

Berthold, Norbert; Coban, Mustafa

Article — Published Version

Kombilöhne gegen Erwerbsarmut: Warum die USA erfolgreicher sind als Deutschland

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Coban, Mustafa (2014) : Kombilöhne gegen Erwerbsarmut: Warum die USA erfolgreicher sind als Deutschland, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 94, Iss. 2, pp. 118-124, <https://doi.org/10.1007/s10273-014-1635-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/141334>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Norbert Berthold, Mustafa Coban

Kombilöhne gegen Erwerbsarmut: Warum die USA erfolgreicher sind als Deutschland

Lohnsubventionen und Kombilöhne sind ein fester Bestandteil des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums industrieller Länder. Sie haben das Ziel, Arbeitslose zu motivieren, auch Beschäftigungen mit geringerem Marktlohn anzunehmen sowie den Lebensstandard der Geförderten zu erhöhen und damit das Armutsrisiko zu senken. An diesen beiden Zielen setzen auch der US-amerikanische Earned Income Tax Credit und das deutsche Arbeitslosengeld II an. Die Autoren zeigen, dass das US-amerikanische Modell in beiden Evaluationsfragen ein besseres Ergebnis aufweist.

Lohnsubventionen und Kombilöhne bzw. „Make-Work-Pay-Strategien“ gehören seit Jahren zum arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium der industriellen Länder. Hinter diesen Maßnahmen stehen zwei einfache Überlegungen. Erstens möchte die Politik durch die gesonderte Subventionierung von Arbeitsverhältnissen am unteren Ende der Lohnskala Anreize für Arbeitslose setzen, auch Beschäftigungen mit geringerem Lohn anzunehmen. Zweitens soll die staatliche Aufstockung von geringem Einkommen den Lebensstandard der Geförderten erhöhen und das Armutsrisiko senken. Auf den Punkt gebracht heißt dies: Arbeit schaffen, Armut vermeiden. In der gesetzlichen Realität setzen die entwickelten Länder das wirtschaftstheoretische Lohnsubventionsmodell unterschiedlich um. Insbesondere bei der Gewichtung der beiden Ziele gibt es je nach Land verschiedene Herangehensweisen. Das zeigt ein Vergleich zwischen den USA und Deutschland.

Der Earned Income Tax Credit

Der Earned Income Tax Credit (EITC) wurde 1975 als flächendeckendes Kombilohnmodell in den USA einge-

führt.¹ In seinem Grundkonzept hat sich der EITC bis heute nicht geändert. Einkommen von erwerbstätigen Haushalten aus dem Niedrigeinkommensbereich werden mittels staatlicher Subventionen aufgestockt. Die Höhe der Aufstockung orientiert sich am anrechenbaren Haushaltseinkommen, dem Familienstand und der Kinderzahl. Der Kombilohn lässt sich in drei Phasen untergliedern. In der Einstiegsphase (Phase-In Range) nimmt die Lohnsubvention mit steigendem Einkommen zu. Ihr folgt eine Talphase (Flat-Phase), in der der EITC trotz weiter steigender Arbeitseinkommen konstant bleibt. In der daran anschließenden Ausstiegsphase (Phase-Out Range) nimmt der Transfer mit steigendem Arbeitseinkommen ab (vgl. Abbildung 1). Der EITC wird als Steuergutschrift abgewickelt und häufig an die Anspruchsberechtigten (fast) voll ausgezahlt, da im unteren Bereich der Einkommensverteilung wenig bis gar keine Steuern fällig werden. Es handelt sich somit dem Grundprinzip nach um eine negative Einkommensteuer.

Für bedürftige Haushalte, in denen keine Person erwerbstätig ist, existierte in den USA von 1935 bis in die 1990er Jahre mit dem Assistance for Families with Dependent Children (AFDC) ein nationales Sozialhilfeprogramm. Unter der Ägide Bill Clintons wurde im Juli 1997 der AFDC in das Temporary-Assistance-for-Needy-Families-Programm (TANF-Programm) umbenannt und grundlegend reformiert. Seitdem sind die Leistungen der Sozialhilfe zeitlich begrenzt und an die Erfüllung mehrerer Bedingungen geknüpft:

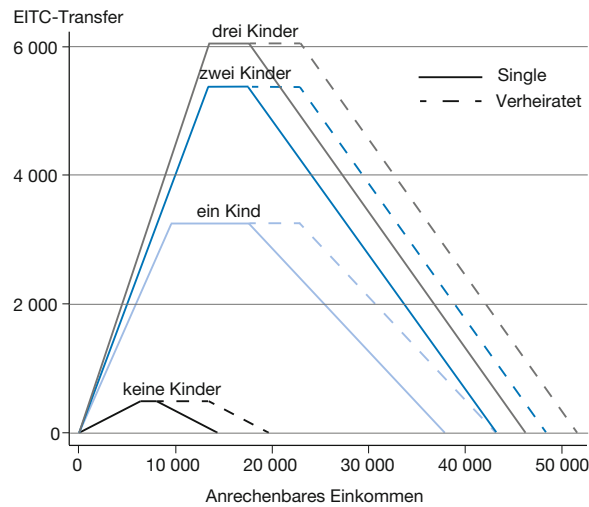
1 Für einen Überblick zur gesetzlichen Regelung in den USA vgl. W. Peter: Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer „make work pay“ Strategie, in: IW-Trends-Vierteljahreshefte zur empirischen Wirtschaftsforschung, 32. Jg. (2005), H. 3, S. 1-16; vgl. Center on Budget and Policy Priorities: Policy Basics. Introduction to TANF, Washington DC 2012; vgl. Center on Budget and Policy Priorities: Policy Basics. The Earned Income Tax Credit, Washington DC 2013.

Prof. Dr. Norbert Berthold ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik an der Universität Würzburg.

Mustafa Coban, Dipl.-Volkswirt, ist dort wissenschaftlicher Mitarbeiter.

Abbildung 1
Phasen der EITC-Regelung 2013

in US-Dollar/Jahr



EITC = Earned Income Tax Credit.

Quelle: Tax Policy Center: Earned Income Tax Credit Parameters 1975-2013, Washington DC 2013.

- Anspruchsberechtigte müssen aktiv nach einer Beschäftigung suchen,
- Leistungsempfänger müssen einer gemeinnützigen bzw. sonstig verordneten Tätigkeit nachgehen (Workfare-Jobs),
- Regelverstöße führen zu Sanktionen für den gesamten Haushalt,
- der Bezug der Sozialhilfe ist über die gesamte Lebenszeit hinweg auf fünf Jahre begrenzt,
- die Sozialhilfe wird maximal über zwei Jahre ohne Unterbrechung gewährt.

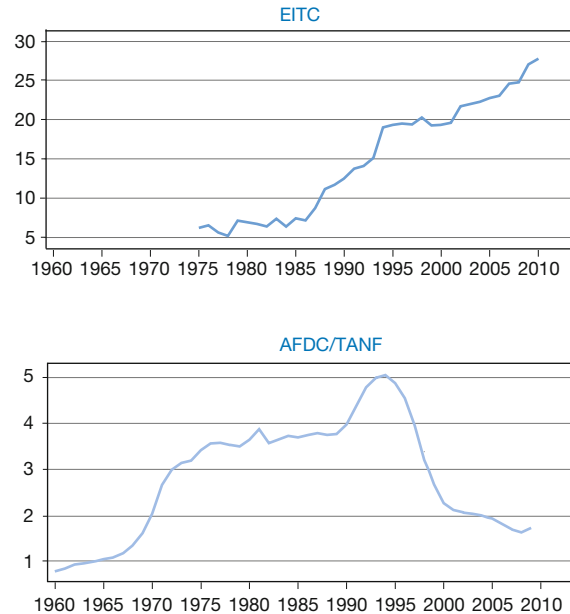
In den Jahren 1986, 1990 und 1994 bis 1996 hat die US-Regierung die maximale Höhe des EITC ausgeweitet und zusätzlich einen kleineren Kombilohn für Haushalte ohne Kinder eingeführt. Die Kombination aus der letzten Ausweitungswelle und einer begrenzten Sozialhilfe ab 1997 führte schließlich dazu, dass die Zahl der EITC-Haushalte sehr stark anstieg und die Zahl der TANF-Haushalte deutlich einbrach (vgl. Abbildung 2).

Das Arbeitslosengeld II

In Deutschland bildeten die Hartz-Reformen zwischen 2003 und 2005 eine Zäsur in der deutschen Arbeitsmarkt-

Abbildung 2
Entwicklung der EITC- und TANF-Haushalte

teilnehmende Familien in Mio.



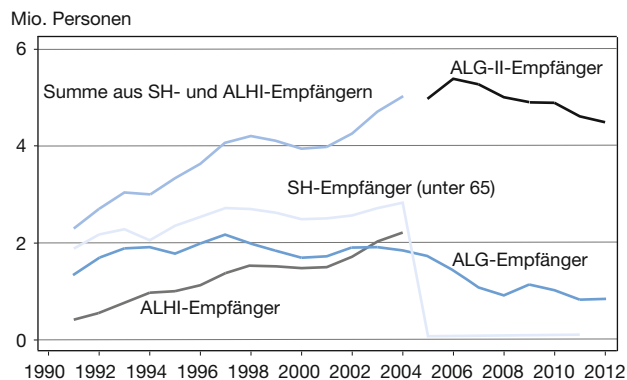
EITC = Earned Income Tax Credit, AFDC = Assistance for Families with Dependent Children, TANF = Temporary Assistance for Needy Families.

Quellen: eigene Berechnung nach Internal Revenue Service: Earned Income Tax Credit. Number of Recipients and Amount of Credit 1975-2010, Washington DC 2013; US Department of Health and Human Services: TANF Ninth Report to Congress, Washington DC 2012.

und Sozialpolitik. Insbesondere das Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz IV) re-strukturierte das bis dahin geltende dreigliedrige System der sozialen Sicherung bei Arbeitslosigkeit, bestehend aus dem Arbeitslosengeld (ALG), der Arbeitslosenhilfe (ALHI) und der Hilfe zum Lebensunterhalt (Sozialhilfe). Die Arbeitslosenhilfe wurde abgeschafft und stattdessen das neue Arbeitslosengeld II (ALG II) eingeführt. Dieses gilt seitdem für alle erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und orientiert sich am soziokulturellen Existenzminimum. Für die Sozialhilfe (SH) kommt seitdem lediglich der kleinere Personenkreis aus nicht-erwerbsfähigen Haushalten in Frage (vgl. Abbildung 3). Die Summe aus den ALHI- und SH-Empfängern Ende 2004 entsprach letztlich fast vollkommen der Zahl der ALG-II-Empfänger Anfang 2005.

Mit der Umsetzung der Hartz-IV-Reform wurde das neue ALG II als flächendeckender Kombilohn in Deutschland eingeführt. Die anspruchsberechtigten Leistungsempfänger dürfen seitdem, neben dem ALG-II-Bezug, einer Erwerbstätigkeit in einem gewissen Umfang nachgehen. Man spricht hierbei von den sogenannten „Aufstockern“. Die generierten Arbeitseinkommen erfahren jedoch relativ hohe Grenzbelastungen, die nach den ersten 100 Euro zwi-

Abbildung 3
Entwicklung der Grundsicherung in Deutschland



SH = Sozialhilfe. ALHI = Arbeitslosenhilfe. ALG II = Arbeitslosengeld II.

Quellen: eigene Berechnungen nach Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Arbeitslosengeldempfänger, Nürnberg 2013; Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern, Nürnberg 2013; Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Arbeitshilfeempfänger, Nürnberg 2013; Gesundheitsberichterstattung des Bundes: Statistik der Sozialhilfe. Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt, Statistisches Bundesamt, Bonn 2013.

schen 80% und 90% liegen. Mit Hilfe der hieraus ermittelten effektiven Transferenzugsraten² erhält man Werte, die immer noch zwischen 60% und 85% rangieren.

Vermeidung von Armutsrisiken trotz Kombilohn

Für den amerikanischen EITC gibt es eine Fülle an empirischen Forschungen. Dies mag auch der Tatsache geschuldet sein, dass er bereits 1975 eingeführt wurde und seitdem mehrere Evaluationswellen erlebte. In Deutschland existiert das ALG II in seiner heutigen Form erst seit 2005. Man kann somit lediglich auf eine Erfahrung von maximal zehn Jahren zurückgreifen.

EITC in den USA

Die offizielle Armutsquote in den USA pendelt seit 1980 zwischen 11% und 15%.³ Hierbei ist zu beachten, dass die USA in ihren offiziellen Statistiken von der OECD-Definition abweichen. Dort gilt eine Person als „arm“, wenn ihr ver-

fügbares Einkommen unterhalb des dreifachen Mindestkonsums an Grundnahrungsmitteln liegt.⁴

Nach Liebman⁵ befanden sich 1996 80% der EITC-Anspruchsberechtigten hinsichtlich ihres Einkommens im Bereich zwischen der Armutsgrenze und dem 1,5-fachen der Armutsgrenze. Ein außerordentlich großer Teil der Transferempfänger war somit faktisch nicht von Armut betroffen. Weiterhin stellt Liebman fest, dass vor allem Haushalte in den unteren beiden Quantilen der Einkommensverteilung vom EITC profitieren. Diese konnten ihren Anteil am Gesamteinkommen um jeweils 0,15 Prozentpunkte erhöhen. Stärker fällt dieser positive Einkommenseffekt aus, wenn die Armutsbetrachtung auf Haushalte mit mindestens einem Kind begrenzt wird. Dort liegen die Werte zwischen 0,2 und 0,4 Prozentpunkten.

Außerdem konnte der EITC in den letzten drei Jahrzehnten die offizielle Armutsquote in den USA stetig senken: sein Beitrag zur Senkung der Armut stieg zwischen 1981 und 1997 von 2% auf knapp 12,5% an. Ab 1998 blieb er in den USA relativ konstant und pendelte sich im Jahr 2011 auf einen Wert von 12,5% ein, d.h. jeder Achte konnte durch den EITC über die Armutsgrenze gehoben werden.⁶

Der US-amerikanische Kombilohn wird von der Bevölkerung intensiv genutzt und zeigt somit eine hohe Akzeptanz, wie Moffitt und Scholz⁷ für 2004 ermittelten. Nahezu alle Alleinerziehenden und 96% der Paar-Haushalte mit Kindern mit einem steuerbereinigten Markteinkommen zwischen dem 0,5-fachen und 1,5-fachen der Armutsgrenze nehmen den EITC als Kombilohn in Anspruch. In Haushalten von Alleinerziehenden ist der EITC sogar im Bereich des 1,5- bis 2-fachen der Armutsgrenze sehr stark präsent. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Armutsgrenze für Alleinerziehende im Vergleich zu Paar-Haushalten niedriger liegt. Der Kombilohn EITC scheint demnach die Armutsquote in den USA nachhaltig senken und die unteren Quantile der Einkommensverteilung stärken zu können.

Insgesamt lässt sich dem EITC attestieren, dass er als Instrument zur Bekämpfung der Armut und des Working-Poor-Phänomens wirksam ist. Trotz allem muss festgehalten

2 Die effektive Transferenzugsrate gibt denjenigen Anteil des Hinzuverdienstes an, der auf das ALG II angerechnet und somit faktisch entzogen wird.

3 Vgl. US Bureau of the Census: Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplements 2013.

4 Für die offiziellen Statistiken zur Armut werden in den USA für 42 verschiedene Haushaltstypen jeweils eigene Armutsgrenzen und Mindestkonsumlevel in Abhängigkeit von der Altersstruktur und der Haushaltszusammensetzung ermittelt. Vgl. K. Short: The Research Supplemental Poverty Measure: 2011, Current Population Reports P60-244, US Bureau of the Census 2012.

5 Vgl. J. B. Liebman: The Impact of the Earned Income Tax Credit in Incentives and Income Distribution, in: Tax Policy and the Economy, 12. Jg. (1998), S. 83-120.

6 Vgl. US Bureau of the Census, a.a.O.

7 Vgl. R. Moffitt, J. K. Scholz: Trends in the Level and Distribution of Income Support, in: Tax Policy and the Economy, 24. Jg. (2010), S. 111-152.

werden, dass Haushalte mit Kindern und Paar-Haushalte, in denen lediglich ein Partner erwerbstätig ist, stärker von der EITC-Förderung profitieren. Das Ziel der Familienunterstützung wird also erreicht. Es bleibt zu überlegen, inwieweit der EITC der in Zukunft steigenden Zahl der Single-Haushalte gerecht wird. 1980 bestand ein Viertel der Haushalte in den USA aus nur einer Person. 2011 lag der Wert bereits bei einem Drittel, mit steigender Tendenz.⁸ Nicht zu vernachlässigen ist die steigende Zahl Älterer, die in Ein-Personen-Haushalten leben und somit effektiv für den EITC nicht mehr in Frage kommen.

ALG II in Deutschland

In Deutschland zeigt sich in den letzten Jahren eine schleichend zunehmende Armut. So stieg die Armutsquote zwischen 1998 und 2010 von 10,4% auf 13,9%.⁹ Hierbei ist zu beachten, dass die Armutsquote und die Armutsgrenze in Deutschland, anders als in den USA, mit Hilfe der OECD-Skala ermittelt werden.¹⁰ Bei einem Vergleich der durchschnittlich gewährten Gesamtbedarfe bzw. Leistungen aus dem ALG II für fünf verschiedene Haushaltstypen mit der jeweiligen Armutsgrenze der Haushalte 2010 lässt sich erkennen, dass alle Haushalte von Arbeitslosengeld-II-Empfängern unterhalb der Armutsgrenze lagen (vgl. Tabelle 1).

Hierzu sind jedoch weitere Anmerkungen notwendig. Erstens handelt es sich bei der Armutsgrenze um ein relatives Armutsmaß, da es von der Entwicklung aller Einkommen innerhalb eines Landes abhängt. Zweitens beschreibt die OECD-Skala eine Äquivalenzgewichtung, die nicht als ehernes Gesetz gewertet werden darf und im politischen Prozess regelmäßig Revisionen erfährt. Drittens garantiert das ALG II als Element der Grundsicherung das soziale Existenzminimum eines Haushalts bzw. einer Bedarfsgemeinschaft. Es orientiert sich somit faktisch nicht an einem relativen Armutsmaß, sondern wird jährlich im politischen Prozess neu angepasst. Das primäre Ziel des ALG II liegt somit nicht darin, die relative Armut, sondern die „absolute Armut“ der Anspruchsberechtigten zu vermeiden. Wohl gemerkt bleibt weiterhin die Frage offen, wie das ALG II in seiner Aufgabe als Kombilohn die Erwerbsarmut von erwerbstätigen Leistungsbeziehern beeinflussen kann.

8 Vgl. US Bureau of the Census: Current Population Survey, Annual Social and Economic Supplements 2012.

9 Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2013.

10 Nach der OECD-Definition gibt die Armutsquote denjenigen Teil der Bevölkerung an, dessen nettoäquivalenzgewichtete Einkommen unterhalb von 60% des Medianeinkommens der Gesamtbevölkerung liegt. Das Nettoäquivalenzeinkommen ist wiederum eine Einkommensgröße, die den Vergleich zwischen verschiedenen Haushalten durch Gewichtung der jeweiligen Haushaltsstrukturen ermöglicht und somit für die Festlegung von normierten Armutsgrenzen für unterschiedliche Haushaltstypen herangezogen werden kann.

Tabelle 1
Vergleich von ALG II und Armutsgrenze 2010

in Euro

Bedarfsgemeinschaft	Gesamtbedarf	Armutsgrenze	Differenz
Single	634	993	-359
Alleinerziehend (1 Kind, 6 Jahre)	1100	1291	-191
Paar ohne Kind	993	1490	-497
Paar mit 1 Kind (6 Jahre)	1352	1787	-435
Paar mit 2 Kindern (14 und 15 Jahre)	1744	2483	-739

Anmerkung: Der Gesamtbedarf wurde mittels der Regel- und Mehrbedarfsansprüche der Haushalte 2010 sowie der durchschnittlichen Wohnkosten der Haushalte im August 2010 ermittelt.

Quellen: Bundesagentur für Arbeit: Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Nürnberg, Dezember 2010, S. 58; Bundesministerium für Arbeit und Soziales: Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin 2013, S. 462.

Haisken-DeNew und Schmidt¹¹ betrachten hierzu die Haushaltsdaten des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) zwischen 1996 und 2006. Zwar kommen sie zu dem Ergebnis, dass ein Vollzeitbeschäftigter im Haushalt die Armutswahrscheinlichkeit im Vergleich zu einem nicht-erwerbstätigen Haushalt um 30 Prozentpunkte senkt. Jedoch ist dieser Beschäftigteneffekt auf die Armutswahrscheinlichkeit im Zeitraum vor und nach der Hartz-IV-Reform nicht signifikant verschieden. Auch hinsichtlich der Armutsintensität¹² schätzen die Autoren, dass eine Vollzeittätigkeit diese um 1266 bis 1466 Euro im Vergleich zu Arbeitslosigkeit senkt. Auch hier divergiert die Höhe des Effekts vor und nach der Hartz-IV-Reform nicht. Demnach hat die Hartz-IV-Reform keinen signifikanten Einfluss auf die Armutswahrscheinlichkeit oder die Armutsintensität.

Clauss und Schnabel¹³ untersuchen in ihrem Beitrag die Auswirkungen der Hartz-IV-Reform auf die jeweiligen Betroffenen. Sie betrachten hierfür eine sogenannte „Reformgruppe“. Diese besteht aus Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfebeziehern sowie Personen, die aufgrund der Hartz-IV-Reform zum ersten Mal Anspruch auf Grundsicherungsleistungen hatten. Mit Hilfe des Simulationsmodells STSM ermitteln die Autoren, dass sich der Gini-Koeffizient für die

11 Vgl. J. P. Haisken-DeNew, C. M. Schmidt: Nickel and Dimed German Style. The Working Poor in Germany, in: Ruhr Economic Papers, Nr. 122, 2009.

12 Die Armutsintensität misst den Einkommensabstand eines Haushalts von der Armutsgrenze.

13 Vgl. M. Clauss, R. Schnabel: Distributional and Behavioural Effects of the German Labour Market Reform, in: Journal for Labour Market Research, 41. Jg. (2008), H. 4, S. 431-446.

Reformgruppe von 0,18 auf 0,14 verringerte. Das ALG II bewirkte demnach eine Angleichung der Einkommen für Bedürftige in der Grundsicherung.

Bei Betrachtung der einzelnen Einkommensperzentile der Reformgruppe kommen die Autoren zu dem Ergebnis, dass die ersten acht Perzentile von der Hartz-IV-Reform profitierten. Ihr Pro-Kopf-Einkommen lag nach der Reform höher als vor der Reform. Die letzten beiden Perzentile mussten jedoch beträchtliche Einkommenseinbußen hinnehmen. In diesem Bereich befanden sich hauptsächlich ehemalige Arbeitslosenhilfe-Bezieher, deren Leistungsbezug zuvor an das letzte Arbeitseinkommen gekoppelt war.

Während sich der Beitrag von Clauss und Schnabel¹⁴ mit den Gewinnern und Verlierern der Hartz-IV-Reform beschäftigt, bleibt weiterhin die Frage offen, ob das heutige ALG II zumindest eine Aufwärtsmobilität in dem Sinne ermöglicht, dass Aufstocker den Leistungsbezug hin zu einer existenzsichernden Beschäftigung verlassen können. Bruckmeier et al.¹⁵ stellen anhand des IAB-Panels PASS fest, dass 17% der Aufstocker aus dem Jahr 2010 im Folgejahr den ALG-II-Bezug verlassen konnten, aber 22% der Aufstocker 2011 ihren „Hinzuverdienst“ verloren hatten. Das Herausfallen aus dem ALG-II-Bezug ist jedoch nicht mit der Aufnahme einer besser bezahlten Erwerbstätigkeit gleichzusetzen. Ein Verlassen des Leistungsbezugs kann auch durch die Erwerbsaufnahme eines anderen Haushaltsmitglieds bewirkt werden oder durch gänzliches Verlassen des Arbeitsmarktes, z.B. durch Verrentung oder Krankheit. Ferner untersuchen die Autoren die Determinanten eines Wechsels aus dem ALG-II-Bezug in eine existenzsichernde Beschäftigung. Ihre Analyse ergibt, dass die Aufwärtsmobilität für einen Alleinerziehenden-Haushalt um 8 Prozentpunkte geringer ist als für einen Single-Haushalt. Die Aufnahme eines Minijobs als Aufstocker hemmt die Aufwärtsmobilität um 4 bis 19 Prozentpunkte. Die wichtige Rolle der Haushaltszusammensetzung für den Erfolg bzw. Misserfolg ist auch daran erkennbar, dass sich die Wahrscheinlichkeit, in den ausschließlichen Leistungsbezug zurückzufallen, mit einem zusätzlichen Kind um 16 Prozentpunkte erhöht.

Insgesamt lässt sich somit der Hartz-IV-Reform ein mangelnder Einfluss auf die Senkung der Armutsquote bzw. Armutsintensität attestieren. Aufstocker verbleiben lange im ALG-II-Bezug und nehmen größtenteils Beschäftigungen im Minijob-Bereich auf. Minijobs senken wiederum die Wahrscheinlichkeit, den ALG-II-Bezug in Richtung einer

existenzsichernden Beschäftigung zu verlassen. Der Verbleib im Kombilohn auf geringem Niveau stabilisiert sich und das Armutsrisiko bleibt bestehen.

Stärkung der Arbeitsmarktpartizipation

EITC in den USA

Als Kombilohn verfolgt der EITC neben der Armutsbekämpfung zudem das Ziel, Geringqualifizierten einen Anreiz zur Re-Integration in den Arbeitsmarkt zu setzen. Die Ausweitung des EITC von 1984 bis 1996 hat einen Anteil von 50% an den Partizipationssteigerungen unter Single-Müttern, wie Meyer und Rosenbaum¹⁶ feststellen. Verursacht wurde dies durch die besonders hohen Transferleistungen des EITC an Haushalte von Alleinerziehenden. Alleinerziehende Frauen konnten zwischen 1992 und 2001 ihre Beschäftigungsquote von 72% auf 87% steigern. Aber auch die Beschäftigungsquote für Mütter in Paarhaushalten stieg von 1983 bis 1992 von 64% auf 72% an.¹⁷ Eissa und Liebman¹⁸ kommen außerdem zu dem Ergebnis, dass der stärkste Arbeitsanreiz durch den EITC bei Müttern mit kleinen Kindern sowie bei Müttern mit geringer Bildung entsteht.

Da der EITC in der Ausstiegsphase sukzessive abgeschmolzen wird, kompensiert der Einkommenseffekt den Substitutionseffekt in diesem Bereich über. In der Theorie müsste dies zu einer Reduzierung des individuellen Arbeitsangebots führen. Ellwood¹⁹ kommt jedoch zu dem Ergebnis, dass auch in dieser Phase bei den meisten EITC-Empfängern kein Rückgang der Arbeitszeit zu beobachten ist. Eine Ausnahme bilden hierbei die verheirateten Zweitverdiener.

Insgesamt zeichnen die empirischen Evaluationen des EITC somit ein positives Bild. Auf der individuellen Ebene steigert er die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsmarktpartizipation von arbeitslosen Geringqualifizierten und Frauen. Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene kann eine Stärkung der Beschäftigungsquoten der anspruchsberechtigten Zielgruppen beobachtet werden.

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Vgl. K. Bruckmeier, J. Eggs, C. Himsel, M. Trappmann, U. Walwei: Aufstocker im SGB II. Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug, IAB-Kurzbericht, Nr. 14, Nürnberg 2013.

¹⁶ Vgl. B. D. Meyer, D. T. Rosenbaum: Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers, in: Quarterly Journal of Economics, 116. Jg. (2001), H. 3, S. 1063-1114.

¹⁷ Vgl. N. Eissa, H. Hoynes: Redistribution and Tax Expenditures. The Earned Income Tax Credit, in: National Tax Journal, 64. Jg. (2011), H. 2, S. 705.

¹⁸ Vgl. N. Eissa, J. B. Liebman: Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, in: Quarterly Journal of Economics, 111. Jg. (1996), H. 2, S. 605-637.

¹⁹ Vgl. D. T. Ellwood: The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage, and Living Arrangements, in: National Tax Journal, 53. Jg. (2000), H. 4 (p2), S. 1063-1106.

ALG II in Deutschland

Neben dem ALG II als Kombilohn werden in Deutschland geringe Arbeitseinkommen über eine volle bzw. anteilige Steuer- und Abgabefreiheit der Mini- und Midijobs subventioniert. Letztere wurden mit der Hartz-II-Reform 2003 eingeführt. Die neuen Beschäftigungsformen sollten insbesondere für ALG-II-Bezieher eine Brücke aus der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit schlagen. Zwar stieg die Zahl der Minijobber an, der Brückeneffekt blieb jedoch aus. Caliendo und Wrohlich²⁰ halten fest, dass die Hartz-II-Reform keinen signifikanten Einfluss auf die Beschäftigungschancen der Minijobber hatte. Die Wahrscheinlichkeit, eine ausschließlich geringfügige Beschäftigung (Minijob im Haupterwerb) aufzunehmen, war sowohl vor als auch nach der Reform nicht signifikant verschieden.

Abbildung 4 verdeutlicht, dass der Anstieg an Minijobs hauptsächlich auf die Nebenbeschäftigten zurückzuführen ist. Folglich waren die voll sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer, die nebenher einem Minijob nachgingen, die eigentlichen Profiteure der Reform.

Mit der Reform wurde unter anderem die Hoffnung verknüpft, dass Mini- und Midijobs den Beschäftigten als Sprungbrett in ein reguläres Arbeitsverhältnis dienen. Caliendo, Künn und Uhlendorff²¹ kommen jedoch zum Ergebnis, dass ein Minijob neben dem ALG-II-Bezug den Wechsel zu einer voll sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung um 10% hemmt. Demnach haben Personen, die neben der Arbeitslosigkeit einem Minijob nachgehen, seltener die Chance, in eine reguläre Beschäftigung zu wechseln als Personen, die während ihrer Arbeitslosigkeit keinen Minijob aufnehmen. Betrachtet man lediglich die erfolgreichen Aufsteiger, so halten die Autoren fest, dass die Wahrscheinlichkeit des Verlusts einer regulären Beschäftigung nicht verringert werden kann, indem man zuvor als Aufstocker einem Minijob nachging. Demzufolge bildet die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung kein bzw. kein stabiles Sprungbrett in eine reguläre Beschäftigung.

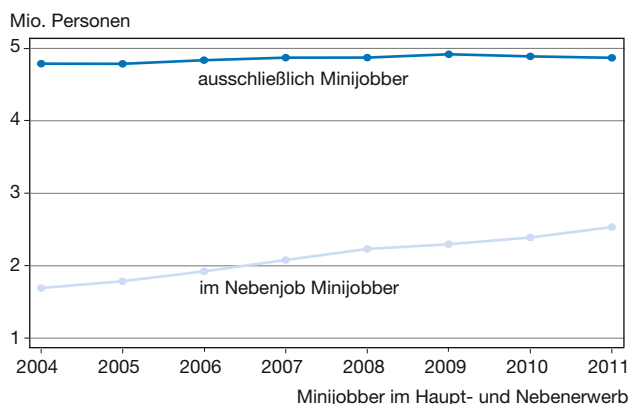
Es bleibt die Frage, inwieweit die Hartz-IV-Reform und mit ihr das ALG II als Kombilohn einen gesamtwirtschaftlichen Einfluss auf den Arbeitsmarkt hatte. Hierzu bieten Klinger und Rothe²² einen Beitrag, indem sie den Effekt der Re-

20 Vgl. M. Caliendo, K. Wrohlich: Evaluating the German 'Mini-Job' reform using a natural experiment, in: Applied Economics, 42. Jg. (2010), H. 19, S. 2475-2489.

21 Vgl. M. Caliendo, S. Künn, A. Uhlendorff: Marginal Employment, Unemployment Duration and Employment Stability. Evidence from a Multivariate Duration Model, Working Paper, 2009.

22 Vgl. S. Klinger, T. Rothe: The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of the Short-Term and the Long-Term Unemployed, in: Scottish Journal of Political Economy, 59. Jg. (2012), H. 1, S. 90-114.

Abbildung 4
Minijobber im Haupt- und Nebenerwerb in Deutschland



Quelle: eigene Berechnungen nach Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern, Nürnberg 2013.

formen auf die Zahl der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit untersuchen. In der Summe konstatieren sie den Hartz-Reformen zwar eine positive Wirkung auf die Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, können aber für die Hartz-IV-Reform keinen signifikanten Einfluss nachweisen. Lediglich die ersten beiden Hartz-Reformen zeigen in den empirischen Untersuchungen der Autoren einen stark positiven Effekt auf die Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit.

Zu einem anderen Resultat gelangen hingegen Krause und Uhlig²³, die mit Hilfe der Kalibrierung eines Such- und Matchingmodells die Arbeitslosenquote vor und nach der Hartz-IV-Reform ermitteln. Hierzu stellen sie die institutionellen Ausgestaltungen vor und nach der Hartz-IV-Reform gegenüber. Die Autoren ermitteln letztlich eine Senkung der Arbeitslosenquote um 2,8 Prozentpunkte innerhalb der ersten drei Jahre nach Einführung des ALG II. Im Gegensatz zu Krause und Uhlig²⁴ errechnen Krebs und Scheffel²⁵ mit einer ähnlichen Kalibrierung lediglich eine Reduzierung der Arbeitslosenquote um 1,4 Prozentpunkte.²⁶ Launov

23 Vgl. M. U. Krause, H. Uhlig: Transitions in the German labor market. Structure and crisis, in: Journal of Monetary Economics, 59. Jg. (2012), H. 1, S. 64-79.

24 Ebenda.

25 Vgl. T. Krebs, M. Scheffel: Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany, IMF Working Paper, Nr. 42, 2013.

26 Dieses Ergebnis ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Autoren im Gegensatz zu Krause und Uhlig von risikoaversen statt risikoneutralen Haushalten ausgehen.

und Wälde²⁷ und Franz et al.²⁸ ermitteln sogar Beschäftigungsneutralität für die Hartz-IV-Reform.²⁹

Per se lässt sich somit der Hartz-IV-Reform weder ein positiver noch ein negativer Einfluss bescheinigen. Die Tendenz der empirischen Forschungsergebnisse der letzten Jahre zeigt auch insgesamt in Richtung Beschäftigungsneutralität. Betrachtet man die Entwicklung des deutschen Arbeitsmarktes seit der Hartz-IV-Reform, fällt zweifellos dessen positive Entwicklung auf. Trotz allem muss festgehalten werden, dass der Rückgang an Langzeitarbeitslosen im Vergleich zu den Kurzarbeitslosen geringer ausgefallen ist. Während sich die Zahl der ALG-I-Bezieher seit 2005 halbierte, ging die der ALG-II-Bezieher lediglich um 10% zurück.³⁰ Zwar stieg die Erwerbstätigkeit innerhalb des ALG-II-Leistungsbezugs zwischen 2007 und 2012 leicht an, aber eine Mehrheit der abhängig-beschäftigten Aufstocker (54%) war lediglich im Umfang eines Minijobs erwerbstätig.³¹ Gerade diese Beschäftigungsformen hemmen jedoch eine (langfristige) Re-Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt.

Fazit

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, dass der US-amerikanische EITC sowohl hinsichtlich der Vermeidung

von Armut als auch bei der Stärkung der Arbeitsmarktpartizipation in den letzten Jahrzehnten ein positives Bild aufzeigt. Vor allem Haushalte mit Kindern und hierunter insbesondere Haushalte von alleinerziehenden Frauen konnten durch den EITC ihre Erwerbsbeteiligung ausweiten und ihr Armutsrisiko drastisch senken. Im Gegensatz dazu schneidet das deutsche ALG II im Bereich der Armutsbekämpfung und Arbeitsmarktintegration relativ schlecht ab. Zwar sorgte die Hartz-IV-Reform vor allem für eine Besserstellung von ehemaligen Sozialhilfeempfängern und Haushalten mit vielen Kindern, hatte aber keinen signifikanten Einfluss auf die Armutsquote und Armutsintensität. Weiterhin gibt es erhärtende Hinweise darauf, dass das ALG II als Kombilohn nicht die gewünschten Arbeitseffekte auslöst und auch die Neuregelung der geringen Arbeitseinkommen mittels Mini- und Midijobs die Partizipationswahrscheinlichkeit nicht verbessert.

Das US-amerikanische Modell bestärkt Geringqualifizierte durch das Nebeneinander einer begrenzten Sozialhilfe, einer Arbeitsverpflichtung und dem EITC zu einer intensiveren Arbeitssuche und der Aufnahme einer Beschäftigung zu geringerem Marktlohn. Die Alternative, in Sozialhilfe zu verbleiben und zugleich einer verpflichtenden gemeinnützigen Arbeitstätigkeit nachgehen zu müssen, erweist sich im Vergleich zum EITC somit als weniger attraktiv. In der Summe steigt die Beschäftigungsquote der Geringqualifizierten und ihr Armutsrisiko geht zurück.

Eine vollständige Übertragung des US-amerikanischen Modells auf Deutschland scheint jedoch nicht in Frage zu kommen. Bereits die Verpflichtung zur Arbeit während des ALG-II-Bezugs würde – ebenso wie die Begrenzung des ALG II auf fünf Jahre über die Lebenszeit hinweg – auf starken politischen Widerstand stoßen. Dennoch zeigen die Erfahrungen des EITC, dass ein zielgruppenorientierter Kombilohn positive Effekte mit sich bringen kann. Für das ALG II in Deutschland bedeutet dies faktisch eine stärkere Orientierung an den Arbeitsmarktchancen und -hemmnissen der Geringqualifizierten. Durch eine Senkung der Transferentzugsraten und eine Abschaffung der Minijobs im Nebenerwerb könnte bereits ein erster Schritt in die richtige Richtung getan werden.

27 Vgl. A. Launov, K. Wälde: Estimating Incentive and Welfare Effects of Non-Stationary Unemployment Benefits, IZA-Discussion Paper, Nr. 4958, Bonn 2010.

28 Vgl. W. Franz, N. Guertzen, S. Schubert, M. Claus: Assessing the employment effects of the German welfare reform – an integrated CGE-microsimulation approach, in: Applied Economics, 44. Jg. (2012), H. 19, S. 2403-2421.

29 Während die Schätzungen bzw. Simulationen der letzten beiden Studien auf dem Sozio-ökonomischen Panel basieren, verwenden die ersten beiden Kalibrierungsmodelle Parameterwerte der OECD für die aggregierte Ebene. Zur Ermittlung von Reformeffekten ist jedoch die Verwendung von Personendaten geeigneter, da hierdurch in den Simulationen Verhaltensveränderungen der Arbeitslosen und Beschäftigten nach der Reform genauer modelliert werden können.

30 Vgl. Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Arbeitslosengeldempfänger, Nürnberg 2013; vgl. Bundesagentur für Arbeit: Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II, Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern, Nürnberg 2013.

31 Ebenda.

Title: *Wage Subsidies Against In-Work Poverty: Why the U.S. Is More Successful Than Germany*

Abstract: *“Make work pay” strategies are an integral part of labour market policy instruments in developed countries. There are two considerations behind these measures. Firstly, subsidizing employment at the bottom of the income distribution should motivate the unemployed to accept jobs with lower market wages. Secondly, the wage supplement should increase the living standards of the recipients and reduce the risk of poverty. The U.S. EITC and the German UB II based on these two goals. Our paper begins with an overview of these two wage top-up schemes. This is followed by an empirical evaluation of the two instruments regarding their capacity to prevent in-work poverty and to strengthen labour market participation. The EITC obtains better results compared to UB II in both regards.*

JEL Classification: H24, I38, J22