

Aus der Forschung zur Entstehung von industriellen Clustern und innovativen Milieus ist bekannt, daß gerade bisher wenig von etablierten Technologien geprägte und belastete kleinere Städte und Stadtregionen durchaus Chancen haben, mit Hilfe neuer Technologien zu zukunftssträchtigen Wach-

tumsregionen zu werden. Um solche Potentiale zu entdecken, bedarf es räumlich großflächig angelegter und sich auf zusätzliche Indikatoren stützender Analysen.

Peter Franz (pfr@iwh.uni-halle.de)

„Make Work Pay“ – Die Wirkungen der Kombilohnkonzepte in den USA und Großbritannien

Derzeit werden in Deutschland verschiedene Modelle zur Reform des Steuer- und Transfersystems und zur Subventionierung eines Niedriglohnssektors diskutiert. In anderen Ländern gibt es bereits seit mehreren Jahren Konzepte zur finanziellen Besserstellung von Beschäftigung gegenüber Arbeitslosigkeit. Zu den wohl bekanntesten Programmen gehören der Earned Income Tax Credit (EITC) in den USA sowie der Family Credit (FC) in Großbritannien.

Von besonderem Interesse sind die dort gewonnenen Erfahrungen über die Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot. Die Untersuchungen zeigen, daß für die Gruppe der bereits Erwerbstätigen eine Verringerung des Arbeitsvolumens folgt. Dieser negative Effekt kann jedoch überkompensiert werden durch positive Partizipationseffekte von bislang Nichterwerbstätigen.

Eine Übertragung dieser Programme auf Deutschland würde aufgrund einer vergleichsweise komprimierten Einkommensverteilung sowie einem höheren Grundabsicherungsniveau voraussichtlich zu einer stärkeren fiskalischen Belastung als in den USA oder Großbritannien führen.

Das Ziel: Die finanzielle Besserstellung von Beschäftigung gegenüber Arbeitslosigkeit

Dem Steuer- und Transfersystem werden häufig anreizschädigende Wirkungen auf das Arbeitsangebot zugeschrieben. Berechnungen für Deutschland zeigen, daß insbesondere der Niedriglohnbereich einer extrem hohen marginalen Belastung einerseits durch Steuern und Sozialabgaben andererseits durch die Verringerung bzw. den Wegfall von Sozialtransfers unterliegt: Für Bruttoeinkommen bis 2.000 DM beträgt die durchschnittliche Margi-

nalbelastung rund 80 vH.¹⁹ Beschäftigungsverhältnisse in diesem Einkommenssegment sind daher zumindest in finanzieller Hinsicht kaum attraktiv. Das Steuer- und Transfersystem verursacht somit Fehlanreize, die dazu führen können, daß Nichterwerbstätigkeit einer regulären Beschäftigung vorgezogen wird. Diese Situation wird auch als „Arbeitslosigkeitsfalle“ bezeichnet.

Da ein Großteil der Belastung im Niedriglohnbereich aus den hohen marginalen Transferentzugsraten²⁰ im Rahmen der Sozialtransfers resultiert, werden bezüglich der Sozialtransferreform Ansätze diskutiert, die zur Stärkung der Arbeitsanreize beitragen. Die „reinen“ Lohnersatzleistungen oder „out-of-work benefits“ sollen ergänzt werden durch sogenannte „in-work benefits“. Das Ziel ist die finanzielle Besserstellung von Beschäftigung gegenüber dem reinen Sozialleistungsbezug oder kurz: „to make work pay“.

Dieses Ziel ist auch den verschiedenen Vorschlägen inhärent, die derzeit in der „Benchmarking Gruppe“ des Bündnisses für Arbeit diskutiert werden. Durch die Subvention von Beschäftigung im unteren Lohnsegment in Form von Zuschüssen zu den Sozialversicherungsbeiträgen sollen niedrig entlohnte Arbeitsverhältnisse attraktiver gestaltet werden.²¹ Ein alternativer Ansatz zur Reform der Sozial-

¹⁹ Vgl. BOSS, A.: Explizite und implizite Besteuerung geringer Arbeitseinkommen – Aspekte der Armutsfalle in der Bundesrepublik Deutschland. Kieler Arbeitspapiere, Nr. 643, 1994.

²⁰ Die Transferentzugsrate gibt an, in welcher Höhe das Erwerbseinkommen auf die Transferleistung angerechnet wird.

²¹ Nach einem Vorschlag der Friedrich-Ebert-Stiftung sollen Beschäftigungsverhältnisse durch degressive Zuschüsse zu den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung subventioniert werden. Vgl. ZUKUNFTSKOMMISSION DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG:

hilfe wurde 1997 von der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und vom Bundesgesundheitsministerium vorgeschlagen.²²

Bisher wurde noch kein Patentrezept zur Auflösung der sogenannten Arbeitslosigkeitsfalle gefunden. Allerdings werden in einigen Ländern bereits verschiedene Konzepte der „in-work“-Transfers angewendet und Erfahrungen über positive und negative Effekte gesammelt. Zu den wohl bekanntesten Programmen gehören der in den USA bereits vor vielen Jahren eingeführte Earned Income Tax Credit (EITC) sowie der Family Credit (FC) in Großbritannien.²³

Sowohl der EITC als auch der FC sind auf die Förderung von erwerbstätigen Personen ausgerichtet und stellen somit eine Ergänzung zu den jeweils bestehenden Grundsicherungselementen dar. Die Förderung erfolgt über Einkommenssubventionen bzw. Steuergutschriften, die von der Höhe des Arbeitsentgelts abhängig sind. Damit handelt es sich gewissermaßen um eine negative Einkommensteuer, die auf Bezieher geringer Einkommen begrenzt ist.

Im folgenden sollen die Programme in ihrer Funktionsweise kurz dargestellt werden. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei den erzielten Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot, da dies der primären Wirkungsrichtung der Programme entspricht.

USA: Earned Income Tax Credit

Der EITC wurde in den USA bereits 1975 eingeführt. Das Programm gewährt einkommensschwachen Familien und Alleinerziehenden nach der Einkommenshöhe gestaffelte Zuschüsse. Diese werden entweder mit der Einkommensteuerschuld verrechnet oder – falls die EITC-Gutschrift höher ist als die Steuerschuld – direkt ausgezahlt.

Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sozialer Zusammenhalt, ökologische Nachhaltigkeit, Drei Ziele – ein Weg. Bonn 1998.

²² Vgl. DREGER, C.; KEMPE, W.; KOLB, J.; TRABERT, L.: Was bringt ein Kombilohn? Eine ökonomische Analyse der Arbeitsangebotsreaktionen von Sozialhilfeempfängern und der fiskalischen Effekte für Sozialhilfeträger, MittAB 4/98, S. 705-714.

²³ Ähnliche Programme werden u. a. auch in Kanada, Irland, Italien sowie Neuseeland praktiziert. Für einen Überblick vgl. OECD: The OECD Jobs Strategy, Making Work Pay – Taxation, Benefits, Employment and Unemployment. Paris 1997.

Der Aufbau des Programms unterteilt sich in drei Stufen (vgl. Tabelle 1). Eine Familie mit zwei Kindern erhält beispielsweise einen Zuschuß in Höhe von 40 vH des Erwerbseinkommens solange das Jahreseinkommen weniger als 9.140 US-Dollar beträgt. Mit jeder Entgeltsteigerung wächst dementsprechend auch der absolute Subventionsbetrag, da der EITC in diesem Bereich wie eine lineare Lohnsatzsteigerung um 40 vH wirkt. Bei einem Erwerbseinkommen von 9.140 US-Dollar erreicht der EITC den maximalen Betrag von $0,4 * 9.140 = 3.656$ US-Dollar. Zwischen 9.140 und 11.900 US-Dollar bleibt der Zuschuß in dieser Höhe konstant und verringert sich dann linear mit einer marginalen Quote von rund 21 vH bis er bei 29.290 US-Dollar ausläuft.

In Abbildung 1 ist der Aufbau des EITC skizziert. Der Verlauf zeigt, daß der Steuerzuschuß an den Erwerbsstatus sowie die Höhe des Erwerbseinkommens gebunden ist: Bei einem Erwerbseinkommen von Null wird kein Zuschuß gewährt, sehr geringe Einkommen werden hingegen relativ am stärksten subventioniert.

Andere Leistungen wie die des Programms Temporary Assistance to Needy Families (TANF)²⁴ oder der Nahrungsmittelgutscheine (Food Stamps) werden nicht als Einkommen angerechnet. Folglich ergibt sich das gesamte verfügbare Einkommen der Niedrigverdiener aus der Summe der einzelnen Transferleistungen und dem Erwerbseinkommen bei Verrechnung der Steuerschuld und dem EITC.

Seit der Einführung wurde das Programm erheblich ausgebaut: In den vergangenen Jahren ist der maximale Zuschuß für Familien mit Kindern um 900 vH gestiegen. Der EITC ist damit das Sozialprogramm mit den größten Steigerungsraten in den USA. Im Jahr 1997 haben etwa 18,7 Mio. Haushalte einen EITC-Zuschuß erhalten. Die dafür notwendigen finanziellen Aufwendungen betragen knapp 27 Mrd. US-Dollar²⁵, dies entsprach gut 0,3 vH des amerikanischen Bruttoinlandsprodukts.

²⁴ Mit der Umgestaltung des amerikanischen Sozialhilfesystems 1996 wurde das vormalige Programm Aid to Families With Dependent Children (AFDC) durch TANF ersetzt.

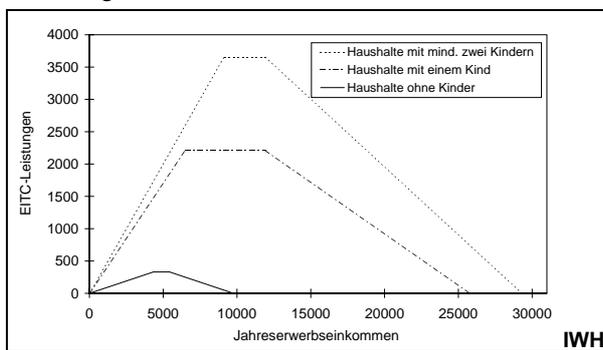
²⁵ Hierbei handelt es sich um Bruttoaufwendungen.

Tabelle 1:
Förderbedingungen des EITC 1997
- Jahresangaben in US-Dollar -

Familientyp	Erste Stufe		Zweite Stufe		Dritte Stufe	
	Einkommensbereich	Marginale Steuerquote (in vH)	Einkommensbereich	konstanter EITC-Zuschuß	Einkommensbereich	Marginale Steuerquote (in vH)
Familien mit mind. zwei Kindern	0 – 9.140	-40	9.140 – 11.900	3.656	11.900 – 29.290	21,06
Familien mit einem Kind	0 – 6.500	-34	6.500 – 11.930	2.210	11.930 – 25.760	15,98
Familien ohne Kinder	0 – 4.340	-7,65	4.340 – 5.430	332	5.430 – 9.770	7,65

Quelle: Department of the Treasury: Earned Income Credit, Publication 596. Washington D.C. 1997.

Abbildung 1:
Verlauf der EITC-Leistungen im Jahr 1997
- Jahresangaben in US-Dollar -



Negative Arbeitsmarkteffekte des EITC für bereits erwerbstätige Personen

Die Arbeitsmarkteffekte des EITC sind für zwei Personengruppen zu untersuchen: zum einen für die Gruppe der Nichterwerbstätigen, für die der Anreiz einer Beschäftigungsaufnahme steigt, zum anderen für die Gruppe der bereits Erwerbstätigen, die ebenfalls die Leistungen des EITC erhalten. Für letztgenannte Gruppe sind die Wirkungen des EITC auf das Arbeitsangebot in ihrer Gesamtheit nicht eindeutig: Hier wirkt zum einen der Substitutionseffekt, der eine Relativpreisänderung beschreibt, wodurch Freizeit durch Arbeitszeit substituiert wird. Aus der Erhöhung des Lohns resultiert demzufolge einerseits eine Ausdehnung des Arbeitsangebots. Andererseits führt der Einkommenseffekt zu einer verstärkten Nachfrage nach Freizeit und hat damit eine Absenkung des Arbeitsangebots zur Folge.

Übertragen auf den Aufbau des EITC-Programms impliziert dies folgende Wirkungen: In der ersten Stufe dürfte noch am ehesten mit einer Ausdehnung des Arbeitsangebots gerechnet werden. Hier wirken beide Effekte zwar in entgegengesetzte Rich-

tungen, empirische Untersuchungen zeigen jedoch eine Dominanz des Substitutionseffektes. In der flach verlaufenden zweiten Stufe kommt hingegen ausschließlich der mit negativem Vorzeichen behaftete Einkommenseffekt zum Tragen. Eine angebotsmindernde Wirkung ist auch in der dritten Stufe zu erwarten, da hier im Prinzip die umgekehrten Vorzeichen wie in der ersten Stufe gelten.

Verschiedene empirische Untersuchungen in den USA bestätigen diese Wirkungstendenzen. Simulationsrechnungen von Hoffman/Seidman (1990) sowie Dickert/Houser/Scholz (1995) zeigen einen positiven Angebotseffekt für Einkommensbezieher in der ersten Stufe, der jedoch durch die negativen Wirkungen im Bereich der zweiten und dritten Stufe überkompensiert wird.²⁶ Insgesamt weisen die Ergebnisse auf einen negativen, wenngleich auch keinen besonders starken Einfluß des EITC auf die Angebotsreaktion der bereits erwerbstätigen Transferempfänger hin.

Positive Gesamtwirkung unter Berücksichtigung des Partizipationseffektes

Die Wirkungsanalysen des EITC beschränken sich häufig auf die Analyse der bereits erwerbstäti-

²⁶ Hoffman/Seidman gehen in einer Untersuchung der Frage nach, welchen Gesamteinfluß der EITC auf das Arbeitsangebot hat. Sie ermitteln für die erste Stufe eine Ausdehnung des Arbeitsangebots um 2,2 vH. In der zweiten und dritten Stufe kommt es hingegen zu einem angebotssenkenden Effekt von 2,3 bzw. 2,8 vH. Insgesamt berechnen die Autoren für das EITC-Programm einen angebotssenkenden Effekt von 2,1 vH. Vgl. HOFFMAN, S. D.; SEIDMAN, L. S.: The Earned Income Tax Credit – Antipoverty Effectiveness and Labor Market Effects. Upjohn Institute for Employment Research. Michigan 1990. Zu ähnlichen Ergebnissen gelangen DICKERT, S.; HOUSER, S.; SCHOLZ J. K.: The Earned Income Tax Credit and Transfer Programs: A Study of Labor Market and Program Participation, in: Poterba, J. M. (Hrsg.): Tax Policy and the Economy. Cambridge, Massachusetts 1995.

gen Personen. Weniger Aufmerksamkeit wird dem Angebotseffekt der Nichterwerbstätigen gewidmet. Gerade dieser Partizipationseffekt läßt jedoch ein positives Ergebnis erwarten, denn die Zuschüsse wirken als Ausgleich zwischen Markt- und Reservationslohn bei gegebener Produktivität und können auf diese Weise die Erwerbsentscheidung bisher arbeitsloser Personen positiv beeinflussen.

Für die Gruppe der alleinerziehenden Frauen werden diese positiven Erwartungen auch erfüllt: Simulationsergebnisse einer Studie von Eissa/Liebman (1996) zeigen für den Zeitraum 1986 bis 1988, daß ausgehend von einer Erwerbsbeteiligungsquote von 73,1 vH mit einer Ausdehnung um 1,4 Prozentpunkte zu rechnen ist.²⁷ Dies entspricht einem zusätzlichen Arbeitsangebot von knapp 125.000 alleinerziehenden Frauen. Zu einem etwas höheren Effekt kommen Dickert/Houser/Scholz (1995), deren Simulationsergebnisse für die Zeitperiode 1993 bis 1996 gelten. Danach nimmt die Arbeitsmarktpartizipation um 3,3 Prozentpunkte zu.

Anders sehen die Ergebnisse hingegen bei verheirateten Frauen aus. Unter der Annahme, daß die Erwerbsentscheidung in einem Haushalt sequentiell getroffen wird und die Ehefrau die „Zweitverdienerin“ ist, entstehen hier gänzlich andere Anreizstrukturen. Da der EITC am gesamten Erwerbseinkommen des Haushaltes orientiert ist, können bereits sehr geringe Arbeitsentgelte der Zweitverdiener zu einer Verringerung des Zuschusses führen.

Untersuchungen zu den Wirkungen des EITC für verheiratete Paare zeigen bei Männern eine vernachlässigbar geringe Ausdehnung der Partizipationswahrscheinlichkeit und bei Frauen eine Verringerung der Partizipationswahrscheinlichkeit um mehr als einen Prozentpunkt. Das EITC-Programm steht aufgrund dieses Effektes in der Kritik, eine Subventionierung der Nichterwerbstätigkeit verheirateter Mütter zu sein.²⁸

Hinsichtlich einer Gesamtbilanz stehen somit positive Arbeitsangebotseffekte bei Alleinerziehenden und Erstverdienern den negativen Effekten bei Zweitverdienern gegenüber. In einer Studie,

die alle drei Personengruppen berücksichtigt, wird eine Ausdehnung des Gesamtarbeitsangebots um 20 Mio. Stunden berechnet.²⁹ Der positive Gesamteffekt ist damit zwar nur marginal. Allerdings haben die Untersuchungen gezeigt, daß die Berücksichtigung des Partizipationseffektes zu einer Überkompensation der negativen Arbeitsangebotseffekte des EITC führen kann. Somit dokumentieren diese Analysen, daß die aus der Theorie abgeleiteten eher negativen Erwartungen zwar auf den Kreis der Erwerbstätigen zutreffen. Die Wirkungsanalyse eines Anreizinstrumentes erfordert jedoch ebenfalls die Berücksichtigung der Reaktionen bisher nicht erwerbstätiger Personen.

Großbritannien: Der Family Credit

Der Family Credit kann gewissermaßen als britisches Pendant zum EITC betrachtet werden. Auch dieses Programm verfolgt die Zielsetzung, die Aufnahme einer gering entlohnten Beschäftigung zu fördern. Prinzipielle Voraussetzung ist das Vorhandensein von mindestens einem Kind im Haushalt und eine Wochenarbeitszeit von mindestens 16 Stunden. Bei einer Wochenarbeitszeit von mehr als 30 Stunden wird der FC zusätzlich aufgestockt. Die wöchentlichen Leistungen setzen sich aus einem Grundbetrag in Abhängigkeit der Arbeitszeit und den nach dem Alter der Kinder gestaffelten Beträgen zusammen (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2:
Förderbedingungen des FC für das Jahr 1997
- Wochenangaben in £ -

Förderbedingung	Höhe der Einzelzuschüsse
Wochenarbeitszeit mind. 16 Stunden	47,65
Wochenarbeitszeit mind. 30 Stunden	58,20
Kinder, davon im Alter von	
0 – 10	12,05
11 – 15	19,95
16 – 18	24,80

Quelle: Department of Social Security (1999): General Benefit Information, <http://www.dss.gov.uk>.

Das Erwerbseinkommen ist bis zu einem Betrag von 77,15 £ anrechnungsfrei, danach verringert

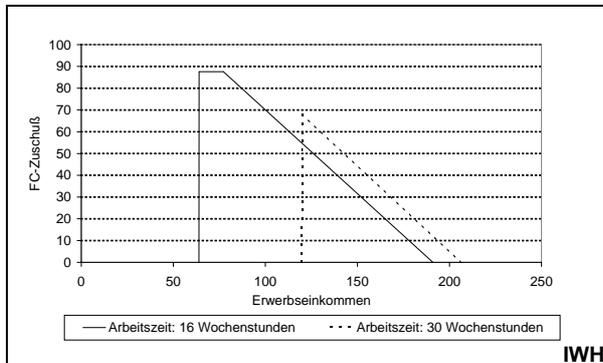
²⁷ Vgl. EISSA, N.; LIEBMAN, J. B.: Labor Supply to the Earned Income Tax Credit. Quarterly Journal of Economics, 111, 1996, S. 605-637.

²⁸ Vgl. EISSA, N.; HOYNES, H. W.: The Earned Income Tax Credit and the Labor Supply of Married Couples, NBER Working Paper 6856. Cambridge 1998.

²⁹ Vgl. DICKERT, S.; HOUSER, S.; SCHOLZ, J. K. a.a.O. Im Verhältnis zum Gesamtarbeitsvolumen in den USA würde dies einer Ausdehnung um 0,01 vH entsprechen.

sich die Leistung um eine marginale Quote von 70 vH (vgl. Abbildung 2). Der Family Credit ist auf die Dauer von 26 Wochen begrenzt, kann jedoch im Anschluß wieder beantragt werden.

Abbildung 2:
Verlauf des FC-Zuschusses im Jahr 1997
- Wochenangaben in £ -



Anmerkung: Die Abbildung skizziert den Verlauf für einen Haushalt mit zwei Kindern im Alter von 11 bis 15 Jahren unter der Annahme eines Stundenlohns von vier £.

Der Aufbau des FC und damit die theoretisch zu erwartenden Effekte sind den beiden letzten Stufen des EITC ähnlich, wobei die Auslaufphase des FC ein stärkeres Gefälle aufweist. Während beim EITC die erste Stufe für linear steigende Leistungen sorgt, sind die Leistungen des FC im unteren Einkommenssegment (bis 77,15 £) konstant. Der FC setzt zwar erst bei einer Arbeitszeit von 16 Wochenstunden und einem Einkommen größer Null an, steigt bei der ersten Einheit jedoch sofort auf den maximalen Förderbetrag an. Durch diese Arbeitszeitbedingung schließt sich der FC nahtlos an die Grundsicherungstransfers *Income Support* (IS) bzw. *Jobseeker's Allowance* (JSA) an, deren Leistungen an die Bedürftigkeit geknüpft ist und Nichterwerbstätigen sowie Beschäftigten mit einer Wochenarbeitszeit von höchstens 16 Stunden gewährt werden.³⁰

Die durchschnittliche Subventionshöhe des FC beträgt mit umgerechnet etwa 730 DM zwar mehr als das Dreifache der durchschnittlichen EITC-Steuerzuschuss (210 DM), allerdings ist der Kreis der Subventionsempfänger deutlich geringer. Insgesamt kommt es somit zu einer ähnlich hohen fiskalischen Belastung: Etwa 0,3 vH des Brutto-

³⁰ Für eine Darstellung der verschiedenen Leistungen vgl. DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY (1999): General Benefit Information, <http://www.dss.gov.uk>.

inlandsprodukts werden für die Förderung durch den FC aufgewendet (vgl. Tabelle 3).

Arbeitsangebotseffekte des Family Credit

Im Jahr 1992 wurde die Mindestwochenarbeitszeit von vormals 24 auf 16 Stunden reduziert. Diese Programmausdehnung sollte dazu beitragen, die Beschäftigungspotentiale und den Lebensstandard für Geringverdiener zu erhöhen sowie die Anreizfunktion des FC zu erweitern. Eine Untersuchung zu den Arbeitsangebotswirkungen der Reform zeigt jedoch für die Gruppe der bereits erwerbstätigen Personen einen Rückgang des Arbeitsangebots. Aufgrund eines positiven Partizipationseffektes – etwa 4 vH der Untersuchungsgruppe wechselten von der Nichterwerbstätigkeit oder Marginalbeschäftigung in die Erwerbstätigkeit – wurde die Stundenmodifikation im Rahmen des FC positiv beurteilt.³¹

Im Jahr 1995 gab es eine weitere Veränderung der Programmparameter, die eine Staffelung der Förderung nach dem Stundenvolumen vorsah. Die starke Präferenz für 16-Stunden-Jobs sollte durch eine Aufstockung der FC-Förderung um 10 £ für Beschäftigungsverhältnisse mit mehr als 30 Wochenarbeitsstunden aufgebrochen werden. Das erklärte Ziel dieser Reform bestand also darin, FC-Empfängern einen stärkeren Anreiz zum Wechsel von Teilzeit- zu Vollzeittätigkeit zu geben. Eine Untersuchung zu den Arbeitsangebotsreaktionen dieser „30-hour-rule“ kommt zu widersprüchlichen Ergebnissen: In Abhängigkeit der angewendeten Methode erhalten Duncan/Giles (1995) im Saldo sowohl negative als auch positive Ergebnisse.³² Eine eindeutige Beurteilung ist folglich nicht möglich. Allerdings resümieren die Autoren, daß diese Reform keine ausreichenden Anreize insbesondere für die Gruppe der Alleinerziehenden bietet, da zusätzlich anfallende Kinderbetreuungskosten nur ungenügend gedeckt werden können.

³¹ Vgl. DILNOT, A.; DUNCAN, A.: Lone Mothers, Family Credit and Paid Work, *Fiscal Studies*, 13, 1992, S. 1-21. Die Zielgruppe der Untersuchung beschränkt sich auf alleinerziehende Personen.

³² Vgl. DUNCAN, A.; GILES, C.: Benefit Reforms and Labour Supply Incentives in the UK: The Family Credit, Working Paper Series, Institute for Fiscal Studies. London 1995.

Tabelle 3:

Der EITC und der FC im Überblick

	<i>EITC</i>	<i>FC</i>
<i>Instrument</i>	Steuerzuschuß für Niedrigverdiener, keine Sicherung des Existenzminimums	Transferprogramm für Niedrigverdiener, keine Sicherung des Existenzminimums
<i>Zielgruppe</i>	Erwerbstätige in Haushalten mit geringem Einkommen (besondere Förderung für Haushalte mit Kindern)	Erwerbstätige in Haushalten mit geringem Einkommen (nur Haushalte mit Kindern)
<i>Administration</i>	Steuersystem	Sozialtransfersystem
<i>Marginale Transferenzugsrate</i>	$t_1 = -7,65/-34/-40\%$ ^a $t_2 = 0\%$ $t_3 = 7,65/15,98/21,06\%$ ^a	$t_1 = 0\%$ $t_2 = 70\%$
<i>Förderungsbeginn</i>	ab der ersten Arbeitsstunde	ab 16 Wochenarbeitsstunden
<i>Zeitliche Begrenzung</i>	keine	begrenzt auf 6 Monate mit Möglichkeit wiederholter Beantragung
<i>Förderbetrag</i>	durchschnittlich: umgerechnet etwa 210 DM pro Monat maximale Förderung: umgerechnet etwa 530 DM pro Monat ^b	durchschnittlich: umgerechnet etwa 730 DM pro Monat maximale Förderung: umgerechnet etwa 1.100 DM pro Monat ^c
<i>Leistungsempfänger</i>	18,65 Mio. Haushalte	0,77 Mio. Haushalte
<i>Gesamtkosten</i>	pro Jahr: 26,9 Mrd. US-Dollar als Anteil am BIP: 0,3 vH	pro Jahr: 2,3 Mrd. £ als Anteil am BIP: 0,3 vH

^a Prozentsätze gelten für Haushalte ohne/mit einem/mit zwei oder mehr Kindern. – ^b Berechneter Wert gilt für einen Haushalt mit zwei oder mehr Kindern. – ^c Berechneter Wert gilt für eine Familie mit zwei Kindern im Alter von 11 bis 15 Jahre, wobei die Wochenarbeitszeit über 16 Stunden beträgt.

Quellen: International Monetary Fund: International Financial Statistics, February 1999; Washington, OECD: Employment Outlook, Paris 1998; Green Book (1998): www.welfare-reform-academy.org/research/main.htm; Scholz, J. K.: In-Work Benefits in the United States: The Earned Income Tax Credit, *The Economic Journal*, 106, 1996, S. 156-169; Strickland, P.: Working Families Tax Credit and Family Credit. Research Paper 98/46, House of Commons Library. London 1998; Berechnungen des IWH.

Auswirkungen der unterschiedlichen Administrationsform

Die Leistungen der beiden hier vorgestellten Programme werden in unterschiedlicher Form verwaltet; entweder über das Sozialleistungs- oder das Steuersystem. Während der britische FC als Sozialleistung gilt und einer Beantragung bedarf, kommt es im Rahmen des EITC zu einer fast automatischen Teilnahme aller anspruchsberechtigten Personen, denn die Steuerbehörde prüft eigenständig die Voraussetzungen und gewährt den EITC-Zuschuß auch ohne formalen Antrag. Die Administration über das Steuersystem hat den Vorteil, daß grundsätzlich bestehende Hemmnisse bei der Beantragung von Sozialtransfers und damit verbundene Stigmatisierungseffekte nicht auftreten können. Ein weiterer Vorteil ist die Vermeidung hoher Verwaltungskosten, die sonst durch die Gewäh-

rung von Sozialleistungen auf der einen Seite und der gleichzeitigen Steuererhebung auf der anderen Seite entstehen.³³

Allerdings treten auch bei der Abwicklung des EITC über das Steuersystem Probleme auf. Insbesondere die administrativ bedingte Verzögerung der

³³ In Großbritannien zahlen etwa 45 vH der Haushalte, die FC-Leistungen empfangen, gleichzeitig Steuern. Vgl. WHITEHOUSE, E.: Designing and Implementing In-Work Benefits, *The Economic Journal*, 106, 1996, S. 130-141. Durch die noch in diesem Jahr anstehende Reform des FC sollen diese ineffizienten Strukturen vermieden werden. Das neue – dem FC im wesentlichen sehr ähnliche - Programm *Working Families Tax Credit (WFTC)* wird dann über die britische Steuerbehörde (Inland Revenue) verwaltet. Zu den einzelnen Unterschieden vgl. STRICKLAND, P.: Working Families Tax Credit and Family Credit. Research Paper 98/46, House of Commons Library. London 1998 sowie VIDLER, G.; CRACKNELL, R.: The 1998 Budget and work incentives. Research Paper 98/45, House of Commons Library. London 1998.

Subventionszahlung aufgrund der nur einmal jährlich erfolgenden Steuerrückerstattung ist eine häufig geäußerte Kritik. Der Zusammenhang zwischen Einkommen und Förderbetrag wird durch die zeitliche Spanne zum einen schwerer nachvollziehbar, zum anderen können die finanziellen Hilfen für einkommensschwache Haushalte zu spät kommen.³⁴

Weitere Einflußfaktoren auf die Erwerbsscheidung

Neben den unterschiedlichen Effekten der administrativen Abwicklung sind für die Wirkungen der hier diskutierten Anreizinstrumente ebenso die Transparenz und Verständlichkeit des Programms sowie die bei der Aufnahme von Beschäftigung entstehenden Fixkosten von Bedeutung.

Die Wahrnehmung der pekuniären Wirkungen von Subventionen auf das verfügbare Einkommen spielt für den Anzeizeffekt eines Programms eine zentrale Rolle. Je unklarer und komplizierter die Regelungen sind, desto weniger ausgeprägt sind die individuellen Vorstellungen über die finanziellen Effekte einer Erwerbsaufnahme. So zeigen Befragungsergebnisse in Großbritannien, daß ein erheblicher Anteil der anspruchsberechtigten Personen die Subventionsgrenzen des FC nicht kennt und dadurch die Möglichkeiten einer finanziellen Unterstützung unterschätzt.³⁵

Eine Minderung der Wirkungen von in-work Subventionen kann auch durch potentielle Fixkosten entstehen, die mit der Aufnahme einer Beschäftigung verbunden sind. Im Zusammenhang mit dem FC wird beispielsweise der ungenügende finanzielle Ausgleich für Kinderbetreuungskosten kritisiert, der eine stärkere Arbeitsmarktpartizipation alleinerziehender Frauen behindert.³⁶

³⁴ Um dieses Problem zu verringern und denjenigen zu helfen, die auf eine sofortige Unterstützung angewiesen sind, wurde die Möglichkeit einer vorgezogenen Auszahlung (advance payment) geschaffen. Allerdings wird diese Möglichkeit von weniger als einem Prozent der EITC-Empfänger wahrgenommen. Vgl. YIN, G. K.; SCHOLZ, J. K.; FORMAN, J. B.; MAZUR, M. J.: Improving the Delivery of Benefits to the Working Poor: Proposals to Reform the Earned Income Tax Credit Program. The American Journal of Tax Policy, 11, 1994, S. 225-298.

³⁵ Vgl. MARSH, A.; McKAY, S.: Families, Work and Benefits. London 1993.

³⁶ Vgl. DUNCAN, A.; GILES, C., a.a.O. sowie MARSH, A.; McKAY, S., a.a.O.

Besondere Bedeutung des Partizipationseffektes in der Wirkungsanalyse

Die Frage, welches der beiden hier vorgestellten Programme im Hinblick auf die Resultate der Angebotsschätzungen bessere Wirkungen erzielt, läßt sich nur schwer beantworten. Zum einen ist die Anzahl der Analysen zu den Arbeitsangebotswirkungen der Programme noch sehr gering.³⁷ Zum anderen ist der Erfolg solcher Förderprogramme nicht zuletzt von den Rahmenbedingungen des länderspezifischen Steuer- und Abgabensystems abhängig.

Da beide Programme auf der Haushaltsebene gewährt werden, resultieren jedoch die gleichen Muster in der Analyse einzelner Personengruppen. So zeigen die bisherigen Ergebnisse positive Wirkungen für die Gruppe der Alleinerziehenden, wohingegen bei Zweitverdienern negative Effekte beobachtet werden. Einheitlich zeigen die Untersuchungen in den USA und Großbritannien darüber hinaus, daß die Reduktionen des Arbeitsangebots bei bereits erwerbstätigen Personen durch die Beschäftigungsaufnahme der Nichterwerbstätigen per saldo überkompensiert werden kann.

Übertragung der Programme auf Deutschland?

Wenngleich die Beschäftigungsförderung mit einer nicht unbeachtlichen fiskalischen Belastung verbunden ist, so weisen insbesondere die zukünftigen Entwicklungen der dargestellten Programme auf eine recht hohe Akzeptanz und einen gewissen Erfolg hin. In Großbritannien läßt sich die positive Reputation des FC an der weiteren Ausdehnung des Programms in Form des *Working Families Tax Credit* (WFTC) ablesen. In den USA hat das EITC hingegen Ableger auf der Ebene einzelner Bundesstaaten gebildet. Bereits neun Staaten haben ein eigenes „Länder-EITC-Konzept“ als Ergänzung zum Bundesprogramm aufgelegt.³⁸

Es bleibt somit die Frage, ob im Rahmen der Bemühungen zur Reform der Anreizstrukturen ein ähnlich strukturiertes Programm auch in Deutschland erfolgreich sein könnte.

³⁷ Während bereits zahlreiche Untersuchungen zu den Wirkungen von Steuern auf das Arbeitsangebot vorliegen, ist die Basis der EITC- und FC-Analysen noch eher schmal.

³⁸ Vgl. LAZERE, E.: State Earned Income Credits Build on the Strength of the Federal EITC. Center on Budget and Policy Priorities. Washington D.C. 1998.

Erste Simulationsrechnungen der OECD zur Einführung eines modifizierten EITC zeigen, daß bei 71 vH der erwerbstätigen Anspruchsberechtigten ein angebotssenkender Effekt zu erwarten ist. In der Gruppe der Nichterwerbstätigen könnten für etwa 234.000 Personen positive Arbeitsanreize entstehen. Die Höhe dieses Effektes ist von der Höhe des Mindestlohns für die potentiellen Arbeitsmarkteinsteiger abhängig.³⁹

Als wesentliches Hemmnis eines höheren Beschäftigungserfolges wird von der OECD die geringere Lohnspreizung in Deutschland benannt. Die im Vergleich zu den USA engere Einkommensverteilung würde dafür sorgen, daß die Gruppe derjenigen, die in den Genuß der Transfers käme, sehr groß ist. Zudem befinden sich die meisten dieser Einkommensbezieher in den Stufenabschnitten, die mit einer negativen Arbeitsangebotswirkung belegt sind.

Eine geringere Lohnspreizung sowie ein relativ hohes Grundabsicherungsniveau in Deutschland dürften bei einer Übertragung des EITC oder FC zu einer vergleichsweise starken fiskalischen Belastung führen. Bevor nun verschiedene Möglichkeiten zur Begrenzung der Kosten diskutiert werden, sollte man das Ziel eindeutig festlegen: Wenn in Deutschland Niedriglohnarbeitsplätze subventioniert werden sollen, dann kommt es ohne grundsätzliche Änderungen des Lohn- und Transfersystems zwangsläufig zu einer verstärkten fiskalischen Belastung. Je höher das Niveau der sozialen Absicherung, desto eher sind negative Auswirkungen auf die individuellen Arbeitsanreize zu erwarten und desto kostenintensiver wird die Gestaltung einer Anreizförderung sein.

Lioba Trabert
(ltr@iwh.uni-halle.de)

Eisenschaffende Industrie Ostdeutschlands: Beschäftigungsabbau setzt sich fort⁴⁰

Die Neustrukturierung der eisenschaffenden Industrie Ostdeutschlands seit 1991 fällt in einen Zeitraum, in dem auch die westdeutsche Branche vor gravierenden Anpassungsproblemen steht. Eine weitgehend stagnierende Nachfrage, Überkapazitäten und der verstärkte Angebotsdruck aus Drittländern induzieren einen verschärften Preiswettbewerb, der den Zwang zur Kostensenkung und Produktivitätssteigerung verstärkt hat. Vor diesem Hintergrund war es für die ostdeutschen Unternehmen dieser Branche besonders schwierig, ihre Marktposition zu behaupten bzw. auszubauen.

Erschwerend kommt die im Durchschnitt sehr ungünstige Kostenposition der Unternehmen der

eisenschaffenden Industrie Ostdeutschlands hinzu. Der Anteil der Aufwendungen für Vorleistungen, Abschreibungen sowie Fremdkapitalzinsen am Bruttoproduktionswert ist hier erheblich höher als in der westdeutschen Branche, während der Anteil der Personalkosten deutlich darunter liegt.

Die Schärfe des Kostenproblems wird erst bei Betrachtung der auf die Bruttowertschöpfung bezogenen Personalkosten richtig sichtbar. Die hohe Lohnkostenbelastung zwang die Unternehmen, ihren Personalbestand rasch zu reduzieren bzw. unrentable Kapazitäten stillzulegen. Bis 1995 konnten die Unternehmen ihre Kostenposition durch Personalabbau deutlich verbessern. Die Konsolidierung dieser ostdeutschen Branche kam jedoch 1996 ins Stocken. Eine Ursache hierfür war die sprunghafte Erhöhung des Tariflohnes. Diese schlug sich fast proportional in der tatsächlichen Lohnkostenbelastung der Unternehmen nieder.

Die schlechte Ertragslage sowie die begrenzten Möglichkeiten der Produktionsausdehnung lassen einen weiteren spürbaren Personalabbau in dieser Branche erwarten.

³⁹ Vgl. OECD, a.a.O. Eine Gesamtbilanz der Beschäftigungseffekte ist nicht ausgewiesen.

⁴⁰ Mit diesem Aufsatz wird die Reihe von Beiträgen fortgesetzt, die sich mit der Entwicklung der Lohnangleichung, Erwerbstätigkeit und Produktivität in ausgewählten Wirtschaftsbereichen Ostdeutschlands beschäftigen. Bisher sind folgende Branchenuntersuchungen in der „Wirtschaft im Wandel“ vorgestellt worden: Metall- und Elektroindustrie Sachsen-Anhalts (2/96), Chemische Industrie (9/96), Brauereigewerbe (11/96), Bauhauptgewerbe (16/96), Druckereigewerbe (4/97), Papier- und pappeverarbeitendes Gewerbe (12/97), Textil- und Bekleidungsindustrie (3/98) und Papierindustrie (15/98).