern auch die Verringerung der Armut, insbesondere die von Familien

mit Kindern. Einkommenssubventionen setzen deshalb am Haushaltseinkommen an. Die Verteilungseffekte dieser Modelle hängen maßgeblich davon ab, welche Folgen die Einführung von Einkommenssubventionen für die Transferleistungen von Nichterwerbstätigen hat. Einkommenssubventionen für erwerbstätige Geringverdiener können zwar zu einer spürbaren Verringerung der Armut unter der Erwerbsbevölkerung („Working Poor“) führen. Die Armut unter den Nichterwerbstätigen („Non-Working Poor“) dürfte dagegen steigen. Davon können auch Kinder und andere Abhängige betroffen sein.

In den USA sind die sozialen Transfers für Nichterwerbstätige stärker gekürzt worden als in anderen Ländern. Die Verteilungseffekte können noch nicht abschließend beurteilt werden. Denn erst ein kleiner Teil der Bevölkerung ist davon betroffen, dass die fünfjährige Bezugszeit von TANF-Leistungen ausläuft. Zudem haben einige Bundesstaaten die Frist für den Leistungsbezug verlängert. In vollem Umfang werden die Folgen für Nichterwerbstätige erst in den nächsten Jahren sichtbar werden.

Die Verteilungswirkungen des EITC selbst sind erwartungsgemäß positiv. Er zeigt eine hohe Zielgenauigkeit. Vier Fünftel aller Zahlungen gingen an Haushalte, deren Einkommen unter 20.000 US-Dollar lag. Mehr als 95 Prozent der EITC-Zahlungen gingen an Steuerzahler, die weniger als den Medianlohn verdienen. Damit wurde die Armut unter der Erwerbsbevölkerung verringert, speziell von Alleinerziehenden mit Kindern (Blank, 2002).

Geringe Nettobelastung der öffentlichen Haushalte

Die Effekte der Einführung von Kombilöhnen für die öffentlichen Haushalte hängen maßgeblich von vier Faktoren ab: Von der Zahl der Leistungsbezieher, die aus den Transfersystemen ausscheiden ohne eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen; von der Zahl der aktivierten Erwerbslosen; von der Höhe der Einkommenssubvention und von ihrer Gegenfinanzierung durch direkte oder indirekte Steuern. Die Einführung von Kombilöhnen kann zwar grundsätzlich neutral für die öffentlichen Haushalte gestaltet werden, aber nur um

den Preis deutlich niedrigerer Transfers oder höherer Auflagen für erwerbslose Leistungsbezieher. Ist dies aus sozialen und ethischen Gründen nicht erwünscht, müssen die Mehrausgaben der öffentlichen Haushalte durch zusätzliche Steuern und Abgaben von den Erwerbstätigen mit mittleren und höheren Einkommen finanziert werden.

In den USA belasteten die Ausgaben für den EITC den Bundeshaushalt 2005 brutto mit 34 Mrd. USD, also ohne Gegenrechnung der von den Empfängern gezahlten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge. Das entspricht 0,33 Prozent des BIP. Eine genaue Bilanz der Effekte für die öffentlichen Haushalte kann zwar nicht gezogen werden. Die Gesamtausgaben für EITC, TANF- und Food-Stamp-Programme in Höhe von 0,96 Prozent des BIP dürften jedoch zusammen mit den gekürzten Transfers für Nichterwerbstätige nur zu einer geringen Nettobelastung der öffentlichen Haushalte geführt haben.

Einkommenssubventionen in Großbritannien



In Großbritannien wurde im Jahr 1999 – nach dem Vorbild des EITC – der WFTC (*Working Family Tax Credit*) eingeführt, der den Family Credit ablöste. Wie in den USA ist der WFTC Bestandteil einer umfassenderen „Welfare-to-Work“-Politik, die auch gering bezahlte Arbeit attraktiver machen will („Making Work Pay“). Darauf zielten auch Reformen des Steuer- und Versicherungssystems. Der Einkommenssteuersatz wurde für 1,5 Millionen Niedriglohnempfänger halbiert. Eine Million Menschen wurden von der Beitragszahlung im nationalen Versicherungssystem befreit.

Um Lohndumping und die Förderung von sehr geringen Erwerbseinkommen zu vermeiden, wurde zudem ein Mindestlohn eingeführt. Dieser wurde in Abstimmung mit dem WFTC-Förderbetrag bei 44 Prozent des Medianeinkommens festgelegt. Zusammen mit dem WFTC (30 Prozent) kommt damit ein Arbeitnehmer bei einer Arbeitszeit von 30 Stunden pro Woche über die Armutsschwelle.

Der WFTC, der bis 2003 ausschließlich von erwerbstätigen Elternpaaren und Alleinerziehenden bezogen werden konnte,

wurde 2003 durch den WTC (*Working Tax Credit*) abgelöst. Er sieht nun auch Leistungen für Kinderlose vor und wird um den CTC (*Child Tax Credit*) ergänzt. Voraussetzung für den WTC-Bezug ist ein Jahreseinkommen unterhalb von 5.060 Pfund und eine Beschäftigung von mindestens 30 Wochenstunden bei Alleinstehenden über 25 Jahren. Den WTC bekommen aber auch Antragsteller, die mindestens 16 Wochenstunden arbeiten und verantwortlich für ein Kind sind oder einen sich „qualifizierenden“ Jugendlichen (bis zum 19. Lebensjahr). Der Zuschuss beläuft sich auf 30 bis 35 Prozent des Durchschnittseinkommens. Der neuerdings von der Steuergutschrift abgekoppelte CTC ist ein Kindergeld, dessen Höhe mit steigendem Einkommen abnimmt. Im Juli 2003 haben 5,4 Millionen Familien einen CTC, einen WTC oder eine vergleichbare Sozialleistung erhalten.

Allerdings weist das britische System zwei wesentliche Unterschiede zum US-amerikanischen Modell auf: Erstens wird der W(F)TC auf Basis des Nettohaushaltseinkommen berechnet und nicht auf Bruttobasis wie der EITC. Dies führt dazu, dass der W(F)TC auf andere Transfers (z.B. Wohngeld) angerechnet wird, wodurch wiederum die monetären Arbeitsanreize geschwächt werden. Auch großzügigere Kinderzuschläge, die auch nichterwerbstätigen Sozialhilfebezieher zu Gute kommen, schwächen die monetären Arbeitsanreize für Haushalte mit Kindern. Zweitens sind die „Workfare“-Programme für die Mehrzahl der Sozialleistungsbezieher freiwillig.³

³ Obligatorische New Deal-Programme gibt es nur für Jugendliche (unter 25 Jahren) und Bezieher von Arbeitslosenunterstützung (JSA) im Alter zwischen 25 und 50 Jahren. Für die Mehrzahl der Sozialleistungsbezieher (rd. 80%) sind sie es nicht. New Deal-Programme für Alleinerziehende, Ältere und „Erwerbsunfähige“ sind freiwillig. Im Gegensatz zu vielen andern Ländern sind erwerbsfähige Sozialhilfebezieher und (nicht unbedingt arbeitsunfähige) Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsunterstützung nicht bzw. nur sehr eingeschränkt zur Arbeitssuche verpflichtet. Mütter mit Kindern unter 16 Jahren können prinzipiell ohne jegliche Verpflichtung zur aktiven Arbeitssuche Sozialhilfe beziehen. Im Gegensatz zu den USA wurden auch die meisten bedürftigkeitsgeprüften „Out-of-Work“-Leistungen nicht zurückgefahren. Im Fall der Kinderzuschläge wurden sie sogar noch erhöht.

Geringere Beschäftigungseffekte

In Großbritannien ist durch die Einführung des W(F)TC in Verbindung mit „Workfare“-Programmen die Beschäftigung weniger stark gestiegen. Die Erwerbsbeteiligung von Eltern, die zwischen 1994 und 2004 durch den WFTC gefördert wurden, wuchs um fünf Prozentpunkte und die Alleinerziehender um 11 Prozentpunkte. Verschiedene mikroökonomische Studien kommen aber zu dem Ergebnis, dass der W(F)TC dabei keine große Rolle spielte. So wird der durch den W(F)TC bedingte Anstieg der Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden auf 1 bis 7 Prozentpunkte geschätzt. Die Erwerbsbeteiligung verheirateter Mütter mit einem erwerbstätigen Ehemann ist durch den W(F)TC den meisten Studien nach sogar gesunken.

Die geringen Effekte der Einkommenssubventionen in Großbritannien werden durch drei Faktoren erklärt: Erstens beeinflusst der „Einkommenseffekt“ das Arbeitsangebot in Großbritannien stärker als in den USA, weil der Anteil von (Ehe-)Paaren mit Kindern in Großbritannien viel höher ist. Zweitens schwächen die Anrechnung des W(F)TC auf andere Transfers und die höheren Transfers an Nichterwerbstätige (z.B. Kinderzuschläge) die monetären Erwerbsanreize. Drittens fällt der Druck für die Mehrzahl der nichterwerbstätigen Leistungsempfänger durch die Freiwilligkeit der Teilnahme an den „New Deal“-Programmen sehr viel schwächer aus als in den USA. Leicht negative Beschäftigungswirkungen zeigte auch die Einführung eines Mindestlohnes im Jahr 1999.

Erfolge bei der Reduzierung der Kinderarmut

In Großbritannien verfolgt die Regierung noch stärker als in den USA das Ziel, vor allem die Armut von Familien mit Kindern zu reduzieren. Der WFTC wurde deshalb mit einer großzügigen „Kinderkomponente“ ausgestattet. Das Einkommen der ärmsten Familien, in denen mindestens ein Erwachsener erwerbstätig ist, stieg im Zeitraum 1997 bis 2004 um 20 Prozent. Einen ähnlich hohen Zuwachs konnten aber auch die „Workless Families“ aufgrund höherer kinderbezogener Transfers verzeichnen. Auch konnte die Zahl der Kinder, die

in einem Haushalt ohne erwerbstätiges Haushaltsmitglied leben, von 2,7 Millionen im Jahr 1998 um 350.000 bis zum Jahr 2004 reduziert werden. Allerdings kann dies nicht allein auf den WFTC zurückgeführt werden, zumal auch nicht-erwerbstätige Familien vom großzügigen Kindergeld profitieren.

Höhere fiskalische Kosten

Die Ausgaben des britischen WFTC waren dagegen mit einem Anteil von 0,6 Prozent am BIP fast doppelt so hoch wie in den USA. Die Beschäftigungseffekte sind insgesamt sehr viel geringer ausgefallen, wie zuvor ausgeführt. In Großbritannien dürfte es deshalb zu einer Nettobelastung der öffentlichen Haushalte gekommen sein, auch wenn keine genauen Berechnungen der fiskalischen Kosten und Erträge vorliegen.

Befristete Kombilöhne in Kanada



In Kanada wurde Mitte der 1990er Jahre in zwei Provinzen ein auf drei

Jahre befristeter Kombilohn (SSP = Self Sufficiency Project) in einem sozialen Experiment getestet. Das SSP gewährte allein erziehenden Sozialhilfebeziehern, die eine niedrig bezahlte Vollzeitbeschäftigung aufnahmen, einen Lohnzuschlag. Dieser ergab sich aus der Differenz des niedrigen Verdienstes zu einem fiktiven Einkommen (Benchmark) aus einer Beschäftigung von mindestens 30 Stunden pro Woche.

Für das Kombilohnexperiment in Kanada zeigen Evaluationsstudien, dass der befristete Kombilohn die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden nach 15 Monaten um 10 bis 15 Prozentpunkte im Vergleich zu einer Kontrollgruppe ohne Einkommenssubvention erhöht hat. Das Familiennettoeinkommen war für die SSP-Programmteilnehmer im Schnitt um 10 Prozent höher als bei der Kontrollgruppe. Allerdings konnte nur bei einem geringen Prozentsatz der SSP-Teilnehmer eine Aufwärtsmobilität in Form von Lohnerhöhungen festgestellt werden. Gegen Ende des Programms nahmen zudem die Arbeitsanreize wieder ab.

Erfahrungen in den kontinentaleuropäischen Ländern

Die sozialen Sicherungssysteme in den kontinentaleuropäischen Ländern wie Belgien, Deutschland, Niederlande und Frankreich sind überwiegend abgabenfinanziert und zeichnen sich im Gegensatz zu den USA oder Großbritannien durch einen hohen Steuer- und Abgabenkeil im Niedriglohnbereich aus: Die Steuer- und Abgabenlast für Geringverdiener beträgt dort 30 Prozent bis 45 Prozent des Einkommens. Allein die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung belaufen sich je nach Land auf 21 Prozent bis 41 Prozent der Bruttolöhne. Zusammen mit dem vergleichsweise hohen Niveau der Transferleistungen für Nichterwerbstätige führt diese hohe Steuer- und Abgabenlast dazu, dass es sich erst ab einem vergleichsweise hohen Bruttoeinkommen lohnt, Erwerbsarbeit aufzunehmen. Das höhere Lohnniveau dürfte ein wichtiger Grund für die im Vergleich zu den USA geringere Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich sein.

Auch in den kontinentaleuropäischen Ländern gibt es zahlreiche Formen von Einkommenssubventionen für Geringverdiener. Sie reichen von Hinzuverdienstmöglichkeiten für Leistungsbezieher, über Einkommensbeihilfen nach angelsächsischem Vorbild bis zur Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen.⁴ Die meisten Kombilohnmodelle in den kontinentaleuropäischen Ländern subventionieren die Sozialversicherungsbeiträge für Arbeitgeber, um die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich zu erhöhen. Solche Subventionen existieren u. a. in Frankreich, den Niederlanden und Belgien. Die Subventionssumme beläuft sich auf maximal 10 Prozent (Niederlande) bis 12 Prozent (Frankreich) der Arbeitskosten. Neben der Bezuschussung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung werden in Frankreich und Belgien auch die Haushaltseinkommen von Geringverdienern durch Steuergutschriften

⁴ Ein vollständiger Überblick übersteigt den Rahmen dieses Kurzberichts. Zu den verschiedenen Kombilohnelementen in Deutschland vgl. IAB-Kurzbericht 3/2006; zu anderen europäischen Kombilohnmodellen vgl. Kaltenborn et al. (2006).

(„Beschäftigungsprämien“) unterstützt. Allerdings ist das Volumen dieser Zuschüsse im Vergleich zu den angelsächsischen Ländern gering.

Negativer Beschäftigungssaldo in Frankreich

Auf der Nachfrageseite sieht das französische Programm zur Subventionierung von Sozialbeiträgen vor, dass Arbeitgeber bei Einstellungen von Mindest- und Niedriglohnpfängern von einem Teil der Sozialabgaben entlastet werden. Nach ersten Evaluierungen wurden Netto-Beschäftigungseffekte zwischen 10.000 und 50.000 „Personenjahre“ ermittelt. Während die Beschäftigungseffekte eher bescheiden sind, sind die fiskalischen Aufwendungen für die Beitragsreduktion beträchtlich. Sie betragen aktuell rund 19 Mrd. Euro im Jahr.

Die Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung wurde in Frankreich mit der Erhöhung des Mindestlohns auf 68 Prozent des Medianeinkommens verbunden. Betrachtet man beides, Mindestlohn und Lohnsubvention zusammen, dann ergibt sich nach einer Studie von Francis Kramarz und Thomas Philippon (2001) ein negativer Beschäftigungssaldo. Die Jobverluste aus den gestiegenen Mindestlöhnen für gering Qualifizierte und Jugendliche konnten durch positive Beschäftigungseffekte, die durch die Reduktion der Arbeitskosten erzielt wurden, nicht kompensiert werden. Die Autoren stellten vielmehr fest, dass die Arbeitgeber die Kostenreduktion zur Einstellung besser bezahlter, d.h. in der Regel auch besser qualifizierter Arbeitnehmer genutzt hatten.

Die Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (SPAK) in den Niederlanden wurden nach einer vorliegenden empirischen Studie nur geringe Effekte erreicht. Durch die Subventionen konnte netto

Geringe Beschäftigungseffekte in den Niederlanden

Mit der Subventionierung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung (SPAK) in den Niederlanden wurden nach einer vorliegenden empirischen Studie nur geringe Effekte erreicht. Durch die Subventionen konnte netto



eine zusätzliche Beschäftigung von 46.000 bis 59.000 Geringverdienern erreicht werden. Die durch Simulationsstudien gestützte Erwartung, dass durch die Subventionen ein Anstieg der Gesamtbeschäftigung um rund 80.000 Personen bewirkt werden könnte, wurde damit verfehlt (ECORYS, 2006).

Schlussfolgerungen

Kombilöhne verfolgen je nach Land unterschiedliche Zielsetzungen und knüpfen an unterschiedliche Rahmenbedingungen an. In den USA und Großbritannien werden großzügige Einkommenssubventionen in Form von Steuergutschriften für Arbeitnehmer gewährt. Sie sind Teil einer umfassenden „Welfare-to-Work“-Politik, die die Erwerbsbeteiligung erhöhen und die Armut von Geringverdienern bekämpfen will.

Die Erfahrungen der angelsächsischen Länder zeigen, dass unbefristete Einkommenssubventionen für Geringverdiener in Verbindung mit einer umfassenden Reform der Mindestsicherung einen spürbaren Anstieg der Erwerbstätigkeit bewirken können. Die Beschäftigungswirkungen hängen davon ab, ob Kombilöhne in ein konsistentes Steuer- und Transfersystem eingebunden werden. So ist in Großbritannien der Beschäftigungsanstieg geringer als in den USA ausgefallen, weil zahlreiche Schnittstellen von Kombilöhnen mit anderen einkommensabhängigen Sozialtransfers zu deutlich höheren Transferentzugsraten und damit geringeren Erwerbsanreizen als in den USA geführt haben.

Die makroökonomische Entwicklung hat den Anstieg der Erwerbstätigkeit in den USA und Großbritannien zweifellos begünstigt. Die günstige Konjunktur hatte nach den vorliegenden Schätzungen jedoch einen sehr viel geringeren Einfluss auf den Anstieg der Erwerbstätigkeit als Kombilöhne und andere „Welfare-to-Work“-Reformen.

Mit dem Anstieg der Erwerbsbeteiligung und durch die Subventionierung der Einkommen von Geringverdienern ist auch die Zahl der von Armut betroffenen Haushalte in den USA und Großbritannien spürbar gesunken. Dies gilt insbesondere für Haushalte mit Kindern. Allerdings sind in den USA durch die

zeitliche Befristung der Sozialhilfe die Armutsrisiken für Nichterwerbstätige erheblich gestiegen. Die sozialen Folgen dieser zeitlichen Befristung werden erst in einigen Jahren in vollem Umfang sichtbar werden.

Das US-amerikanische Kombilohnmodell lässt sich auf Deutschland und andere kontinentaleuropäische Länder nicht übertragen, weil sich die Institutionen des Wohlfahrtsstaates und des Arbeitsmarktes grundsätzlich voneinander unterscheiden. So verlangt das verfassungsrechtlich geschützte Prinzip der bedarfsorientierten Grundsicherung in Deutschland ein höheres Niveau der Sozialleistungen für Nichterwerbstätige als in den USA. Auch ist eine zeitliche Befristung der Sozialhilfe mit dem Prinzip der bedarfsorientierten Grundsicherung nicht vereinbar.

In Ländern wie Deutschland und Frankreich ist nicht nur das Niveau der Grundsicherung, sondern auch die Belastung von Geringverdienern durch das Steuer- und Abgabensystem hoch. Der kombinierte Effekt aus Abgabenbelastung und dem partiellen oder völligen Entzug von einkommensabhängigen Sozialtransfers bei Aufnahme einer Beschäftigung führt zu einer hohen effektiven Grenzsteuerrate auf das zusätzlich verdiente Erwerbseinkommen. Dies senkt die Arbeitsanreize.

Auch die Nachfragebedingungen unterscheiden sich in den kontinentaleuropäischen Ländern von den USA. Einkommenssubventionen für Arbeitnehmer können die Erwerbsbeteiligung im Niedriglohnbereich nur dann wirksam erhöhen, wenn den verstärkten Erwerbsanreizen auch eine entsprechende Arbeitsnachfrage gegenübersteht. In den USA war dies der Fall. Demgegenüber ist in Deutschland und Frankreich die Arbeitsnachfrage im Niedriglohnbereich durch ein höheres tarifliches oder gesetzliches Mindestlohniveau, einen höheren Reservationslohn und eine insgesamt geringere Lohnflexibilität begrenzt.

Angesichts des hohen Abgabenkeils und der geringeren Lohnflexibilität würde es sich in Deutschland anbieten, anstelle von niedrigen Einkommen die Beiträge zur Sozialversicherung zu subventionieren. Dadurch würden sowohl das Arbeitsangebot über steigende Arbeitsanreize als

auch die Arbeitsnachfrage über sinkende Arbeitskosten erhöht.

Nach den vorliegenden empirischen Befunden sind die Effekte einer Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen allerdings begrenzt. So haben Subventionen der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung in Belgien, den Niederlanden und Frankreich in Höhe von 10 Prozent bis 12 Prozent der Arbeitskosten trotz hoher fiskalischer Kosten nur einen geringen Anstieg der Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich bewirkt.

Zu ähnlichen Ergebnissen kommen Studien, die entweder die Subventionierung von Sozialversicherungsbeiträgen in Deutschland simulieren oder das britische WTC-Modell auf Deutschland übertragen. Größere Effekte ließen sich nur erreichen, wenn das Steuer- und Abgabensystem grundlegend, etwa durch die Steuerfinanzierung der Sozialsysteme, reformiert würde. Dies ist jedoch kurzfristig nicht zu erreichen.

Ein erster Schritt könnte eine konsistentere Gestaltung des bestehenden Steuer- und Transfersystems sein. Die gegenwärtige Ausgestaltung der bereits existierenden Kombilohnvariante in Deutschland – die Aufstockung von niedrigen Verdiensten durch das Arbeitslosengeld II – führt in eine Anreizfalle. Durch die Kombination von ergänzendem Bezug von ALG II mit Hinzuverdienstmöglichkeiten kann schon bei geringfügiger Beschäftigung ein Einkommen erreicht werden, das nur unwesentlich niedriger ist als bei einer Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnbereich. Dadurch verfestigt sich die Abhängigkeit von Transferleistungen und die Anreize, eine Vollzeitarbeit aufzunehmen, werden stark geschwächt. Diese Anreizfalle könnte beseitigt werden, wenn die Subventionierung von Kleinstarbeitsverhältnissen verringert und die von Vollzeitarbeitsverhältnissen im Niedriglohnbereich erhöht würde. Dies könnte ähnlich wie beim EITC durch ein „phasing-in“ der Hinzuverdienstmöglichkeiten erreicht werden (vgl. *Schaubild*, Seite 3).

Grundsätzlich gilt, dass bei einem höheren Niveau der Grundsicherung deutlich mehr Geld für Kombilöhne aufgewendet werden muss, um die gleichen

Anreizeffekte zu erreichen. In einem Sozialstaat deutscher Prägung werden die monetären Arbeitsanreize auch bei einer grundlegenden Reform des Steuer- und Transfersystems immer geringer als in den USA ausfallen, sofern man das Niveau der Grundsicherung nicht deutlich absenken will. Bei einem hohen Niveau der Grundsicherung ist deshalb eine konsequente Politik des „Forderns“ umso wichtiger.

In Deutschland ist die Verknüpfung von Transferleistungen mit Auflagen zur Jobsuche oder der Teilnahme an Arbeitsgelegenheiten grundsätzlich möglich und durch Hartz IV weiter verschärft worden. Erste Erkenntnisse zeigen zwar, dass die Kontrolle der Arbeitsfähigkeit und Arbeitsbereitschaft schwierig umzusetzen ist. Jedoch bestehen hier noch erhebliche Spielräume für eine konsequentere Aktivierungspolitik, die monetäre Erwerbsanreize mit Auflagen für Erwerbslose verbindet.

Literatur

Blank, R. (2002): Evaluating Welfare Reform in the United States; Journal of Economic Literature, Vol. 40 (4), 1105-1166.

Dietz, M.; Koch, S. und Walwei, U. (2006): Kombilöhne. Ein Ansatz mit Haken und Ösen. IAB-Kurzbericht 3.

ECORYS (2006): Lowering the non-wage labour costs. Präsentation auf der Tagung „Innovations in Labour Market Policies“ – Challenges in Time of Globalisation. Wien, 16.-17.2.06.

Grogger, J. und Karoly, L. A. (2005): Welfare Reform. Effects of a Decade of Change. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Kaltenborn, B.; Schiwarov, J. und Wielage, N. (2006): Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein internationaler empirischer Überblick. Beiträge zur Wirtschaftsforschung und Politikberatung Nr. 31.

Kramarz, F. und Philippon, T. (2001): The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment, in: Journal of Public Economics, Vol. 82 (1), 115-146.

Impressum

IAB Kurzbericht
Nr. 10 / 8.6.2006

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik & Gestaltung
Monika Pickel, Elisabeth Strauß

Technische Herstellung
pms Offsetdruck GmbH,
Wendelstein

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

ISSN 0942-167X

Bezugsmöglichkeit
IAB-Bestellservice
c/o IBRo Versandservice GmbH
Kastanienweg 1
18184 Roggentin
Fax: 0180 5 00 38 66
e-Mail: iab@ibro.de

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

Rückfragen zum Inhalt an
Regina Konle-Seidl, Tel. 0911/179-3244
Dr. Herbert Brücker, Tel. 0911/179-3807
oder e-Mail: vorname.name@iab.de