Blickpunkt Großbritannien

REFERAT WESTLICHE INDUSTRIELÄNDER

Büro London
The Chandlery Office 609
50 Westminster Bridge Road
GB London SE1 7QY
Tel 00 44 20 77 21 87 45
Fax 00 44 20 77 21 87 46
feslondon@dial.pipex.com
www.fesc.de/london

Mai 2006

Staatliche Lohnzuschüsse in Großbritannien

Richard Dickens

1. Hintergrund

Mit dem Regierungsantritt 1997 versprach New Labour, die Kinderarmut innerhalb der nächsten zwanzig Jahre zu beseitigen. Dabei wurden eine Reihe arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen eingeführt, deren Ziel es war, dafür zu sorgen, dass sich Arbeit für einkommensschwächere Familien mit Kindern wieder lohnt. Das Herzstück dieser Maßnahmen bildete ein steuerfinanzierter Lohnzuschuss für Erwerbstätige mit Familie, der *Working Families´ Tax Credit* (WFTC), der als Anreiz dienen sollte, um die Erwachsenen dieser Familien zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit zu motivieren. Zu dieser Reform gehörten auch noch zahlreiche andere innovative politische Maßnahmen, wie z. B. veränderte Einkommenssteuer- und Sozialversicherungssätze, die Einführung eines Mindestlohns und verschiedene *New-Deal*-Programme, die zur Erhöhung der Arbeitsmarktbeteiligung bestimmter Zielgruppen führen sollten.

In den 80er- und frühen 90er-Jahren hatte die Kinderarmut stark zugenommen, so dass 1997 nahezu ein Drittel aller Kinder in Armut lebten. Der Hauptgrund dafür war Arbeitslosigkeit in der Familie. Ungefähr ein Fünftel aller Kinder lebte in Haushalten ohne einen erwerbstätigen Erwachsenen, und die Armutsquote in diesen Haushalten war sehr hoch. Es herrscht keine Klarheit darüber, warum es so viele arbeitslose Haushalte gab; fest steht jedoch, dass es für viele dieser Haushalte nur wenig Vorteile bot, eine Arbeit aufzunehmen. Das niedrigere Qualifikationsniveau in diesen Haushalten bedeutete, dass der Einzelne bei Aufnahme einer Arbeit ein geringes Einkommen erzielen würde. Zudem würden einige Haushalte viele staatliche Zuschüsse verlieren. Für viele würde der Einstieg ins Erwerbsleben eine Verschlechterung ihrer Situation bedeuten, vor allem wenn man die Kinderbetreuungskosten mit berücksichtigt. Diese fehlenden Anreize zur Beschäftigung wollte die Regierung durch die Einführung der Lohnzuschüsse und zahlreicher anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen ändern.

Richard Dickens arbeitet zu Arbeitsmarkt- und Armutsanalysen am der Queen Mary Universität London und an der London School of Economics. Er berät den Finanzminister und die Kommission für den nationalen Mindestlohn.

FRIEDRICH EBERT STIFTUNG

2. Das System der Lohnzuschüsse im Vereinigten Königreich

Der *Working Families´ Tax Credit* wurde im Oktober 1999 stufenweise über einen Zeitraum von sechs Monaten eingeführt. Der WFTC war keine grundlegende Neuerung. Es gab bereits den *Family Credit* (FC), eine Einkommensaufstockung für Erwerbstätige, deren Grundstruktur beim WFTC unverändert blieb. Die Zuschüsse des WFTC waren jedoch bedeutend großzügiger: In den Jahren 1998/99 wurden als *Family Credit* £ 2,4 Mrd. ausgezahlt, 2002/03 waren es im Rahmen der WFTC-Leistungen £ 6,3 Mrd. Auch der Zahlungsmechanismus änderte sich: Wurde der FC noch direkt an die Erwerbstätigen ausgezahlt, erhielt der Arbeitnehmer die WFTC-Leistungen über die Lohnzahlungen vom Arbeitgeber, der diese wiederum vom Finanzamt zurückerstattet bekam.

Der Anspruch auf den WFTC war abhängig von der Arbeitszeit, der Zahl der Kinder, dem Nettoeinkommen und dem Vermögen der Familie sowie den Betreuungskosten für Kinder. Um anspruchsberechtigt zu sein, musste zumindest ein Elternteil einer bezahlten Beschäftigung mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 16 Stunden nachgehen. Familien, deren Nettoeinkommen unterhalb einer bestimmten Grenze lag (£ 90 pro Woche im Oktober 1999) erhielten den Höchstbetrag der WFTC-Leistungen, der je nach Anzahl und Alter der Kinder in einer Familie variieren konnte. Jede Erhöhung des Nettoeinkommens oberhalb der Einkommensgrenze reduzierte die WFTC-Förderung um 55%. Für jedes über der Nettoeinkommensgrenze zusätzlich verdiente Pfund sanken die WFTC-Leistungen der Familien demnach um 55 Pence. Ab einem bestimmten Nettoverdienst hatte die Familie schließlich keinen Anspruch auf WFTC-Leistungen mehr.

Arbeitete ein Elternteil mehr als 30 Stunden pro Woche, gab es einen geringen Zusatztransfer. Ab einem Kapitalvermögen von über £ 3.000 reduzierte sich der Anspruch auf Förderung, und Familien mit einem Sparguthaben von über £ 8.000 hatten keinen Anspruch auf Leistungen. Eine Bedürftigkeitsprüfung erfolgte alle 6 Monate, wobei die Familien verpflichtet waren, alle Veränderungen ihrer Situation dem Finanzamt mitzuteilen.

Die Förderprämien des WFTC waren in mehrerlei Hinsicht großzügiger als die des FC. Der Höchstbetrag sowie die obere Nettoeinkommensgrenze, bis zu der eine Familie voll anspruchsberechtigt war, waren höher. Wichtiger jedoch war, dass die Entzugsrate von 70% beim FC auf 55 % reduziert wurde. Auch die Kinderbetreuung wurde im Rahmen der WFTC-Leistungen bedeutend großzügiger berücksichtigt. Familien konnten einen zusätzlichen Zuschuss von 70% für Kinderbetreuungskosten beantragen, und zwar maximal £ 100 pro Woche für ein Kind und £ 150 pro Woche für zwei und mehr Kinder, wenn beide Elternteile wöchentlich mindestens 16 Stunden arbeiteten.

Im April 2003 wurde der WFTC durch den *Working Tax Credit* (WTC) und den *Child Tax Credit* (CTC) ersetzt. Der Anspruch auf CTC richtet sich nicht nach dem Erwerbsstatus. Die Grundstruktur des WFTC blieb beim WTC erhalten, die Leistungen waren jedoch großzügiger. Die Förderbeträge und oberen Einkommensgrenzen wurden erneut angehoben und die Entzugsrate auf 37% weiter reduziert. Zusätzlich wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten auf gering verdienende Familien ohne Kinder ausgeweitet. Der Bewilligungszeitraum wurde von sechs Monaten auf ein Jahr verlängert – ein Grund für die darauf folgenden Probleme mit Überauszahlungen.

3. Beschäftigungseffekte der Lohnzuschüsse

Immer mehr Wissenschaftler analysieren die Auswirkungen des WFTC auf die Beschäftigung. Trotz unterschiedlicher Methoden und Erhebungszeiträume ist man sich einig, dass der WFTC die Erwerbsbeteiligung in der Zielgruppe erhöht hat. Ein Großteil der Studien beschäftigt sich mit den Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung von Alleinerziehenden als eine der Gruppen, die am stärksten durch die WFTC-Leistungen begünstigt wurden. Andere Studien jedoch untersuchten auch die Auswirkungen auf Paare mit Kindern.

Die Erwerbstätigkeit unter den Alleinerziehenden stieg in der Zeit der WFTC-Einführung kräftig an. Dieser Trend war aber

bereits erkennbar, als das Vereinigte Königreich 1993 die Rezession überstanden hatte. Die größte Schwierigkeit bei der Beurteilung der Auswirkungen des WFTC liegt darin, dass man nicht weiß, wie sich die Beschäftigungssituation in den Zielgruppen ohne politische Veränderungen entwickelt hätte. So hätte z. B. die Erwerbsbeteiligung unter Alleinerziehenden auch ohne Einführung des WFTC stark ansteigen können.[1]
Die erste Studie, die die Beschäftigungseffekte untersuchte, war die von Brewer und Gregg (2001). Sie untersuchten die Auswirkungen auf Alleinerziehende, indem sie einen Vergleich mit Singles ohne Kinder anstellten und fanden heraus, dass die Erwerbsquote bei den Alleinerziehenden durch den WFTC um etwa 1,4 % angestiegen waren. Da allerdings nur Daten vom Sommer 2000 zur Verfügung standen, ist die statistische Grundlage dieser Ergebnisse sehr schwach. Gregg und Harkness (2003) analysierten ebenfalls Alleinerziehende mit der gleichen Vergleichsgruppe. Dieses Ergebnis zeigt einen stärkeren Beschäftigungseffekt von 5 Prozentpunkten sowie einen Anstieg der Arbeitszeit bei den erwerbstätigen Alleinerziehenden. Leigh (2004) verzeichnet einen kleineren, wenn auch positiven Anstieg um 1% bei Alleinerziehenden und Frauen, die in einer Partnerschaft leben. Des weiteren stellt er eine Verlängerung der wöchentlichen Arbeitszeit um eine Stunde fest. Laut Francesconi und Van der Klaauw (2004) gab es einen weitaus positiveren Effekt für Alleinerziehende von 7 Prozentpunkten, angetrieben durch mehr Aufnahmen von Erwerbstätigkeit und einem geringeren Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit innerhalb dieser Gruppe. Sie verzeichnen auch die stärksten Auswirkungen auf Alleinerziehende mit einem Kind unter fünf Jahren.

[1] Im Allgemeinen lösen Wissenschaftler dieses Problem, indem sie eine Vergleichsgruppe herausnehmen (z. B. Singles ohne Kinder) und die Auswirkungen auf diese Gruppe vor und nach den politischen Veränderungen gegenüberstellen. Diese Methode wird angewandt, um herauszufinden, was in der Zielgruppe (z. B. Alleinerziehende) passiert wäre, wäre der WFTC nicht eingeführt worden. Diese Methode ist bekannte als “Difference-in-Difference”, da die Unterschiede in der Beschäftigungssituation in zwei Gruppen vor und nach den politischen Veränderungen untersucht werden.

Die umfangsreichste Analyse des WFTC lieferten wahrscheinlich Blundell, Brewer und Shephard (2005), die die Auswirkungen sowohl auf Alleinerziehende als auch auf Paare mit Kindern untersuchten. Sie weisen darauf hin, dass im gleichen Zeitraum auch andere politische Maßnahmen ergriffen wurden, so dass die Auswirkungen des WFTC nicht isoliert betrachtet werden können. Zu den wichtigsten Maßnahmen gehörten die Erhöhung des Kindergelds bei den Lohnersatzleistungen Sozialhilfe und Arbeitslosenunterstützung. Diese würden die Arbeitsanreize verringern, vor allem für Alleinerziehende. In der Studie ist die Rede von einem Anstieg der Erwerbstätigkeit bei alleinerziehenden Frauen infolge des WFTC um 3,6% (das entspricht 60.000 Erwerbstätigen), weisen aber darauf hin, dass die wahren Auswirkungen eher größer gewesen sein dürften.

Die Ergebnisse bezogen auf Paare fallen unterschiedlich aus, je nach dem, ob einer der Partner derzeit einer Beschäftigung nachgeht oder nicht. Auf Männer und Frauen ohne erwerbstätigen Partner, hatte die Einführung des WFTC eine positive Anreizwirkung. Für diejenigen, die bereits einen erwerbstätigen Partner haben, gibt es keine Auswirkungen und bei Männern mit einem erwerbstätigen Partner wird sogar von negativen Auswirkungen auf den Erwerbsstatus berichtet. Dies ist vielleicht nicht so überraschend, wie es zunächst aussieht. Für Personen mit einem erwerbstätigen Partner bedeuten die großzügigen Leistungen des WFTC eine Erhöhung des Haushaltseinkommens, auch wenn nicht beide erwerbstätig sind. Es entspricht den Erwartungen der ökonomischen Theorie, dass diese Einkommensaufstockung einige Personen zur Aufgabe ihrer Arbeit bewegen sollte. Dies hat insgesamt eine Arbeitsumverteilung zur Folge, da Personen aus Haushalten ohne Erwerbstätigkeit eine Arbeit aufnehmen und einige Personen aus Haushalten mit zwei erwerbstätigen Erwachsenen ihre Beschäftigung aufgeben. Insgesamt geht die Zahl der Haushalte ohne Erwerbstätigkeit zurück.

Alle genannten Studien bedienen sich des “Difference-in-Difference-Ansatzes“. Brewer, Duncan, Shephard und Suarez (2005) jedoch untersuchen die Arbeitsanreize des WFTC mit Hilfe einer anderen Methode. Sie berechnen die Wirkung des WFTC mittels eines empirischen Modells für das Arbeits-

kräfteangebot, das zeigt, wie Personen und Haushalte auf veränderte Arbeitsanreize reagieren. Dieses ergab positive Auswirkungen bei Alleinerziehenden in Höhe von 5%, negative Effekte bei Frauen in Paaren in Höhe von 0,57% sowie positive Anreize bei Männern in Paaren in Höhe von 0,75%. Die rückläufige Zahl der erwerbstätigen Frauen in Paaren sind auf diejenigen zurückzuführen, die einen erwerbstätigen Partner haben. Die Gründe wurden oben bereits dargelegt. Obwohl Schätzungen zufolge die Zahl der Erwerbstätigkeiten nur um 80.000 steigt, sinkt die Zahl der arbeitslosen Haushalte mit Kindern aufgrund der Arbeitsumverteilung um 99.000.

4. Waren die Lohnzuschüsse erfolgreich?

Die Ergebnisse im Bezug auf die Erwerbstätigkeit zeigen, dass durch den *Working Families´ Tax Credit* die Zahl der Beschäftigten innerhalb der Zielgruppen angestiegen und die Kinderarmut in diesen Gruppen zurückgegangen ist. Dennoch wurde das System der Lohnzuschüsse von einigen Seiten kritisiert. Es gibt einige konkrete Hinweise darauf, dass Arbeitgeber, in dem Wissen, dass der Arbeitnehmer Lohnzuschüsse erhält, nach und nach den Lohn geringfügig kürzen können. Azmat (2005) liefert Belege dafür, dass die Reallöhne bei den durch die Lohnzuschüsse Begünstigten wesentlich gesunken sein könnten. Demnach ist ein starker Mindestlohn notwendig, der in einem solchen System eine Untergrenze für die Löhne bildet.

Der zweite kontroverse Punkt betrifft administrative Fehler bei den Lohnzuschüssen. Die meisten der Fehler traten beim Übergang zum *Working Tax Credit* auf. Viele Empfänger hatten das Problem, dass ihnen zuviel gezahlt wurde, und der Staat forderte konsequent dieses Geld von Familien, die sowieso am Rande der Armutsgrenze lebten, wieder zurück. Erst vor kurzem wurde auch deutlich, dass das System sehr anfällig für Missbrauch ist. Das Finanzamt hat daraufhin sein Internetportal mit den Beantragungsformularen geschlossen, weil man befürchtete, dass bis zu 40.000 falsche Anträge auf Lohnzuschüsse gestellt wurden.

Allgemein sind diese Probleme eher operativer Natur als Fehler im System. Viele der oben aufgezeigten Beweise zeigen, dass das System bei Alleinerziehenden und gering verdienenden Paaren mit Kindern die Erwerbsbeteiligung erhöht und die Armut verringert hat.

ANHANG

The Impact of Tax and Benefit Changes between April 200 and April 2003 on Parents' Labour Supply, *Richard Blundell, Mike Brewer, Andrew Shepherd*, The Institute for Fiscal Studies, Briefing Note No. 52

The Incidence of an Earned Income Tax Credit: Evaluating the Impact on Wages in the UK, *Ghazala Yasmeen Azmat*, Job Market Paper, London School of Economics, Oktober 2005

Did Working Families' Tax Credit work? The impact of in-work support on labour supply in Great Britain, *Mike Brewer, Alan Duncan, Andrew Shephard and Maria Jose Suarez*, Institute for Fiscal Studies, 16. November 2005

Welfare Reform and Lone Parents Employment in the UK, *Gregg, Paul and Susan Harkness,* University of Bristol, 2003

"Eradicating child poverty in Britain: Welfare reform and children since 1997", *Mike Brewer & Paul Gregg*, 2001