

Peter, Waltraut

## Article

# Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer "make work pay"-Strategie

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

## Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

*Suggested Citation:* Peter, Waltraut (2005) : Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer "make work pay"-Strategie, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 32, Iss. 3, pp. 3-16,  
<https://doi.org/10.2373/1864-810X.05-03-01>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156894>

### 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.*

## **Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer „make work pay“-Strategie\***

Waltraut Peter, Juli 2005

**Trotz Hartz IV verbleiben in Deutschland zu viele potenzielle Arbeitnehmer in der Sozialhilfe, und eine nachhaltige Integration von Geringqualifizierten in sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze kommt nicht genügend voran. Der Earned Income Tax Credit in den USA ist dagegen ein Beispiel für eine Kombination von aktivierender Sozialhilfe und einer Steuergutschrift für Erwerbstätige mit niedrigem Einkommen. Eine solche Steuergutschrift belohnt Arbeit und verhindert Armut. Sie wird deshalb auch als „make work pay“-Strategie bezeichnet. Die Erfahrungen mit dem EITC hinsichtlich Zielgenauigkeit, Armutsvermeidung und Erwerbsbeteiligung sind insgesamt positiv. Drei Viertel der Auszahlungen gehen an Alleinerziehende, deren Armutsrisiko am höchsten ist. Sie werden durch den Steuerkredit ermutigt, in den Arbeitsmarkt zu gehen, anstatt in der Sozialhilfe zu verharren.**

### **Konstruktionsfehler bei Hartz IV**

Mit der Verabschiedung von Hartz IV ist auch Deutschland dem „welfare to work“-Ansatz anderer Länder gefolgt. Während die Sozialhilfe traditionell Einkommen und Arbeit trennt und Leistung ohne Gegenleistung gewährt hat, verknüpfen „welfare to work“-Programme den Anspruch auf Sozialhilfe mit einer strikten Verpflichtung, Arbeit zu suchen, an einer Trainingsmaßnahme teilzunehmen oder eine gemeinnützige Tätigkeit zu verrichten. Um jedem Erwerbsfähigen die Chance zur Integration in den Arbeitsmarkt zu eröffnen, gelten jetzt auch Löhne unterhalb des Sozialhilfeniveaus als zumutbar. Das macht Hartz IV jedoch zu einer Falle für diejenigen, deren Markteinkommen den Lebensbedarf nicht deckt. Diese Arbeitnehmer bleiben abhängig von Sozialhilfe. Die gegenwärtige Diskussion um eine Verbesserung der Arbeitsanreize im Rahmen von Hartz IV verdeutlicht dieses Dilemma und zeigt, dass es im gegenwärtigen System nicht zu lösen ist. Eine nachhaltige Integration vor allem von Geringqualifizierten in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung kann so nicht gelingen.

---

\* Diese Studie ist Teilergebnis des von der informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln geförderten Forschungsprojekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Andere Länder haben deshalb nicht nur ihre Sozialhilfe in eine aktivierende Hilfe zur Arbeit umgebaut, sondern ergänzend eine Steuergutschrift für Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen eingeführt. Diese Steuergutschrift belohnt Arbeit, indem sie Armut trotz Arbeit („working poverty“) und Sozialhilfeabhängigkeit vermeidet. Sie wird daher auch als „make work pay“-Strategie bezeichnet. Die bekanntesten Beispiele sind der amerikanische Earned Income Tax Credit (EITC) und der britische Working Tax Credit (WTC). Die „tax credits“ sind Teil einer armutspolitischen Doppelstrategie, bei der sich eine aktivierende Sozialhilfe für Arbeitslose („welfare to work“) und eine Steuergutschrift für Erwerbstätige mit niedrigen Einkommen („make work pay“) ergänzen. Der folgende Beitrag stellt den amerikanischen EITC als ein Beispiel für eine erwerbsabhängige Steuergutschrift vor. Zuerst wird seine Geschichte vor dem Hintergrund der Bemühung um eine Beseitigung der negativen Anreize in der Sozialhilfe und der Auseinandersetzung mit der Philosophie der negativen Einkommensteuer beschrieben. Dabei geht es weniger um die historischen Details als um die Argumente, mit denen in den USA eine negative Einkommensteuer als Problemlösung abgelehnt und stattdessen eine Doppelstrategie aus „welfare to work“ und „make work pay“ entwickelt wurde. Anschließend wird dargestellt, wie der EITC heute funktioniert und welche Auswirkungen hinsichtlich Zielgenauigkeit, Armutsvermeidung und Erwerbsbeteiligung festgestellt werden können.

### **Die politische Geschichte des EITC**

In den USA bestand bis in die sechziger Jahre ein einziges Sozialhilfeprogramm. Die Assistance for Families with Dependent Children (AFDC) war nach der Großen Depression Anfang der dreißiger Jahre eingeführt worden, um Familien, vor allem Witwen mit Kindern, die nicht arbeiten konnten, zu unterstützen. Das Programm AFDC rechnete jeden US-Dollar Erwerbseinkommen eins zu eins auf die Sozialhilfe an und war damit ungeeignet, Armut durch Arbeit zu bekämpfen. Ebenso kamen Steuerfreibeträge lediglich denen zugute, die bereits ihren Lebensunterhalt durch eine Erwerbstätigkeit verdienten. Anfang der sechziger Jahre wurde dann in den USA die Einführung einer negativen Einkommensteuer (NIT) vorgeschlagen, die bei einem Erwerbseinkommen von null ein Mindesteinkommen auszahlt, dieses aber mit einer Grenzbelastung von unter 100 Prozent abschmilzt (Friedman, 1962). Damit wollte die NIT im Unterschied zur AFDC sowohl den Anreiz bieten, die Sozialhilfe zu verlassen als auch das Arbeitsangebot auszuweiten. Das Modell basierte auf der Vorstellung, dass Menschen eine Arbeit dem Sozialhilfebezug vorziehen, wenn ihr Einkommen durch Arbeit steigt.

US-Präsident Johnson unterstützte die Idee, die Arbeitsanreize zu steigern, lehnte aber ein garantiertes Mindesteinkommen ab (Ventry, 2000). Vom Vorschlag einer negativen Ein-

kommensteuer blieb darum lediglich die Einführung eines Erwerbsfreibetrags für AFDC-Empfänger übrig. Diese Verbesserung der Arbeitsanreize wurde jedoch durch die Einführung von Medicaid – der Krankenversicherung für Arme – und Lebensmittelmarken (Food Stamps) konterkariert. Denn der Medicaid-Anspruch war auf AFDC-Familien beschränkt, und die Food Stamps wurden für jeden US-Dollar Erwerbseinkommen um 30 Cent gekürzt. Hinzu kam, dass im Gefolge der Bürgerrechtsbewegung der AFDC-Anspruch auf schwarze und hispanische Alleinerziehende sowie auf Mütter mit unehelichen Kindern ausgedehnt wurde. Das Resultat dieser widersprüchlichen Entwicklungen und Anreize war eine Mischung aus sinkender Armutsrate, explodierenden Kosten und eines Anstiegs der Sozialhilfequote von 1,7 Prozent im Jahr 1960 auf 4,1 Prozent im Jahr 1970.

US-Präsident Nixon schlug daraufhin einen Family Assistance Plan (FAP) anstelle der AFDC vor. Weil dieser Plan jedoch ebenfalls ein garantiertes Einkommen für Nicht-Erwerbstätige enthielt, kritisierten ihn konservative Politiker als eine Belohnung von Müßiggang und Entmutigung eigener Anstrengungen. Dieser Plan wurde auch als ineffizient kritisiert, weil er nicht alle anderen Sozialhilfen wie Medicaid, Lebensmittelmarken und Wohngeld ersetzte (Ventry, 2000). Der Vorschlag scheiterte 1972 im Kongress. Damit war auch Friedmans Modell einer negativen Einkommensteuer gescheitert.

Als in den USA die Rentenversicherungsbeiträge für Arbeitnehmer in den siebziger Jahren stiegen, verloren Politik und Öffentlichkeit das Interesse an einer Reform der Mindestsicherung für Nicht-Erwerbstätige. Im Mittelpunkt stand jetzt eine Abgabentlastung vor allem für Erwerbstätige mit niedrigen Verdiensten. Im Jahr 1975 enthielt US-Präsident Fords Steuerpaket einen Steuerkredit, den EITC. Dabei wurden niedrige Erwerbseinkommen um 10 Prozent bis zu einem Höchstbetrag aufgestockt, der dann ab einer bestimmten Einkommenshöhe mit 10 Prozent abgeschmolzen wurde (Abbildung 1). Die Abgabentlastung war zunächst auf ein Jahr begrenzt. Als die Rentenversicherungsbeiträge jedoch weiter anstiegen, wurde der EITC im Jahr 1978 im Einkommensteuerrecht festgeschrieben. Gleichzeitig wurde der untere Einkommensbereich („phase-in range“) erweitert und ein mittlerer Bereich („flat range“) eingeführt, in dem der Höchstbetrag fortgezahlt wird, bevor er vermindert wird. Um den Kostenanstieg zu begrenzen, wurde die Entzugsrate auf 12,5 Prozent erhöht. Anspruchsberechtigt waren nur Erwerbstätige mit Kindern.

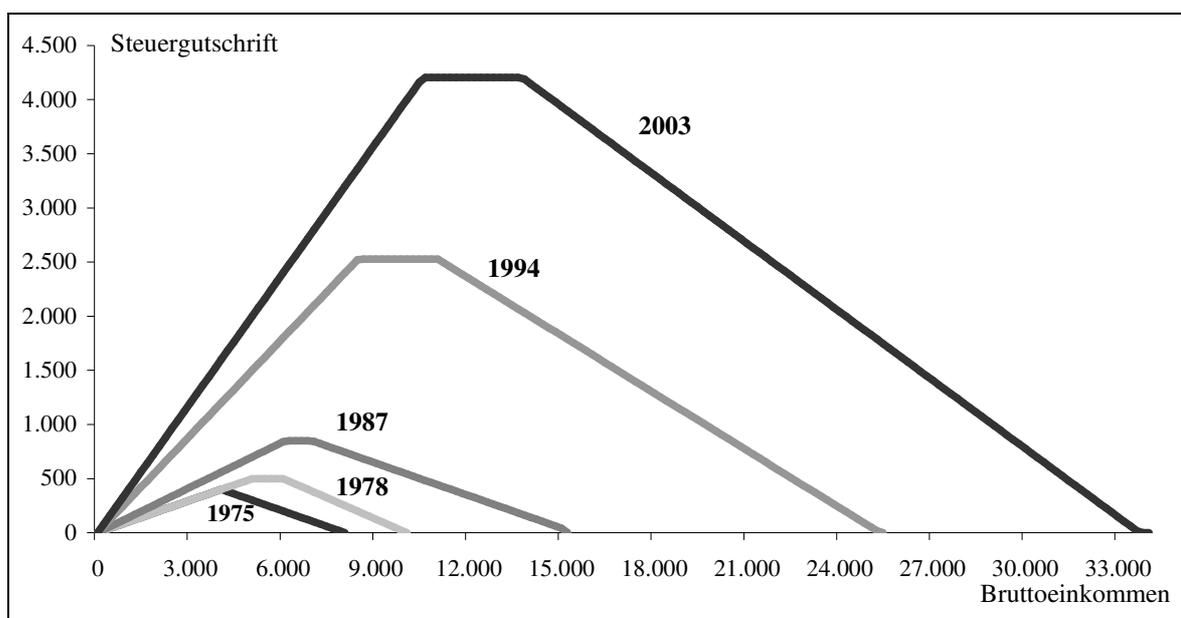
Nachdem es für Familien mit niedrigen Erwerbseinkommen immer schwieriger geworden war, ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu decken, wurde der EITC erst im Jahr 1986 vom „tax relief“- zum Anti-Armutsprogramm weiterentwickelt. Die Rentenversicherungsbeiträge waren weiter angestiegen, und die Inflation hatte die Steuerfreibeträge, den EITC und

den gesetzlichen Mindestlohn in realer Betrachtung zunehmend entwertet, während die offizielle Armutsschwelle entsprechend der Steigerung der Lebensmittelpreise jährlich angehoben wurde. Ab 1981 reichte ein Mindestlohnjob nicht mehr, um eine Familie über die Armutsgrenze zu heben. Da es politisch keine Mehrheiten für Lohnzuschüsse oder eine Erhöhung des Mindestlohns gab, wurde für die Armen eine Neudefinition der Aufgabe des EITC gefordert. Der EITC sollte die Bezieher von niedrigem Einkommen nicht nur entlasten, sondern die Einkommen so aufstocken, dass ein Vollzeitjob den Lebensbedarf deckt (Ventry, 2000). Das kam Präsident Reagans Versprechen, niedrig verdienende Familien von der Einkommensteuer zu befreien, entgegen. Im Rahmen der Steuerreform von 1986 wurde deshalb der Maximalbetrag des EITC auf seinen realen Wert von 1975 angehoben und an die jährliche Preissteigerungsrate gekoppelt. Da es in den USA nur Steuerfreibeträge für Kinder, aber kein Kindergeld gibt, reichte die Anhebung der Gutschrift für eine bedarfsgerechte Steuerung nicht. Im Jahr 1991 – nicht in Abbildung 1 dargestellt – wurden deshalb unterschiedliche Sätze und Beträge für Familien mit einem, zwei und mehr Kindern eingeführt. Zudem wurde eine geringe Gutschrift für Kinderlose eingeführt. Um die Ausdehnung der Anspruchsberechtigung zu begrenzen, wurden die Entzugsraten beim EITC erhöht.

Abbildung 1

## Reformen des EITC im Zeitraum 1975 bis 2003

Steuergutschrift in Abhängigkeit vom Bruttojahreseinkommen, in US-Dollar



1994: Alleinerziehende oder Ehepaar mit zwei Kindern. 2003: Alleinerziehende mit zwei Kindern. Beginn und Ende der Auslaufphase sind seit 2002 für Ehepaare um 1.000 US-Dollar höher als für Alleinerziehende.  
Quelle: IRS, 2004

Obwohl sich Arbeit damit immer mehr lohnte, stieg die Sozialhilfequote von Alleinerziehenden weiter an. Die Reagan-Regierung hatte zwar nach der Anhebung des EITC die Sozialhilfe dahingehend geändert, dass Hilfeempfängern mehr Gelegenheit zur Teilnahme an Trainings-, Arbeits- und Fortbildungsprogrammen gegeben werden sollte. Aber die Teilnahme war freiwillig, und die zur Verfügung gestellten Finanzmittel waren spärlich, so dass die beabsichtigte Wirkung ausblieb. Anfang der neunziger Jahre lebten über 13 Millionen Menschen – darunter neun Millionen Kinder – von Sozialhilfe. Ihr Anteil an der Bevölkerung lag bei 5,3 Prozent. Jedes achte amerikanische Kind wuchs mit Sozialhilfe auf, und fast die Hälfte der Mütter bezog seit mehr als fünf Jahren Sozialhilfe. Damit rückte die Forderung nach einer Reform der Sozialhilfe wieder auf die politische Tagesordnung. Im Wahlkampfsjahr 1991 versprach Clinton, das bestehende Sozialhilfesystem grundlegend zu ändern. Sozialhilfe sollte „eine zweite Chance, kein Lebensstil“ sein, und der EITC sollte dafür sorgen, dass auch ein Niedriglohn zum Leben reicht (Peter, 2001). Damit war die Doppelstrategie aus „welfare to work“ und „make work pay“ entworfen. Der erste Schritt war eine weitere Ausweitung des EITC im Jahr 1994, wodurch der Höchstbetrag und der Aufstockungssatz für Niedrigverdiener mit zwei und mehr Kindern überproportional angehoben wurden. Außerdem wurde der gesetzliche Mindestlohn erhöht, um seine reale Entwertung in der Vergangenheit ein Stück weit aufzufangen. Im Jahr 1996 folgte die Sozialhilfereform, die den Sozialhilfebezug an die Bedingung knüpfte, eine Arbeit zu suchen. Weil er außerdem auf fünf Jahre auf Lebenszeit begrenzt wurde (Peter, 2001), fand eine Umbenennung der AFDC in Temporary Assistance for Needy Families (TANF) statt.

Danach folgten noch zwei weitere Reformen, die den EITC mittelbar oder unmittelbar betrafen. Im Jahr 1997 wurde der Child Tax Credit (CTC) eingeführt, mit dem jährlich bis zu 1.000 US-Dollar tatsächlich anfallender Kinderbetreuungskosten abgesetzt werden können. Empfänger des EITC profitieren davon indirekt, weil der Anspruch auf den CTC ab dem Einkommen einsetzt (10.500 US-Dollar), bei dem der Höchstbetrag des EITC erreicht ist, so dass der CTC die Grenzbelastung des EITC in der Auslaufphase reduziert. Im Jahr 2002 wurden außerdem Beginn und Ende der Auslaufphase des EITC für verheiratete Steuerzahler um 1.000 US-Dollar erhöht, um die negativen Arbeitsanreize für doppelverdienende Ehepaare zu vermindern.

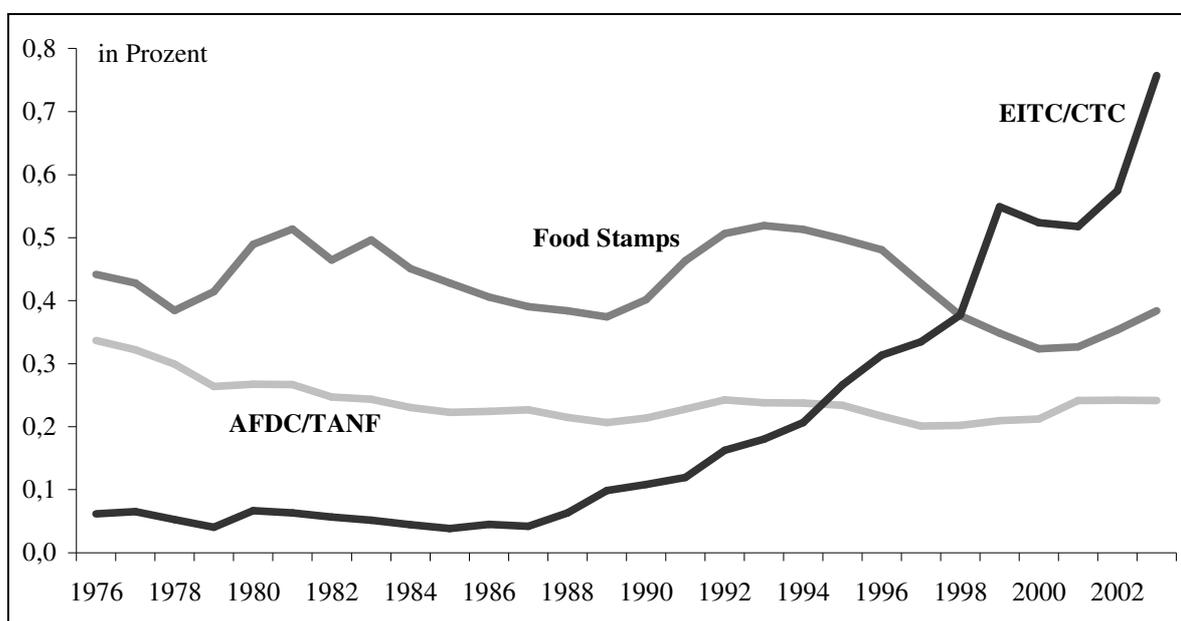
Bis zum Jahr 2003 ist die Zahl der EITC-Empfänger von 6,2 Millionen (1975) auf 19,3 Millionen gestiegen. Gleichzeitig ist die Zahl der TANF-Familien auf zwei Millionen und die Sozialhilfequote von 5,2 auf 1,9 Prozent gesunken. Die realen Bruttoausgaben für die Steuergutschrift – also ohne Gegenrechnung der von den Empfängern gezahlten Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen – sind im gleichen Zeitraum von 1,3 Milliarden auf

37,1 Milliarden US-Dollar gestiegen. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP), stiegen sie von 0,06 auf 0,34 Prozent, einschließlich TANF und Lebensmittelmarken auf 0,96 Prozent (Abbildung 2). Deutschland hat im gleichen Jahr für Arbeitsförderung einschließlich Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe 3,9 Prozent des BIP ausgegeben.

Abbildung 2

## Ausgaben für ausgewählte Sozialprogramme in den USA

Bundesausgaben für AFDC/TANF, Food Stamps sowie EITC/CTC in Prozent des Bruttoinlandsprodukts



Child Tax Credit (CTC) wurde im Jahr 1997 eingeführt und trat 1998 in Kraft.

Quellen: Tax Policy Center Urban Institute and Brookings Institution; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## Die gegenwärtige Ausgestaltung des EITC

In den USA haben diejenigen Steuerzahler einen Anspruch auf eine Einkommensteuergutschrift im Rahmen des EITC, die folgende Bedingungen erfüllen:

- Es muss ein Erwerbseinkommen im entsprechenden Steuerjahr erwirtschaftet werden.
- Das Bruttoeinkommen abzüglich der Freibeträge für Bildung, Alters- oder Krankenversicherung muss unterhalb einer festgelegten Grenze liegen – in den Abbildungen jeweils das Einkommen, bei dem sich der EITC auf null beläuft.
- Die anrechenbaren Vermögenseinkünfte (Mieten, Kapitalerträge) dürfen pro Jahr 2.600 US-Dollar nicht übersteigen.

Der Antrag für den EITC besteht aus einem anderthalbseitigen Anhang zur Einkommensteuererklärung. Er kann nur von einem Erwachsenen je Haushalt gestellt werden. Bei Ehepaaren, die eine gemeinsame Steuererklärung einreichen, wird das Einkommen beider Partner addiert. Getrennt veranlagende Ehepaare haben keinen Anspruch. Die Höhe der Gutschrift variiert nach Einkommen und Anzahl der Kinder. Der Verlauf ist in drei Einkommensbereiche mit drei Grenzsteuersätzen aufgeteilt. Im untersten Bereich („phase-in range“) wird das Einkommen um einen bestimmten Prozentsatz aufgestockt, im mittleren Bereich („flat range“) bleibt der Höchstbetrag der Gutschrift unverändert, im Auslaufbereich („phase-out range“) wird er abgeschmolzen (Tabelle 1).

Tabelle 1

### Parameter des EITC im Jahr 2003

Haushalt	„Phase-in range“ <sup>(1)</sup>	Aufstockungssatz <sup>(2)</sup>	Höchstbetrag der Gutschrift	„Phase-out range“ <sup>(1)</sup>	Entzugsrate <sup>(2)</sup>
	in US-Dollar	in Prozent	in US-Dollar		in Prozent
<b>Ohne Kinder</b>					
<b>Ehepaare<sup>(3)</sup></b>	0 – 4.990	7,65	382	7.240 – 12.230	7,65
<b>Alleinstehende</b>	0 – 4.990	7,65	382	6.240 – 11.230	7,65
<b>1 Kind</b>					
<b>Ehepaare<sup>(3)</sup></b>	0 – 7.490	34,00	2.547	14.730 – 30.666	15,98
<b>Alleinerziehende</b>	0 – 7.490	34,00	2.547	13.730 – 29.666	15,98
<b>2 und mehr Kinder</b>					
<b>Ehepaare<sup>(3)</sup></b>	0 – 10.510	40,00	4.204	14.730 – 34.692	21,06
<b>Alleinerziehende</b>	0 – 10.510	40,00	4.204	13.730 – 33.692	21,06

1) Jahresbruttoeinkommen. 2) In Prozent des Bruttoeinkommens. 3) Ehepaare, die getrennt veranlagt werden, haben keinen Anspruch.

Quellen: IRS, 2004; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

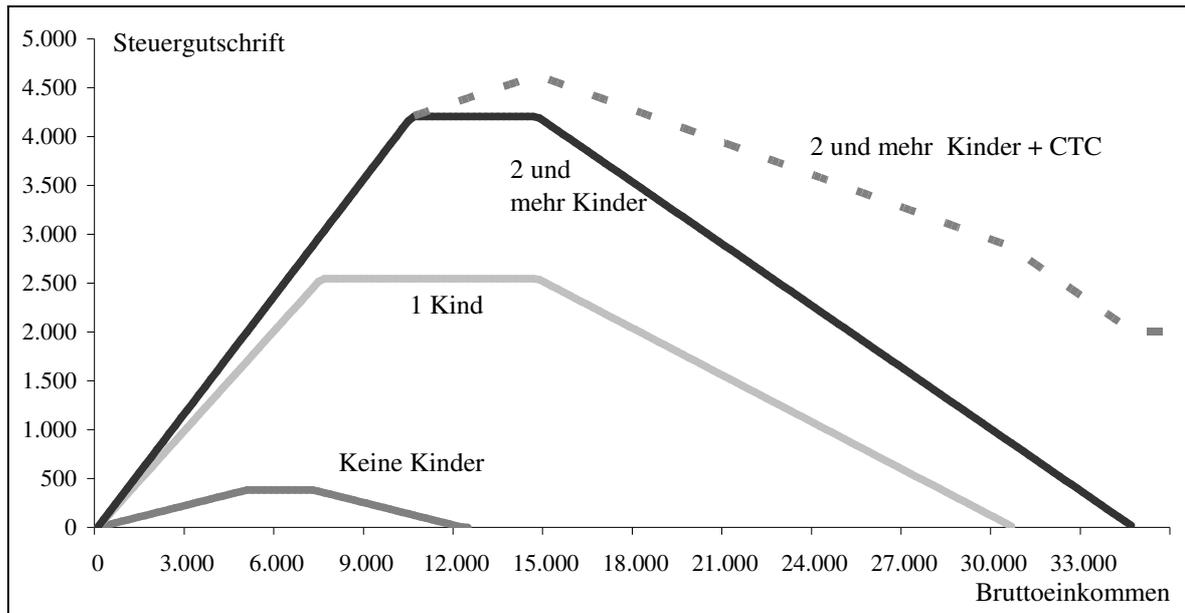
Zum Beispiel war ein Ehepaar mit zwei Kindern, das eine gemeinsame Steuererklärung abgab, im Jahr 2003 bis zu einem Jahreseinkommen von 34.692 US-Dollar anspruchsberechtigt. Bei einem gemeinsamen Einkommen unterhalb von 10.510 US-Dollar betrug die Steuergutschrift 40 Prozent des Einkommens. Bei Einkommen zwischen 10.511 und 14.730 US-Dollar erhielten sie den Maximalbetrag von 4.204 US-Dollar (40 Prozent von

10.510 US-Dollar), danach schrumpfte die Gutschrift um rund 21 Cent pro zusätzlich verdientem Dollar. Abbildung 3 zeigt die Höhe und den Verlauf des EITC für ausgewählte Haushaltstypen und des Child Tax Credits (CTC) für ein Ehepaar mit zwei Kindern.

Abbildung 3

## Die Ausgestaltung des EITC und CTC im Jahr 2003

Steuergutschrift in Abhängigkeit vom Bruttojahreseinkommen, in US-Dollar



Quelle: IRS, 2004

Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

Die Steuergutschrift des EITC ist „refundable“. Das bedeutet, dass die Empfänger den vollen Betrag als Scheck vom Finanzamt erhalten, solange ihre Steuerschuld null ist. Übersteigt das Einkommen ihre Steuerfreibeträge, bekommen sie die Differenz zwischen ihrer Steuerschuld und ihrem EITC-Anspruch ausbezahlt. Um den Wechsel von der Sozialhilfe in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung attraktiv zu machen, wird der EITC bei der Prüfung des TANF-Anspruchs nicht als Einkommen angerechnet. Sozialhilfeempfänger in einer gemeinnützigen Beschäftigung („workfare“) haben dagegen keinen Anspruch auf die Steuergutschrift. Die maximale Höhe der Gutschrift wird jährlich an die Preissteigerung angepasst. Auf Antrag ist es möglich, mit der Lohnabrechnung einen monatlichen Vorschuss auf den zu erwartenden EITC zu bekommen. Allerdings wählt nur 1 Prozent der Anspruchsberechtigten diese Option. Insgesamt haben in der Vergangenheit von 100 anspruchsberechtigten Steuerzahlern zwischen 82 und 87 einen Antrag gestellt (Hotz/Scholz, 2003). Damit liegt die Beteiligungsrate des EITC weit höher als die von TANF mit 48 Prozent und die von Lebensmittelmarken mit 53 Prozent. Zusätzlich zum Bundes-EITC haben

zurzeit 18 Einzelstaaten einen Landes-EITC, dessen Höhe gewöhnlich an den Bundes-EITC gekoppelt ist und der ebenfalls „refundable“ ist.

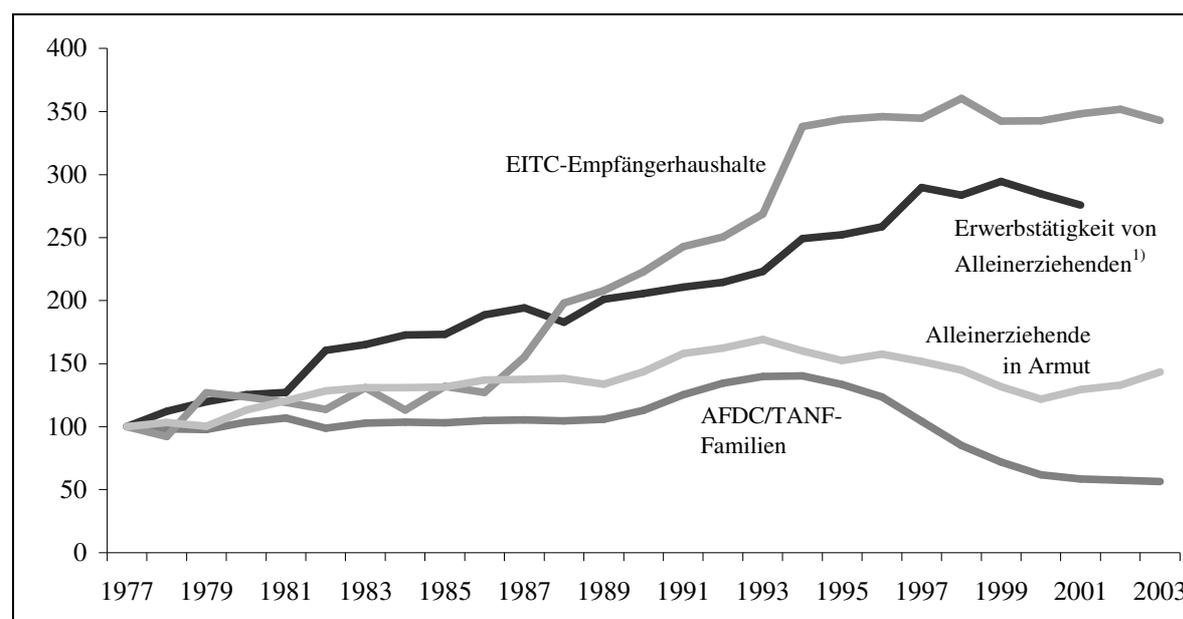
## Die Wirkungen des EITC

Da das Ziel des EITC darin besteht, die Vollzeiterwerbstätigkeit zu fördern und Armut zu verhindern, sind vor allem seine Effekte auf Zielgenauigkeit, Einkommen und Erwerbstätigkeit zu überprüfen. Die meisten Wirkungsanalysen basieren auf Daten von Mitte der achtziger bis Ende der neunziger Jahre, also aus einem Zeitraum, in dem der EITC ausgebaut und die Sozialhilfe reformiert wurde. Dabei ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass es unmöglich ist, die Effekte jeder einzelnen sozialpolitischen Reform zu isolieren. Die Kombination von Zuckerbrot (Ausbau des EITC, der Kinderbetreuung und Krankenversicherung für Familien mit niedrigen Einkommen) und Peitsche (Einführung der Arbeitspflicht in der Sozialhilfe) in einer boomenden Wirtschaft hat einen Multiplikationseffekt ausgelöst, der weit stärker war als der Effekt einer Einzelmaßnahme (Ellwood, 2000). Abbildung 4 zeigt zunächst die Entwicklung wichtiger Indikatoren im Reformzeitraum. Während sich die Anzahl der EITC-Empfängerhaushalte mehr als verdreifacht hat, lag die Anzahl der AFDC/TANF-Familien im Jahr 2003 um mehr als 40 Prozent unter dem Niveau des Jahres 1977. Die Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden lag im Jahr 2001 um 175 Prozent über dem Wert von 1977.

Abbildung 4

## Auswirkungen des EITC in den USA

Leistungsempfänger, Erwerbsbeteiligung und Armut, Index 1977 = 100



1) Nur bis 2001.

Quellen: Nationale Quellen; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

## Zielgenauigkeit des EITC

Die Frage nach der Zielgenauigkeit des EITC ist wichtig, weil die Anspruchsberechtigung vom Jahreseinkommen abhängt. Theoretisch könnten auch vergleichsweise gut verdienende Erwerbstätige den EITC beziehen, wenn sie im Jahresverlauf lediglich ein paar Stunden arbeiten. Dem widersprechen die niedrige Höhe der zulässigen Vermögenseinkünfte (2.600 US-Dollar) und die Verteilungsstruktur der Bezieher (Tabelle 2): Im Jahr 2004 waren schätzungsweise zwei Drittel der Begünstigten Alleinerziehende, deren Armutsrisiko ohne EITC fünfmal höher ist als das von Ehepaaren. Ihr Anteil an den Auszahlungen betrug sogar 75 Prozent. Vier Fünftel aller Zahlungen gingen an Haushalte, deren Einkommen unter 20.000 US-Dollar lag. Ihr Anteil an den Empfängern betrug fast drei Viertel.

Tabelle 2

## Verteilungsstruktur beim EITC

Verteilung der EITC-Empfänger und EITC-Auszahlungen im Jahr 2004

	Allein stehend ohne Kinder	Allein erziehend	Verheiratet mit Kindern	Verheiratet ohne Kinder
	<b>in Prozent aller Empfänger/Auszahlungen</b>			
<b>Empfänger</b>	15,0	63,5	20,7	0,9
<b>Auszahlungen</b>	1,8	75,5	22,7	1,0
	<b>Verteilung der Haushalte nach Einkommensbereich, in Prozent</b>			
„Phase-in range“	37,5	32,8	17,2	35,2
„Flat range“	12,6	13,9	12,8	16,4
„Phase-out range“	49,9	53,3	70,0	48,3
	<b>Verteilung der Auszahlungen nach Einkommensbereich, in Prozent</b>			
„Phase-in range“	37,2	31,6	17,3	32,2
„Flat range“	20,6	20,5	21,4	28,6
„Phase-out range“	42,2	47,8	61,3	39,2
	<b>Verteilung nach Einkommensgruppen<sup>1)</sup>, in Prozent</b>			
	<b>0 bis 9.999 US-Dollar</b>	<b>10.000 bis 19.999 US-Dollar</b>	<b>20.000 bis 29.999 US-Dollar</b>	<b>30.000 bis 40.000 US-Dollar</b>
<b>Empfänger</b>	35,5	36,3	23,8	4,5
<b>Auszahlungen</b>	26,0	54,0	18,9	1,2

1) Jahresbruttoeinkommen.

Quellen: Urban-Brookings Tax Policy Microsimulation Model; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Dieser Befund entspricht früheren Untersuchungsergebnissen, wonach mehr als 60 Prozent der EITC-Zahlungen an vergleichsweise arme Steuerzahler gehen und etwa die Hälfte der Zahlungen direkt dazu beiträgt, die Empfängerhaushalte über die Armutsgrenze zu heben

(Scholz/Levine, 2001). Gemäß einer weiteren Studie auf Basis von Daten für 1996 wurden zwei Drittel der EITC-Zahlungen an Steuerzahler mit Löhnen im untersten Quartil aller Arbeitnehmer mit Kindern gezahlt, mehr als 95 Prozent gingen an Arbeitnehmer, die weniger als den Medianlohn verdienen (Scholz, 1996). Ehepaare mit weniger als zwölf Jahren Schulbildung haben doppelt so häufig den EITC bezogen wie Ehepaare mit High School-Abschluss und viermal so häufig wie Ehepaare mit Collegeausbildung (Eissa/Hoynes, 1998). Außerdem arbeiten die meisten EITC-Bezieher eine beträchtliche Stundenzahl (Liebmann, 1997): 75 Prozent der EITC-Empfänger haben im betrachteten Steuerjahr mindestens 1.000 Stunden und 60 Prozent über 1.500 Stunden gearbeitet. Zwei weitere Untersuchungen vergleichen die Zielgenauigkeit des EITC mit der anderer Umverteilungsprogramme in Bezug auf niedrig verdienende Familien. Demnach ist der EITC anderen, kostenäquivalenten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerzuschüssen weit überlegen (Blank/Card/Robins, 1999). Ein Vergleich mit der Anhebung des Mindestlohns zeigt zudem, dass der EITC armen Familien mehr genützt hat (Neumark/Wascher, 2001), weil ein Großteil der Bezieher von Mindestlöhnen – wie geringfügig Beschäftigte in Deutschland auch – keine „working poor“ sind.

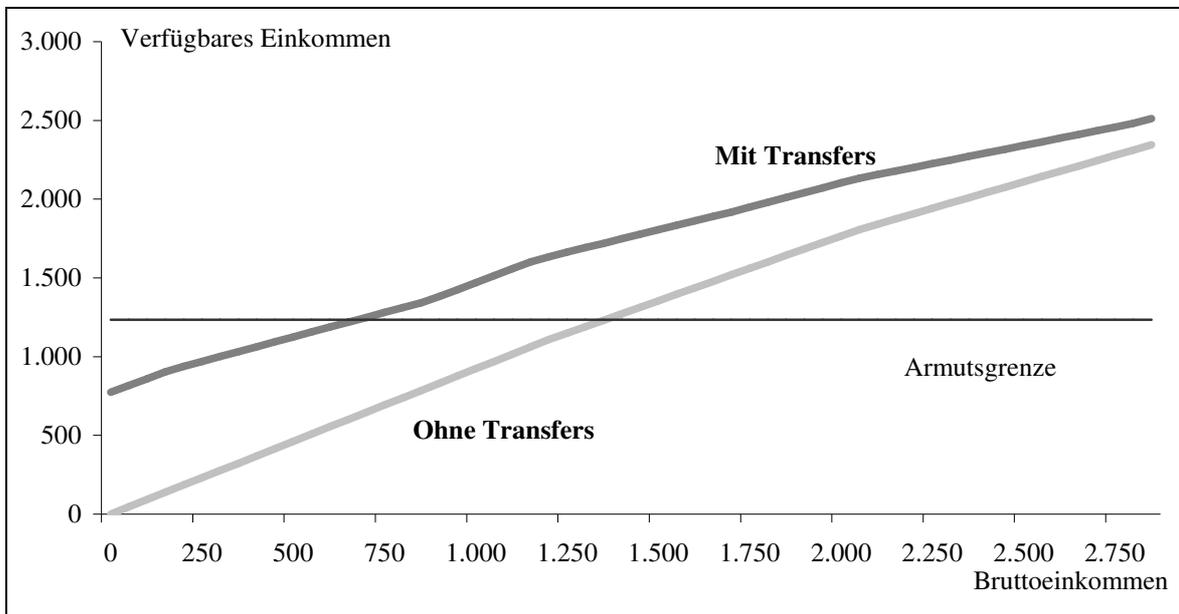
### **Vermeidung von Armut durch den EITC**

Der amerikanische Council of Economic Advisers schätzt, dass der EITC in den Jahren 1997 und 1998 rund 4,3 Millionen Menschen, darunter 2,2 Millionen Kinder unter 18 Jahren, über die Armutsgrenze gehoben hat (CEA, 1999). Eine Schätzung für das Jahr 2002 kommt auf 4,9 Millionen Menschen, davon sind 2,7 Millionen Kinder (CBPP, 2004). Abbildung 5 zeigt, wie die Steuergutschrift das verfügbare Einkommen von Niedrigeinkommensbezieherinnen über die Armutsgrenze hebt. Ohne EITC muss eine allein erziehende Mutter mit zwei Kindern, die TANF und Lebensmittelmarken bekommt, rund 1.200 US-Dollar brutto pro Monat verdienen, bevor ihr verfügbares Einkommen ihre Armutsschwelle (1.235 US-Dollar pro Monat) übersteigt. Mit EITC passiert sie diese Grenze bei einem Monatsverdienst von 675 US-Dollar. Bereits mit einem Mindestlohnjob und 30 Arbeitsstunden im Monat gilt die Familie als nicht arm und verfügt über ein um 461 US-Dollar höheres Haushaltseinkommen, als wenn sie von Sozialhilfe leben und nicht arbeiten würde. Der EITC hat erheblichen Einfluss auf die Entscheidung, nicht in die Sozialhilfe zu gehen oder sie zugunsten einer Erwerbstätigkeit zu verlassen (Grogger, 2003). Eine Befragung von EITC-Empfängern hat gezeigt, dass die Gutschrift nicht nur hilft, laufende Rechnungen zu bezahlen, sondern auch Wege zur Aufwärtsmobilität eröffnet. Mehr als die Hälfte der Befragten nutzt die Auszahlung für mobilitätsrelevante Zwecke, etwa Ersparnisse für einen Hauskauf oder zur Ausbildungsfinanzierung (Smeeding/Ross/O'Connor, 1999).

Abbildung 5

## Einkommenswirkungen des EITC

Verfügbares Nettoeinkommen einer allein erziehenden Mutter mit zwei Kindern ohne und mit EITC-Transfers<sup>1)</sup> im Jahr 2003 in Abhängigkeit vom Bruttomonatsverdienst, in US-Dollar



1) Einschließlich CTC, TANF und Food Stamps.  
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

 Institut der deutschen  
Wirtschaft Köln

## Arbeitsmarkteffekte des EITC

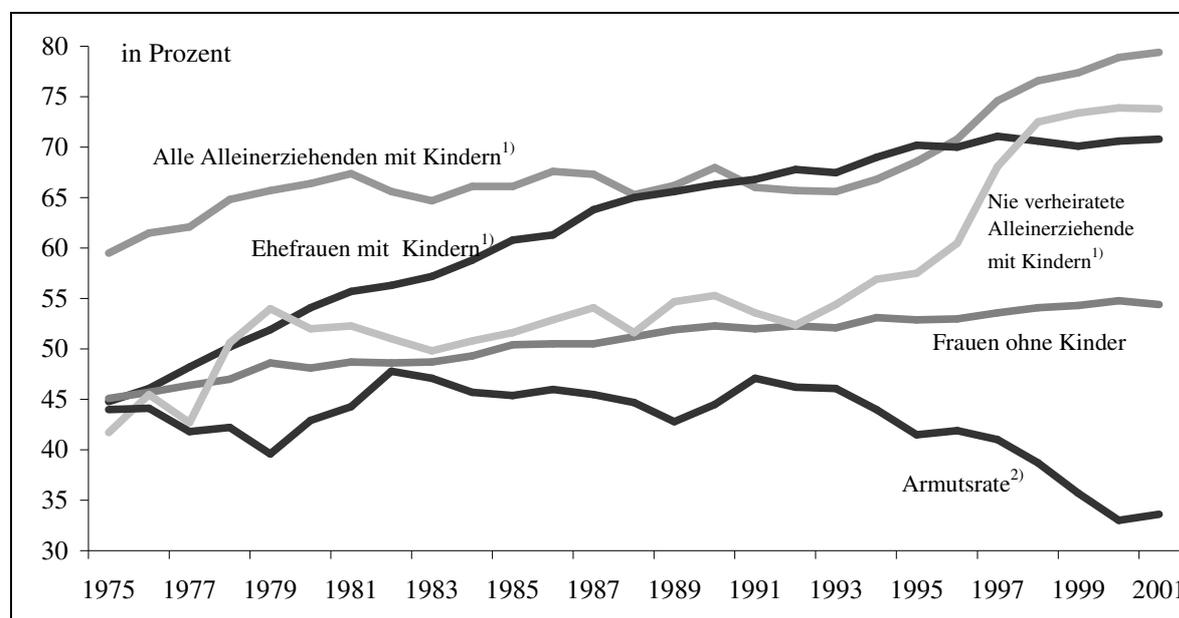
Weil Alleinerziehende am meisten von der Ausweitung der Steuergutschrift profitiert haben und am stärksten von der Sozialhilfereform und den sie begleitenden Reformen betroffen waren, konzentriert sich die Erforschung der Arbeitsmarkteffekte des EITC auf allein erziehende Mütter. Nahezu einhellig kommen verschiedene Analysen zu drei Ergebnissen, die sich teilweise auch in Abbildung 6 zeigen:

1. Die Ausweitung des EITC in Kombination mit dem Ausbau der Kinderbetreuung, der Krankenversicherung für Familien mit einem niedrigen Einkommen sowie mit den Sozialhilfereformen auf Bundes- und Landesebene hat die Erwerbsbeteiligung von allein erziehenden Müttern enorm gesteigert. Vor allem diejenigen, deren Sozialhilferisiko am größten ist, hat der EITC ermutigt, in den Arbeitsmarkt anstatt in die Sozialhilfe zu gehen. Der EITC hat die wöchentliche (6 Prozentpunkte) und jährliche (8,5 Prozentpunkte) Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden im Zeitraum 1984 bis 1996 deutlich erhöht (Meyer/Rosenbaum, 1999).

Abbildung 6

## Erwerbsbeteiligung und Armutsrate in den USA

Erwerbsbeteiligung von verheirateten Müttern und Alleinerziehenden sowie Armutsrate von Alleinerziehenden, in Prozent



1) Kinder unter 18 Jahren. 2) Armutsrate von Alleinerziehenden mit Kindern unter 18 Jahren.

Quellen: U.S. Bureau of Labor Statistics; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

2. Der Effekt auf das Arbeitsangebot von Zweitverdienern in Zwei-Eltern-Familien ist leicht negativ. Eine Analyse des Erwerbsverhaltens von Ehepaaren mit weniger als 12-jähriger Schulbildung kommt zu dem Schluss, dass die EITC-Reformen im Zeitraum 1984 bis 1996 das Arbeitsangebot von verheirateten Vätern erhöht und das von verheirateten Müttern reduziert haben (Eissa/Hoynes, 1998).

3. Die aggregierten Effekte sind bezüglich der Arbeitsmarktbeteiligung und des Arbeitsangebots trotz der unterschiedlichen Anreize des EITC positiv und beträchtlich. Die Zunahme der Erwerbsbeteiligung und die Ausweitung des Arbeitsangebots in der „phase-in“- und „flat-range“-Phase sind signifikant größer als deren Rückgang in der Abschmelzphase (Hotz/Scholz, 2003). Auch haben die positiven Anreize für Alleinerziehende die leicht negativen Anreize von verheirateten Frauen bei weitem überkompensiert.

### „Working poor“ in den USA trotz EITC

In den USA ist trotz des EITC das gleichzeitige Auftreten von Erwerbsbeteiligung und Armut („working poor“) zu beobachten. Das liegt daran, dass die Messlatte für die Ausgestaltung des EITC immer die Einkommen von Vollzeitarbeitnehmern gewesen ist. Wie ge-

zeigt, hebt der EITC selbst eine Familie mit einem Bezieher von einem Mindestlohn, der nur 30 Stunden arbeitet, über die Armutsgrenze. Potenziell arm sind also die, die sich dafür entscheiden, nur Teilzeit oder gelegentlich zu arbeiten. Anhand von Daten für das Jahr 1996 wurde ermittelt, wie viele Familien mit Kindern noch arm wären, wenn der Haushaltsvorstand Vollzeit arbeiten würde (Sawhill, 1999). Die Ergebnisse zeigen, dass eine Vollzeittätigkeit und die Aufstockung durch den EITC Armut in diesen Familien beseitigen und die Armutsrate aller Familien mit Kindern um 11,8 Prozentpunkte senken würden. Hätten die Familien außerdem Zugang zu subventionierter oder kostenloser Kinderbetreuung, würde die Armutsrate sogar um 13,8 Prozentpunkte auf 2,9 Prozent sinken.

Für eine Erklärung der Armut in den USA sind außerdem drei weitere Faktoren wichtig: Erstens muss der stetige Strom von Einwanderern, gegenwärtig etwa eine Million pro Jahr, beachtet werden. Derzeit sind 7,2 Prozent der Bevölkerung keine Staatsbürger (U.S. Census Bureau, 2004). Diese sind doppelt so häufig von Armut betroffen wie eingebürgerte Amerikaner. Zweitens waren im Zeitraum 1996 bis 1999 etwa die Hälfte aller Haushalte weniger als vier Monate arm und nur 2 Prozent über den gesamten vierjährigen Zeitraum (U.S. Census Bureau, 2003). Drittens werden bei der Berechnung der offiziellen Armutsraten der EITC, Lebensmittelmarken, Wohngeld und Medicaid nicht berücksichtigt.

### **Schlussbemerkung**

Trotz aller Unterschiede sind die armutspolitischen Herausforderungen, denen sich Deutschland stellen muss, im Kern ähnlich wie in den USA: Das Armutsrisiko steigt, wenn eine stärkere Lohndifferenzierung notwendig ist, um die Erwerbschancen von Geringqualifizierten zu erhalten oder zu verbessern, der Anteil an Alleinerziehenden steigt und der globale Wettbewerb zunimmt. Vor diesem Hintergrund laufen bestehende Sozialhilfesysteme Gefahr, mehr und mehr zu einer Arbeitslosigkeits- und Sozialhilfefalle zu werden. In den USA wurden das Steuer- und Transfersystem für Menschen mit niedrigem Einkommen anders als in Deutschland in eine Kombination aus „welfare to work“ und „make work pay“ umgebaut. Das Vereinigte Königreich hat den WTC und die „welfare to work“-Programme ausdrücklich zu einer neuen Anti-Armutsstrategie verknüpft. Ebenso diskutieren oder erproben kontinentaleuropäische Länder, die ihre Sozialhilfe in „welfare to work“-Programme umgebaut haben, jetzt ergänzende „make work pay“-Instrumente in Form von „refundable tax credits“ (Duncan, 2003). Vor diesem Hintergrund muss auch in Deutschland über Hartz IV hinaus gedacht werden, um Armut trotz Arbeit zu verhindern.

## Literatur

Blank, Rebecca M. / Card, David / Robins, Philip, K., 1999, Financial Incentives for Increasing Work and Income among Low-Income Families, University of California, Berkeley

CBPP – Center on Budget and Policy Priorities, 2004, A Hand Up. How State Earned Income Tax Credits Help Working Families Escape Poverty in 2004, [www.cbpp.org/5-14-04sfp.htm](http://www.cbpp.org/5-14-04sfp.htm) [Stand: 09-2004]

CEA – Council of Economic Advisors, 1999, Economic Expansion, Welfare Reform, and the Decline in Caseloads: An Update. Technical Report, Executive Office of the President, September, Washington D.C.

Duncan, Alan, 2003, ‚Making work pay‘ Policies and Employment Incentives, Paper prepared for the CESifo Conference on ‚Tax Policy and the Labour Market‘, 21.–23. April, Venedig

Eissa, Nada / Hoynes, Hilary Williamson, 1998, The Earned Income Tax Credit and The Labor Supply of Married Couples, NBER Working Paper, Nr. 6856, Dezember, Cambridge MA

Ellwood, David T., 2000, The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms on Work, Marriage and Living Arrangements, in: National Tax Journal, Vol. 53, Heft 4, Teil 2, S. 1063–1105

Friedman, Milton / Milton, Rose, 1962, Capitalism and Freedom, Chicago

Grogger, Jeffrey, 2003, Welfare Transitions in the 1990s: The Economy, Welfare Policy, and the EITC, NBER Working Paper, Nr. 9472, Cambridge MA

Hotz, V. Joseph / Scholz, John Karl, 2003, The Earned Income Tax Credit, in: Moffitt, Robert A. (Hrsg.), Means-Tested Transfer Programs in the United States, Chicago, S. 141–198

IRS – Internal Revenue Service, 2004, IRS Outlines EITC Eligibility for 2003 Tax Year, URL: [www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=119793.00.html](http://www.irs.gov/newsroom/article/0,,id=119793.00.html) [Stand: 09-2004]

Liebman, Jeffrey B., 1997, The impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution, in: Poterba, James (Hrsg.), Tax Policy and the Economy, Cambridge MA, S. 83–119

Meyer, Bruce D. / Rosenbaum, Dan T., 1999, Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers, NBER Working Paper, Nr. 7363, Cambridge MA

Neumark, David / Wascher, William, 2001, Using the EITC to Help Poor Families: New Evidence and a Comparison with the Minimum Wage, in: National Tax Journal, Vol. 54, S. 281–318

Peter, Waltraut, 2001, Die sozialpolitischen Reformen der USA in den 90-er Jahren und ihre Wirkungen, IW-Trends, 28. Jg., Heft 2, S. 87–103

Sawhill, Isabel, 1999, From Welfare to Work. Toward a New Antipoverty Agenda, The Brooking Institution, Washington D.C.

Scholz, John Karl, 1994, The Earned Income Tax Credit: Participation, Compliance, and Anti-Poverty Effectiveness, in: National Tax Journal, Vol. 47, März, S. 59–81

Scholz, John Karl, 1996, In-Work Benefits in the United States: The Earned Income Tax Credit, in: Economic Journal, Vol. 106, Januar, S. 156–169

Scholz, John Karl / Levine, Kara, 2001, The evolution of income support programs in recent decades, in: Danzinger, Sheldon / Haveman, Robert (Hrsg.), Understanding Poverty, Cambridge/New York, S. 193–228

Smeeding, Timothy / Ross, Katherin E. / O'Connor, Michael, 1999, The Economic Impact of the Earned Income Tax Credit (EITC): Consumption, Savings and Debt, Center for Policy Research, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Syracuse University, Oktober, [www.cpr.maxwell.syr.edu](http://www.cpr.maxwell.syr.edu) [Stand: 09-2004]

Tax Policy Center, 2004, interne Excel-Datei, kompiliert von amtlichen Statistiken, [Stand: 09-2004]

U.S. Bureau of Labor Statistics, URL: [www.bls.gov/news.release/famee.toc.htm](http://www.bls.gov/news.release/famee.toc.htm) [Stand: 09-2004]

U.S. Census Bureau, 2003, Dynamics of Economic Well-Being: Poverty 1996–1999, Household Economic Studies, P70-91, Juli

U.S. Census Bureau, 2004, Statistical Abstract 2004, Washington, D.C.

Ventry, Dennis, 2000, The Collision of Tax and Welfare Politics: The Political History of the Earned Income Tax Credit, 1969-99, in: National Tax Journal, Vol. 53, Heft 4, Teil 2, S. 983–1026

\*\*\*

## **The American EITC: An Example of a ‚Make Work Pay‘ Strategy**

With Hartz IV Germany has followed other countries in turning its traditional welfare program into a welfare-to-work system with mutual responsibility and work requirements. The problem is that it leaves low-wage workers welfare-dependent. The EITC gives an example of a two-tier anti-poverty strategy which combines a welfare-to-work program for needy jobseekers with a refundable tax credit for low-income workers to make work pay and prevent working poverty. The article describes the political history of the EITC on the background of the struggle for a work-based welfare reform. It then shows how the EITC works today and reviews the research results in regard to its targeting accuracy, labor for participation and family income.