

Berthold, Norbert; Coban, Mustafa

Working Paper

Kombilöhne gegen Erwerbsarmut: Warum die USA erfolgreicher sind als Deutschland

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 125

Provided in Cooperation with:

Chair of Economic Order and Social Policy, Julius Maximilian University of Würzburg

Suggested Citation: Berthold, Norbert; Coban, Mustafa (2014) : Kombilöhne gegen Erwerbsarmut: Warum die USA erfolgreicher sind als Deutschland, Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge, No. 125, Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg, Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Würzburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/94200>

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.

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Kombilöhne gegen Erwerbsarmut:

Warum die USA erfolgreicher sind als Deutschland

Norbert Berthold

Mustafa Coban

Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge
des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre,
insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Prof. Dr. Norbert Berthold

Nr. 125

2014

Sanderring 2 • D-97070 Würzburg

Kombilöhne gegen Erwerbsarmut

Warum die USA erfolgreicher sind als Deutschland

Norbert Berthold

Mustafa Coban

Bayerische Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik

Sanderring 2

D-97070 Würzburg

Tel.: 0931-31 86177

Fax: 0931-31 82774

Email:

norbert.berthold@uni-wuerzburg.de

mustafa.coban@uni-wuerzburg.de

Kombilöhne gegen Erwerbsarmut: Warum die USA erfolgreicher sind als Deutschland

*Norbert Berthold** *Mustafa Coban†*

Januar 2014

Zusammenfassung

„Making-Work-Pay“-Strategien sind ein fester Bestandteil des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums industrieller Länder. Hinter diesen Maßnahmen stehen zwei einfache Überlegungen. Erstens soll eine gesonderte Subventionierung von Arbeitsverhältnissen am unteren Ende der Einkommensverteilung Arbeitslose motivieren auch Beschäftigungen mit einem geringeren Marktlohn anzunehmen. Zweitens soll die staatliche Aufstockung den Lebensstandard der Geförderten erhöhen und das Armutsrisiko senken. An diesen beiden Zielen setzen auch der US-amerikanische EITC und das deutsche ALG II an. Der Beitrag beginnt mit einer Übersicht zur Entwicklung und Ausgestaltung dieser beiden Kombilöhne. Hierauf folgt eine empirische Evaluation der beiden Instrumente hinsichtlich der Vermeidung von Erwerbsarmut und der Stärkung der Arbeitsmarktpartizipation. Es zeigt sich, dass der EITC im Vergleich zum ALG II in beiden Evaluationsfragen ein besseres Ergebnis aufweist.

Schlagwörter: Kombilohn, Earned Income Tax Credit, Erwerbsarmut,
Arbeitslosengeld II, Minijob, Arbeitsmarktpartizipation

JEL-Klassifikation: H24, I38, J22

Adresse: Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre,
insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik
Julius-Maximilians-Universität Würzburg
D-97070 Würzburg
Tel.: (49) 931 31 86177
E-Mail: mustafa.coban@uni-wuerzburg.de

*Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Julius-Maximilians-Universität Würzburg

†Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre, insbes. Wirtschaftsordnung und Sozialpolitik, Julius-Maximilians-Universität Würzburg

Wage Subsidies to fight Working Poor: Why the U.S. are more successful than Germany

*Norbert Berthold** *Mustafa Coban†*

January 2014

Abstract

‘Making work pay’ strategies are an integral part of labor market policy instruments in developed countries. There are two considerations behind these measures, which the U.S. EITC and the German UB II are based on. First, subsidizing employment at the bottom of the income distribution should motivate unemployed to accept jobs with lower market wages. Second, the wage supplement should increase living standard of the recipients and reduce the risk of poverty. Our paper begins with an overview of these two combi-wages followed by an empirical evaluation of the two instruments regarding to prevent working poor and to strengthen labor market participation. In both aspects the EITC obtains better results compared to the German UB II.

Keywords: combi-wage, earned income tax credit, unemployment benefit II,
working poor, minijob, labor market participation

JEL No.: H25, H31, J22

Adress: Chair of Economics, Economic Order and Social Policy
97070 Wuerzburg, Germany
phone: (49) 931 31 86177
e-Mail: mustafa.coban@uni-wuerzburg.de

*Chair of Economics, Economic Order and Social Policy, Julius-Maximilians-University Wuerzburg

†Chair of Economics, Economic Order and Social Policy, Julius-Maximilians-University Wuerzburg

1 Einleitung

Lohnsubventionen und Kombilöhne bzw. „Make-Work-Pay“-Strategien gehören seit Jahren zum arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium industrieller Länder. Hinter diesen Maßnahmen stehen zwei einfache Überlegungen. Erstens möchte die Politik durch die gesonderte Subventionierung von Arbeitsverhältnissen am unteren Ende der Lohnverteilung Anreize für Arbeitslose setzen, auch Beschäftigungen mit einem geringeren Lohn anzunehmen. Zweitens soll die staatliche Aufstockung von geringen Einkommen den Lebensstandard der Geförderten erhöhen und das Armutsrisiko senken. Auf den Punkt gebracht heißt dies: Arbeit schaffen, Armut vermeiden. In der gesetzlichen Realität zeigen die entwickelten Länder verschiedene Umsetzungen des wirtschaftstheoretischen Lohnsubventionsmodells. Insbesondere bei der Gewichtung der beiden Ziele gibt es je nach Land unterschiedliche Herangehensweisen. Ein interessanter Vergleich ergibt sich, wenn man die Politik der USA der Politik Deutschlands gegenüberstellt.

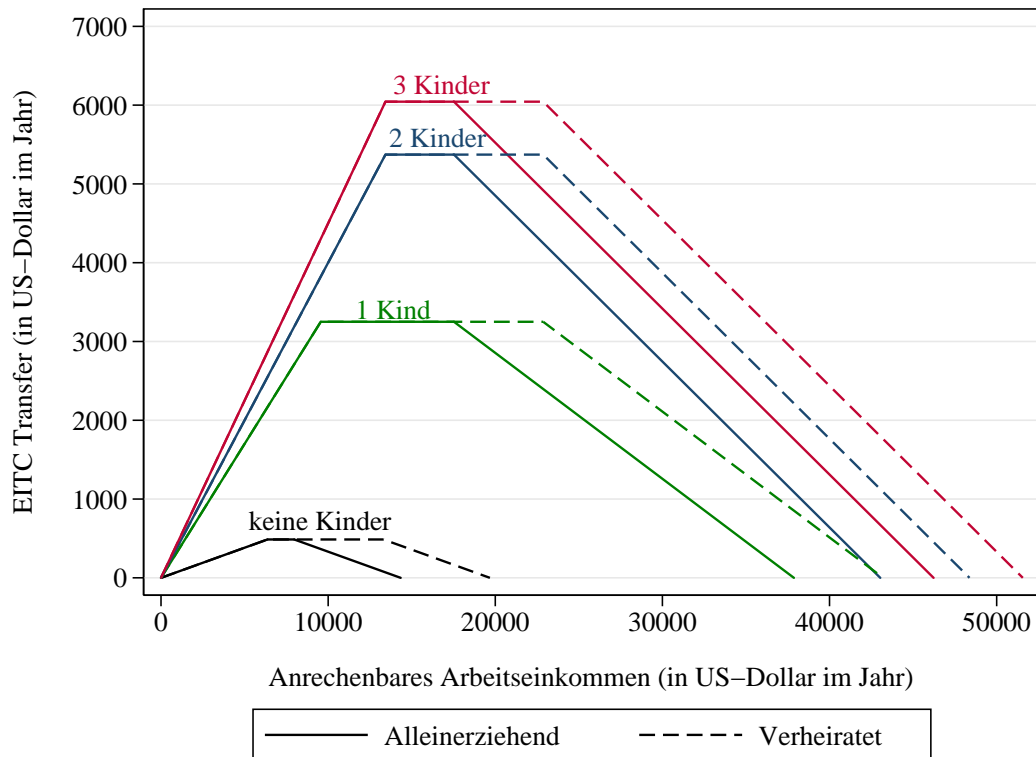
2 Kombilohnmodelle

2.1 Der Earned Income Tax Credit

Der *Earned Income Tax Credit (EITC)* wurde 1975 als flächendeckendes Kombilohnmodell in den USA eingeführt.¹ In seinen Grundstrukturen 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 welcher der EITC trotz weiter steigender Arbeitseinkommen konstant bleibt. An diese schließt sich die Ausstiegsphase (Phase-Out Range) an, in welcher der Transfer mit steigendem Arbeitseinkommen abnimmt (vgl. Abb. 1). Der EITC wird als Steuergutschrift abgewickelt und an die Anspruchsberechtigten (fast) voll ausgezahlt, da im unteren Bereich der Einkommensverteilung wenig bis gar keine Steuern anfallen. 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 (TANF)* – Programm umbenannt und grundlegend reformiert.

¹Für einen Überblick zur gesetzlichen Regelung in den USA vgl. *Peter (2005)*, *Center on Budget and Policy Priorities (2012)* und *Center on Budget and Policy Priorities (2013)*.

Abbildung 1: EITC-Regelung in 2013



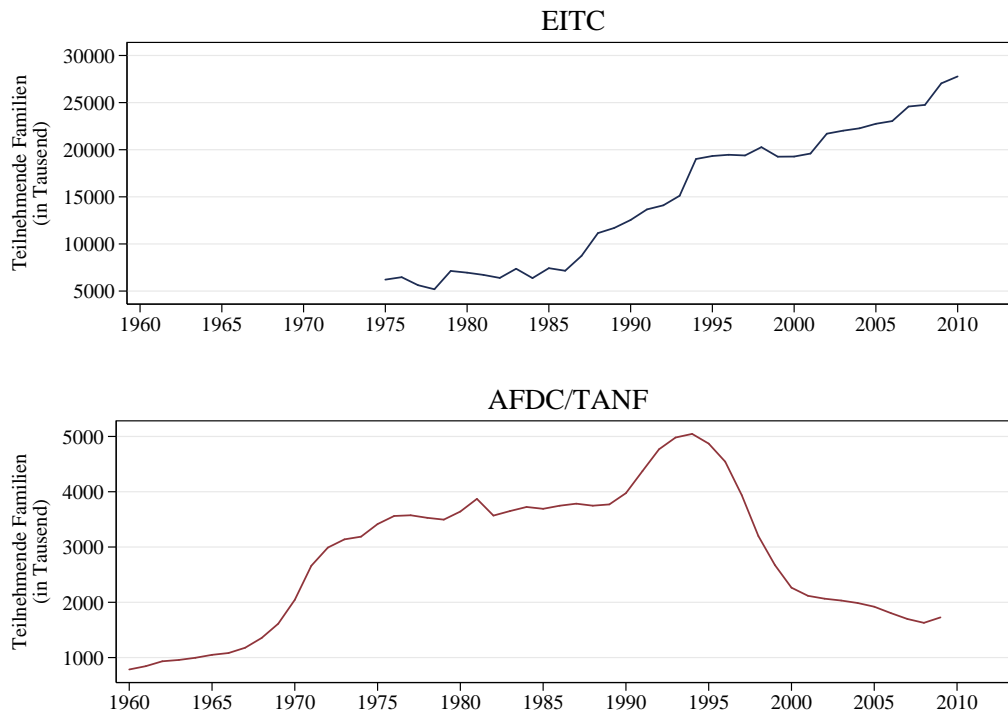
Quelle: Tax Policy Center (2013).

Seitdem sind die Leistungen der Sozialhilfe zeitlich begrenzt und an die Erfüllung mehrerer Bedingungen geknüpft:

- 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 1994-1996 wurde seitens der US-Regierung die maximale Höhe des EITC ausgeweitet und zusätzlich ein kleinerer Kombilohn für Haushalte ohne Kinder eingeführt. Die Kombination aus der letzten Ausweitungswelle und einer begrenzten Sozialhilfe ab 1997 führte schließlich dazu, dass die Anzahl an EITC-Haushalten sehr stark anstieg und die Anzahl an TANF-Haushalten deutlich einbrach (vgl. Abb. 2).

Abbildung 2: Entwicklung der EITC- und TANF-Haushalte

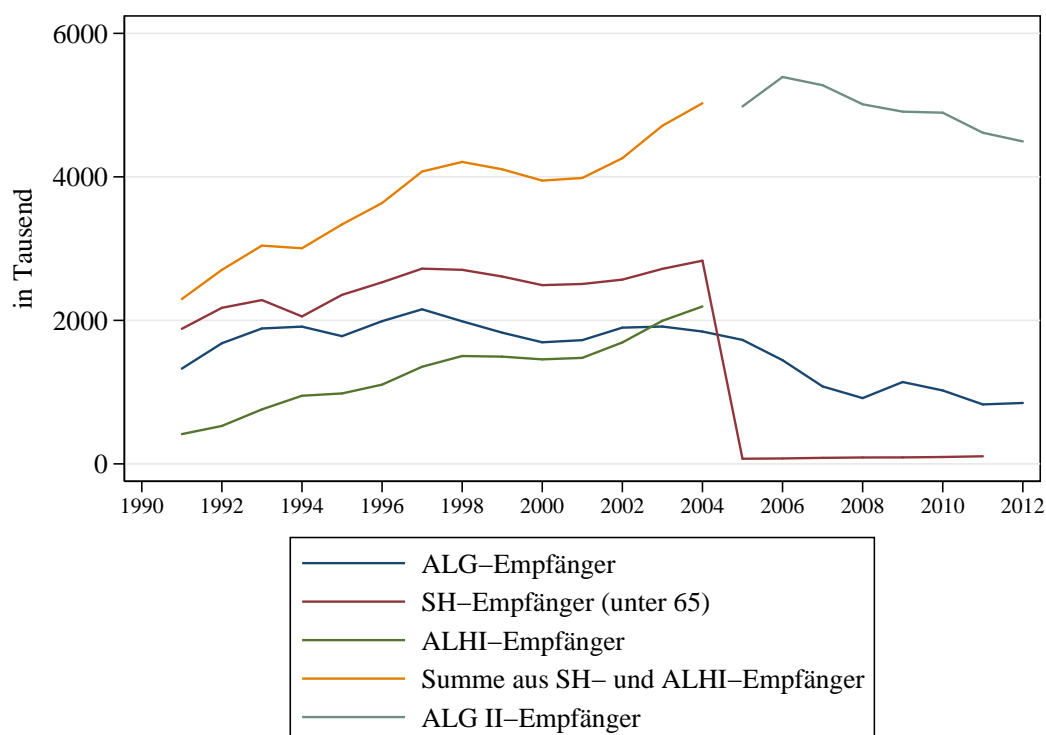


Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: *Internal Revenue Service* (2013) und *U.S. Department of Health and Human Services* (2012).

2.2 Das Arbeitslosengeld II

Zwischen 2003 und 2005 bildeten in Deutschland die Hartz-Reformen eine Zäsur in der deutschen Arbeitsmarkt- 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 wurde 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 (siehe Abb. 3). Die Summe aus den ALHI- und SH-Empfängern Ende 2004 entsprach fast vollkommen der Anzahl an ALG II-Empfängern 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, in einem gewissen Umfang einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Man spricht hierbei von den sogenannten „Aufstockern“.

Abbildung 3: Entwicklung der Grundsicherung in Deutschland



Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: *Bundesagentur für Arbeit* (2013a), *Bundesagentur für Arbeit* (2013b), *Bundesagentur für Arbeit* (2013c) und *Gesundheitsberichterstattung des Bundes* (2013).

Die generierten Arbeitseinkommen erfahren jedoch relativ hohe Grenzbelastungen, die nach den ersten 100 Euro zwischen 80% und 90% liegen. Mit Hilfe der hieraus ermittelten effektiven Transferentzugsraten² rangieren die Werte weiterhin zwischen 60% und 85%.

3 Empirische Evaluation: Vermeidung von Working Poor

Für den amerikanischen EITC gibt es eine Fülle an empirischen Forschungen. Dies mag auch der Tatsache geschuldet sein, dass der EITC 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.

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

3.1 EITC in den USA

Die offizielle Armutsquote in den USA pendelt seit 1980 zwischen 11% und 15%.³ Folglich befindet sich knapp ein Achtel der US-Amerikaner unterhalb der Armutsgrenze. Hierbei ist zu beachten, dass die USA in ihren offiziellen Statistiken von der gebräuchlichen Definition der OECD abweichen. Dort gilt eine Person als „arm“, wenn ihr verfügbares Einkommen unterhalb des dreifachen Mindestkonsums an Grundnahrungsmitteln liegt.⁴ Nach *Liebman* (1998) befanden sich 1996 80% der EITC-Anspruchsberechtigten hinsichtlich ihres Einkommens im Bereich zwischen der Armutsgrenze und des 1,5-fachen der Armutsgrenze. Ein außerordentlich großer Anteil an Transferempfängern war somit faktisch nicht von Armut betroffen. Vor allem Haushalte in den unteren beiden Quantilen der Einkommensverteilung profitierten vom EITC. Diese konnten ihren Anteil am Gesamteinkommen um jeweils 0,15%-Punkte erhöhen. Dieser positive Einkommenseffekt fällt stärker aus, wenn man die Einkommensverteilung auf Haushalte mit mindestens einem Kind begrenzt. Dort liegen die Werte zwischen 0,2 und 0,4%-Punkten.

Außerdem konnte der EITC in den letzten drei Jahrzehnten die offizielle Armutsquote in den USA stetig senken, indem sein Beitrag zwischen 1981 und 1997 von 2% auf knapp 12,5% anstieg. Ab 1998 blieb der Beitrag des EITC zur Senkung der Armut in den USA relativ konstant und pendelte sich im Jahr 2011 auf einen Wert von 12,5% ein, so dass jeder Achte durch den EITC ein Einkommen oberhalb der Armutsgrenze besaß.⁵

Der US-amerikanische Kombilohn wird von der Bevölkerung intensiv genutzt und zeigt somit eine hohe Akzeptanz auf, wie *Moffitt und Scholz* (2010) für 2004 ermittelten. Nahezu alle Alleinerziehenden und 96% der Paar-Haushalte mit Kindern und mit einem steuerbereinigten Markteinkommen zwischen dem 0,5-fachen und 1,5-fachen der Armutsgrenze nehmen den EITC als Kombilohn wahr. In Alleinerziehenden-Haushalten ist der EITC sogar im Bereich des 1,5-fachen bis 2-fachen der Armutsgrenze sehr stark präsent. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Armutsgrenze für Alleinerziehende niedriger liegt als die für Paar-Haushalte. 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 wirksam ist. Dennoch muss festgehalten werden, dass Haushalte mit Kindern und Paar-Haushalte, in denen lediglich ein Partner erwerbstätig ist, stärker von der EITC-Förderung profitieren. Das Ziel, speziell Familien zu unterstützen, wird in diesem Sinne erreicht. Es bleibt zu überlegen, inwieweit der EITC in Zukunft der steigenden Anzahl an Single-Haushalten gerecht wird. 1980 bestand ein Viertel der Haushalte in den USA aus Single-Haushalten. 2011 lag der Wert bereits bei

³Vgl. *U.S. Bureau of the Census* (2013).

⁴Für die offiziellen Statistiken zur Armut werden in den USA für 42 verschiedene Haushaltstypen jeweils eigene Armutsgrenzen und Mindestkonsumlevel in Abhängigkeit der Altersstruktur und der Haushaltszusammensetzung ermittelt, vgl. *Short* (2012).

⁵Vgl. *U.S. Bureau of the Census* (2013).

einem Drittel, mit steigender Tendenz.⁶ Nicht zu vernachlässigen ist die steigende Anzahl Älterer, die in Ein-Personen-Haushalten leben und somit effektiv für den EITC nicht in Frage kommen.

3.2 ALG II in Deutschland

Auch 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%.⁷ Hierbei ist zu beachten, dass in Deutschland im Vergleich zur USA die Armutsquote und die Armutsgrenze mit Hilfe der OECD-Skala ermittelt werden.⁸ Beim Vergleich der durchschnittlich gewährten Gesamtbedarfe bzw. Leistungen aus dem ALG II für fünf verschiedene Haushaltstypen mit der jeweiligen Armutsgrenze der Haushalte in 2010 lässt sich unweigerlich erkennen, dass alle arbeitslosen ALG II-Haushalte per definitionem unterhalb der Armutsgrenze lagen (siehe Tab. 1). Hierzu sind jedoch weitere Anmerkungen notwendig.

Tabelle 1: Vergleich zwischen dem ALG II und der Armutsgrenze

Bedarfs- gemeinschaft	Gesamtbedarf (in Euro)	Armutsgrenze (in Euro)	Diskrepanz (in Euro)
Single	634	993	-359
Alleinerziehend (1 Kind, 6 Jahre)	1100	1291	-191
Paar ohne Kind (volljährige Partner)	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 in 2010 sowie der durchschnittlichen Wohnkosten der Haushalte im August 2010 ermittelt.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (2010) und Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013, S. 462).

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

⁶Vgl. U.S. Bureau of the Census (2012).

⁷Vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013).

⁸Nach der OECD-Definition gibt die Armutsquote denjenigen Teil der Bevölkerung an, dessen nettoäquivalenzgewichtetes 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.

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. Wohlbemerkt bleibt weiterhin die Frage offen, inwieweit das ALG II in seiner Aufgabe als Kombilohn die Erwerbsarmut von erwerbstätigen Leistungsbeziehern beeinflussen kann.

Haisken-DeNew und Schmidt (2009) betrachten hierzu die Haushaltsdaten des SOEP zwischen 1996 und 2006. Zwar kommen sie zu dem Ergebnis, dass die Existenz eines Vollzeitbeschäftigten im Haushalt die Armutswahrscheinlichkeit um 30%-Punkte im Vergleich zu einem nicht-erwerbstätigen Haushalt senkt. Jedoch ist dieser Beschäftigungseffekt auf die Armutswahrscheinlichkeit im Zeitraum vor und nach der Hartz IV-Reform nicht signifikant verschieden. Auch hinsichtlich der Armutsintensität⁹ schätzen die Autoren, dass eine Vollzeittätigkeit diese um 1266 Euro bis 1466 Euro im Vergleich zur Arbeitslosigkeit senkt. Dennoch divergiert auch hier die Höhe des Effektes vor und nach der Hartz IV-Reform nicht. Demnach konstatiert der Beitrag für die Hartz IV-Reform keinen signifikanten Einfluss weder auf die Armutswahrscheinlichkeit noch auf die Armutsintensität.

Clauss und Schnabel (2008) untersuchen in ihrem Beitrag die Auswirkungen der Hartz IV-Reform auf die Betroffenen. Sie betrachten hierbei eine sogenannte „Reformgruppe“. Diese besteht aus ALHI- und SH-Beziehern sowie aus 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 Reformgruppe von 0,18 auf 0,14 verringerte. Das ALG II bewirkte demnach für Bedürftige in der Grundsicherung eine Angleichung der Einkommen .

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 war nach der Reform höher als vor der Reform. Die letzten beiden Perzentile mussten jedoch beträchtliche Einkommenseinbußen hinnehmen. In diesem Bereich befanden sich hauptsächlich ehemalige ALHI-Bezieher, deren Leistungsbezug zuvor an das letzte Arbeitseinkommen gekoppelt war.

Während sich der Beitrag von *Clauss und Schnabel* (2008) 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.* (2013) 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 in 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 erfolgen oder durch gänzliches Verlassen des Arbeitsmarktes, wie z.B.

⁹Die Armutsintensität misst den Einkommensabstand eines Haushaltes in Bezug auf die Armutsgrenze.

durch Verrentung oder Krankheit. Ferner untersuchen die Autoren die Determinanten eines Wechsels von einem ALG II-Bezug zu einer existenzsichernden Beschäftigung. Ihre Analyse ergibt, dass die Aufwärtsmobilität für einen Alleinerziehenden-Haushalt um 8%-Punkte geringer ist als für einen Single-Haushalt. Die Aufnahme eines Minijobs als Aufstocker hemmt die Aufwärtsmobilität sogar um 4%-Punkte bis 19%-Punkte. Die wichtige Rolle der Haushaltszusammensetzung für den Erfolg bzw. Misserfolg erkennt man auch daran, dass sich die Wahrscheinlichkeit, in den ausschließlichen Leistungsbezug zurückzufallen, mit einem zusätzlichen Kind um 16%-Punkte erhöht.

Insgesamt lässt sich somit der Hartz IV-Reform ein mangelnder Einfluss auf die Senkung der Armutsquote bzw. der 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-Modell auf geringem Niveau erhärtet sich und das Armutsrisiko bleibt bestehen.

4 Empirische Evaluation: Stärkung der Arbeitsmarktpartizipation

4.1 Der 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. Da der EITC insbesondere hohe Transferleistungen an Alleinerziehende-Haushalte tätigt, kommen bspw. *Meyer und Rosenbaum* (2001) zu dem Ergebnis, dass die Ausweitung des EITC zwischen 1984 und 1996 für 50% der Partizipationssteigerungen unter Single-Müttern verantwortlich war. Alleinerziehende Frauen konnten zwischen 1992 und 2001 ihre Beschäftigungsquote von 72% auf 87% steigern. Auch die Beschäftigungsquote für Mütter in Paarhaushalten stieg im Zeitraum von 1983 bis 1992 von 64% auf 72% an.¹⁰ *Eissa und Liebman* (1996) 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, überkompensiert in diesem Bereich der Einkommenseffekt den Substitutionseffekt. In der Theorie müsste dies zu einer Reduzierung des individuellen Arbeitsangebots führen. *Ellwood* (2000) 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 zeigen die empirischen Evaluationen des EITC somit ein positives Bild. Auf der individuellen Ebene steigert er die Wahrscheinlichkeit einer Arbeitsmarktpartizipati-

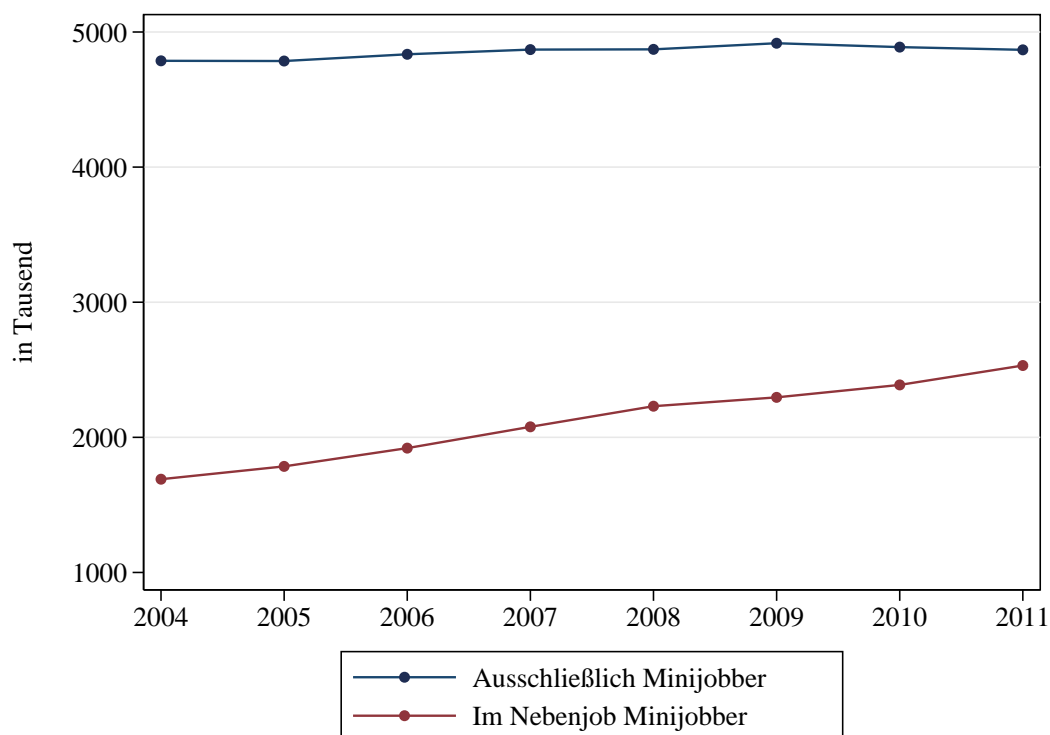
¹⁰Vgl. *Eissa und Hoynes* (2011)

on von arbeitslosen Geringqualifizierten und Frauen. Auf der gesamtwirtschaftlichen Ebene kann eine Stärkung der Beschäftigungsquoten der anspruchsberechtigten Zielgruppen beobachtet werden.

4.2 Das ALG II in Deutschland

Neben dem ALG II als Kombilohn erfolgt in Deutschland eine zweite Subventionierung von geringen Arbeitseinkommen über eine volle bzw. anteilige Steuer- und Abgabefreiheit der Mini- und Midijobs. Letztere wurden mit der Hartz II-Reform in 2003 eingeführt. Die neuen Beschäftigungsformen sollten insbesondere für ALG II-Bezieher eine Brücke von der Arbeitslosigkeit zur Erwerbstätigkeit schlagen. Zwar stieg die Anzahl der Minijobber an, der Brückeneffekt blieb jedoch aus. *Caliendo und Wrohlich* (2010) halten fest, dass die Hartz II-Reform keinen signifikanten Einfluss auf die Beschäftigungschancen der Minijobber hatte. Die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer ausschließlich geringfügigen Beschäftigung (Minijob im Haupterwerb) war sowohl vor als auch nach der Reform nicht signifikant verschieden. Abb. 4 verdeutlicht, dass der Anstieg an Minijobs hauptsächlich auf die Nebenbeschäftigten zurückzuführen ist. Folglich waren die voll sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer, welche nebenher einem Minijob nachgingen, die eigentlichen Profiteure der Reform.

Abbildung 4: Minijobber im Haupt- und Nebenerwerb in Deutschland



Quelle: Eigene Berechnungen, Daten: *Bundesagentur für Arbeit* (2013b)

An die Reform wurde unter anderem auch die Hoffnung geknüpft, dass Mini- und Midijobs Beschäftigten als Sprungbrett in ein reguläres Arbeitsverhältnis dienen. *Caliendo, Künn und Uhlendorff* (2009) kommen jedoch zu dem 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, eine reguläre Beschäftigung zu verlieren nicht verringert werden kann, indem man zuvor als Aufstocker einem Minijob nachging. Demzufolge bildet die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung kein bzw. kein stabiles Sprungbrett für eine reguläre Beschäftigung.

Es bleibt die Frage offen, inwieweit die Hartz IV-Reform und mit ihr das ALG II als Kombilohn auf gesamtwirtschaftlicher Ebene einen Einfluss auf den Arbeitsmarkt ausübte. Hierzu bieten *Klinger und Rothe* (2012) einen Beitrag, in dem sie den Effekt der Reformen in Bezug auf die Anzahl 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 für die Hartz IV-Reform jedoch keinen signifikanten Einfluss nachweisen. Lediglich die beiden ersten Hartz-Reformen zeigen in den Schätzungen der Autoren einen stark positiven Effekt in Bezug auf die Kurz- und Langzeitarbeitslosigkeit.

Zu einem anderen Resultat gelangen hingegen *Krause und Uhlig* (2012), die mit Hilfe der Kalibrierung eines Such- und Matchingmodells die Arbeitslosenquote vor und nach der Hartz IV-Reform ermitteln. Hierzu stellen sie in ihrem Modell die institutionellen Ausgestaltungen vor und nach der Hartz IV-Reform gegenüber. Die Autoren ermitteln letztlich eine Senkung der Arbeitslosenquote um 2,8%-Punkte innerhalb der ersten drei Jahre nach Einführung des ALG II. *Krebs und Scheffel* (2013) errechnen mit einer ähnlichen Kalibrierung lediglich eine Reduzierung der Arbeitslosenquote um 1,4-Punkte.¹¹ *Launov und Wälde* (2010) und *Franz et al.* (2012) ermitteln für die Hartz IV-Reform sogar eine Beschäftigungsneutralität.¹²

Per se lässt sich somit der Hartz IV-Reform weder ein positiver noch ein negativer Einfluss bescheinigen, auch wenn die empirischen Forschungsergebnisse der letzten Jahre in Richtung einer Beschäftigungsneutralität tendieren. 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 der Langzeitarbeitslosen im Vergleich zu den Kurzeitarbeitslosen geringer ausgefallen ist. Während

¹¹Dieses Ergebnis ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Autoren im Gegensatz zu *Krause und Uhlig* (2012) von risikoaversen anstatt von risikoneutralen Haushalten ausgehen.

¹²Während die Schätzungen bzw. Simulationen der beiden letzten Studien auf dem *Sozio-ökonomischen Panel (SOEP)* basieren, verwenden die beiden ersten Kalibrierungsmodelle Parameterwerte der OECD für die aggregierte Ebene. Zur Ermittlung von Reformeffekten ist jedoch die Verwendung von Personendaten geeigneter, da in den Simulationen Verhaltensveränderungen der Arbeitslosen und Beschäftigten nach der Reform genauer modelliert werden können.

sich die Zahl der ALG I-Bezieher seit 2005 halbiert, weisen die ALG II-Bezieher lediglich einen Rückgang von 10% auf.¹³

Zwar stieg die Erwerbstätigkeit innerhalb des ALG II-Leistungsbezugs zwischen 2007 und 2012 leicht an, jedoch nahm ein Großteil der abhängig-beschäftigten Aufstocker, 54% nämlich, lediglich einen Erwerbsumfang in Höhe eines Minijobs wahr.¹⁴ Gerade diese Beschäftigungsformen hemmen jedoch eine (langfristige) Re-Integration von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt.

5 Fazit

Aus den bisherigen Ausführungen geht hervor, dass der US-amerikanische EITC fast durchgängig positive Ergebnisse aufweist. Sowohl hinsichtlich der Vermeidung von Armut als auch der Stärkung der Arbeitsmarktpartizipation zeigte er in den letzten Jahrzehnten ein positives Bild. Vor allem Haushalte mit Kindern und hierunter insbesondere alleinerziehende 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, jedoch hatte sie keinen signifikanten Einfluss auf die Armutsquote und Armutsintensität. Weiterhin gibt es erhärtende Hinweise darauf, dass weder das ALG II als Kombilohn die erwünschten Arbeitseffekte auslöst noch die Neuregelung der geringen Arbeitseinkommen mittels Mini- und Midijobs die Partizipationswahrscheinlichkeit verbessert.

Das US-amerikanische Modell bestärkt Geringqualifizierte durch das Nebeneinander von begrenzter Sozialhilfe, Arbeitsverpflichtung und EITC zu einer intensiveren Arbeitssuche und der Aufnahme einer Beschäftigung zu einem geringeren Marktlohn. Die Alternative, Sozialhilfe zu beziehen und zugleich einer verpflichtenden gemeinnützigen Arbeitstätigkeit nachgehen zu müssen, wirkt 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. Sowohl die Arbeitsverpflichtung während des ALG II-Bezugs als auch die Begrenzung des ALG II auf fünf Jahre über die Lebenszeit hinweg würden auf starken politischen Widerstand stoßen. Dennoch zeigen die Erfahrungen mit dem 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 erfolgen.

¹³Vgl. *Bundesagentur für Arbeit* (2013a) und *Bundesagentur für Arbeit* (2013b).

¹⁴Vgl. *Bundesagentur für Arbeit* (2013b).

Literatur

- BRUCKMEIER, K., J. EGGS, C. HIMSEL, M. TRAPPMANN, U. WALWEI (2013): Aufstocker im SGB II. Steinig und lang – der Weg aus dem Leistungsbezug, *IAB-Kurzbericht 14*, IAB Nürnberg.
- BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES (2013): *Der Vierte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung*, Berlin.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2013a): *Statistik der Arbeitslosengeldempfänger*, Nürnberg.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2013b): *Statistik der Grundsicherung für Arbeitssuchende nach dem SGB II. Zeitreihe zu Strukturwerten SGB II nach Ländern*, Nürnberg.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2013c): *Statistik der Arbeitslosenhilfeempfänger*, Nürnberg.
- BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT (2010): Analyse der Grundsicherung für Arbeitssuchende, Dezember 2010, Nürnberg.
- CALIENDO, M., S. KÜNN, A. UHLENDORFF (2009): Marginal Employment, Unemployment Duration and Employment Stability. Evidence from a Multivariate Duration Model, *Working Paper*.
- CALIENDO, M., K. WROHLICH (2010): Evaluating the German Mini-Job Reform Using a True Natural Experiment, *Applied Econometrics*, Vol. 42(19), S. 2475-2489.
- CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES (2013): *Policy Basics. The Earned Income Tax Credit*, Washington.
- CENTER ON BUDGET AND POLICY PRIORITIES (2012): *Policy Basics. An Introduction to TANF*, Washington.
- CLAUSS, M., R. SCHNABEL (2008): Distributional and Behavioural Effects of the German Labour Market Reform, *Discussion Paper No. 008-006*, Centre for European Economic Research.
- EISSA, N., H. HOYNES (2011): Redistribution and Tax Expenditures. The Earned Income Tax Credit, *National Tax Journal*, Vol. 64 (2), S. 689-730.
- EISSA, N., J.B. LIEBMAN (1996): Labor Supply Response to the Earned Income Tax Credit, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 111 (2), S. 605-637.
- ELLWODD, D.T. (2000): The Impact of the Earned Income Tax Credit and Social Policy Reforms On Work, Marriage, and Living Arrangements, *National Tax Journal*, 53. Jg. H. 4(p2), S. 1063-1106.
- FRANZ, W., N. GUERTZGEN, S. SCHUBERT, M. CLAUSS (2012): Assessing the employment effects of the German welfare reform – an integrated CGE-microsimulation approach, *Applied Economics*, Vol. 44 (19), S. 2403-2421.
- GESUNDHEITSBERICHTERSTATTUNG DES BUNDES (2013): *Statistik der Sozialhilfe – Empfänger/-innen von Hilfe zum Lebensunterhalt*, Statistisches Bundesamt, Bonn.

- HAISKEN-DENEW, J.P., C.M. SCHMIDT (2009): Nickel and Dimed German Style. The Working Poor in Germany, *Ruhr Economic Papers* 122.
- INTERNAL REVENUE SERVICE (2013): *Earned Income Tax Credit. Number of Recipients and Amount of Credit 1975-2010*, Washington.
- KLINGER, S., T. ROTHE (2012): The Impact of Labour Market Reforms and Economic Performance on the Matching of the Short-Term and the Long-Term Unemployed, *Scottish Journal of Political Economy*, Vol. 59 (1), S. 90-114.
- KRAUSE, M.U., H. UHLIG (2012): Transitions in the German labor market. Structure and crisis, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 59 (1), S. 64-79.
- KREBS, T., M. SCHEFFEL (2013): Macroeconomic Evaluation of Labor Market Reform in Germany, *IMF Working Paper* 13/42.
- LAUNOV, A., K. WÄLDE (2010): Estimating Incentive and Welfare Effects of Non-Stationary Unemployment Benefits, *IZA-Discussion Paper No. 4958*.
- LIEBMAN, J.B. (1998): The Impact of the Earned Income Tax Credit on Incentives and Income Distribution, *Tax Policy and the Economy*, Vol. 12, S. 83-120.
- MEYER, B.D., D.T. ROSENBAUM (2001): Welfare, the Earned Income Tax Credit, and the Labor Supply of Single Mothers, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 116 (3), S. 1063-1114.
- MOFFITT, R., J.K. SCHOLZ (2010): Trend in the Level and Distribution of Income Support, *Tax Policy and the Economy*, Vol. 24, S. 111-152.
- PETER, W. (2005): Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer „make work pay“ Strategie, *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung*, Vol. 32 (3), S. 3-16.
- SHORT, K. (2012): The Research Supplemental Poverty Measure: 2011, *Current Population Reports P60-244*, U.S. Bureau of the Census.
- TAX POLICY CENTER (2013): *Earned Income Tax Credit Parameters 1975-2013*, Washington.
- U.S. BUREAU OF THE CENSUS (2013): *Current Population Survey*, Annual Social and Economic Supplements.
- U.S. BUREAU OF THE CENSUS (2012): *Current Population Survey*, Annual Social and Economic Supplements.
- U.S. DEPARTMENT OF HEALTH AND HUMAN SERVICES (2012): *TANF Ninth Report to Congress*, Washington.