

Nr. 150/2006

Sankt Augustin, Januar 2006

## **Der britische Working Tax Credit – Beispiel für eine Strategie gegen Arbeitslosigkeit und Armut**

**Waltraut Peter (extern)**

ISBN 3-937731-74-1

Ansprechpartnerin:

Dr. Andrea M. Schneider  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik  
Telefon: (0 30) 2 69 96-3516  
E-Mail: andrea.schneider@kas.de

Postanschrift:

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 10907 Berlin



# **Der britische Working Tax Credit – Beispiel für eine Strategie gegen Arbeitslosigkeit und Armut**

## **Inhalt**

Vorwort .....	3
Zusammenfassung .....	5
Der britische Working Tax Credit – Beispiel für eine Strategie gegen Arbeitslosigkeit und Armut .....	6
1 Einleitung .....	6
2 Welfare to work – ein „New Deal“ für Arbeitslose .....	9
3 Make work pay .....	12
3.1 Eine Steuergutschrift für erwerbstätige Haushalte mit niedrigen Einkommen..	12
3.2 Ein gesetzlicher Mindestlohn .....	16
3.3 Reformen im Rahmen der Sozialversicherung und Einkommenssteuer .....	17
4 Ausbau der Unterstützung von Familien .....	18
5 Die Reformbilanz.....	21
Anhang: Der amerikanische Earned Income Tax Credit und der britische Working Tax Credit im Vergleich.....	24
Literatur .....	27

## **Die Autorin**

Waltraut Peter ist Wissenschaftlerin am Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Wissenschaftsbereich II: Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik, Sozialhilfe/ Armutspolitik.

In diesem Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung wird am

## **Vorwort**

In vielen Ländern Europas hat sich die wachsende Arbeitslosigkeit zum vorrangigen politischen, wirtschaftlichen und vor allem menschlichen Problem entwickelt. Sie trifft insbesondere Geringqualifizierte, junge Menschen ohne Ausbildung, ältere Arbeitnehmer, Frauen, vor allem nach der Erziehungszeit, und Alleinerziehende. Das fehlende Einkommen führt bei langer Arbeitslosigkeit oftmals nicht nur in die Armut, vermehrt auch in die Kinderarmut, es nimmt auch in zunehmenden Maß die Möglichkeiten gesellschaftlicher Integration und Teilhabe.

Viele Länder haben über Jahrzehnte ein komplexes Transfersystem aufgebaut, das Menschen auffangen sollte. Arbeitsvermittlung, Arbeitslosengeld und -hilfe, Sozialhilfe, Wohnungsgeld, Familienförderung, steuerlichen und aktive arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind nur einige Beispiele. Allen europäischen Erfahrungen gemein ist die Unterschätzung der Gefahr, dass aus der kurzfristig angelegten Hilfeleistung eine langfristig notwendige Unterstützung wurde. Viele Hilfeempfänger fanden – aus unterschiedlichen Gründen – nicht mehr den Weg in den Arbeitsmarkt. Sie selbst und die Gesellschaft begannen, die dauerhafte Alimentierung zu akzeptieren.

Aus familiärer, nachbarschaftlicher oder staatlicher Hilfe zur Selbsthilfe wurde staatliche Fürsorge. Mit steigenden gesellschaftlichen Ansprüchen an die staatliche Wohlfahrtshilfe, mit in ganz Europa steigenden staatlich garantierten soziokulturellen Existenzminima sanken im zunehmenden Maße individuelle Arbeits- und Leistungsanreize. Eigene Anstrengung lohnte nicht mehr; dies gilt vor allem für Familien mit Kindern. Die so schwierige Balance von Fürsorge und Eigenverantwortung kippte. Neue Generationen wuchsen in von Sozialhilfe alimentierten Familien und oft in Armut auf, mit allen negativen Begleiterscheinungen für ihre eigenen Lebenschancen. Die Prinzipien der Personalität, Solidarität und Subsidiarität verloren ihre Anwendung und wurden oft auch ideologisch umgedeutet.

Die europäischen Länder haben unterschiedliche Sozialmodelle entwickelt und sind unterschiedliche Wege gegangen, aus der Arbeitslosigkeits- und Transferfalle herauszukommen. Die deutsche Diskussion konzentriert sich zur Zeit auf die aktivierende Sozialhilfe und auf sogenannte Kombilohn-Modelle, die eine staatliche Förderung auf der Seite der Arbeitnehmer oder Arbeitgeber vorsehen. Beide verfolgen das Ziel, dass erwerbsfähige Arbeitslose eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufnehmen.

In diesem Arbeitspapier der Konrad-Adenauer-Stiftung wird am Beispiel des britischen Working Tax Credit, einer Lohnsteuer-Gutschrift, ein alternatives Modell zur Diskussion vorgeschlagen, dass auch in den USA, Neuseeland, Australien und in Finnland, Frankreich und in anderen europäischen Ländern praktiziert wird.

Es setzt am Prinzip des Förderns und Forderns an: staatliche Leistung ist selbstverständlich mit privater Gegenleistung verbunden. Jeder ist nach seinen Möglichkeiten gefordert, sich in den Arbeitsprozess einzubringen und jede zumutbare angebotene

Arbeit anzunehmen. Dies ist Voraussetzung für den Leistungsbezug. Dabei bedarf der Arbeitslose der Unterstützung bei der Vermittlung durch qualifizierte Fallmanager, die sich tatsächlich auf die Besonderheiten des Einzelfalles konzentrieren können. Es bedarf gegebenenfalls der Aus-, Weiter- und Fortbildung, um für den Arbeitsmarkt attraktiv zu werden.

Andererseits müssen Arbeitsgelegenheiten auf dem ersten privatwirtschaftlichen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, um Arbeitslose in Arbeit zu bringen. Damit Arbeit im Niedriglohnsegment nachgefragt wird, sind unseres Erachtens marktgerechte, d.h. produktivitätsgerechte Löhne, die möglichst wenig und bestenfalls gar nicht durch staatliche Förderungen verzerrt werden, eine Voraussetzung.

Fördern und Fordern, auf Gegenseitigkeit beruhende Verantwortung, kann jedoch nur ein Standbein einer Anti-Armut-Strategie sein. Ein zweites ist eine Steuergutschrift, die an die Verpflichtung Erwerbsfähiger zur Erwerbstätigkeit und die tatsächliche Beschäftigung gebunden und von der Einkommenshöhe und der Haushaltsgröße abhängig ist.

Es ist gesellschaftlicher Konsens, dass jeder über ein soziokulturelles Existenzminimum verfügen muss. Es hat jedoch völlig unterschiedliche Wirkungen, ob das soziokulturelle Existenzminimum ohne Verpflichtung zur Erwerbstätigkeit gewährt wird und das Steuer- und Transfersystem sich darauf konzentriert, die Transferentzugsraten bei Aufnahme einer Erwerbstätigkeit möglichst gut auszutarieren, oder ob die Verpflichtung zur Erwerbstätigkeit besteht und nicht-existenzsichernde Löhne über eine Steuergutschrift aufgestockt werden, so dass "Armut trotz Erwerbstätigkeit" (working poverty) verhindert werden kann.

Der Weg von New Labour in Großbritannien, für Erwerbsfähige statt Sozialhilfe eine erwerbsabhängige Steuergutschrift für Geringverdiener und statt einer erwerbsunabhängigen eine erwerbsunabhängige Familienleistung zu gewähren, zeigt die Schwierigkeit, staatliche Fürsorge und Eigenverantwortung wieder in eine Balance zu bringen. Er zeigt auch mit großer Deutlichkeit, dass ein Mehr an staatlicher (materieller) Fürsorge mit einem Weniger an Arbeits- und Leistungsanreizen verbunden ist bzw. umgekehrt ein Weniger an staatlicher Fürsorge auch zu höheren Anreizen führt.

Die Erfahrung mit den Instrumenten im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zeigt, dass jedes Reformmodell auch neue Probleme birgt. Die vorhandenen Zielkonflikte müssen letztlich ethisch diskutiert und abgewogen werden. Die zentrale Aufgabe muss es aber gerade aus ethischer Perspektive sein, nicht auf einer oberflächlichen ethischen Argumentationsebene zu verharren, die lediglich ein Existenzminimum für jeden einfordert, sondern Solidarität im Sinne von Eigen- und Gesellschaftsverantwortung als zweiseitige Verpflichtung zu sehen. Hierzu hat die Konrad-Adenauer-Stiftung im Oktober 2005 ein Arbeitspapier zur sozialetischen Bewertung des Niedriglohnsektors vorgelegt.

## **Zusammenfassung**

New Labour ist 1997 mit dem Versprechen angetreten, eine neue Balance zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Fürsorge, zwischen Rechten und Pflichten zu schaffen. Eine Modernisierung des Steuer- und Transfersystems, ein flexibler Arbeitsmarkt und niedrige Lohnnebenkosten sollten Arbeitsanreize verbessern, Erwerbschancen für jeden in einem sich verändernden Arbeitsmarkt schaffen, Familien unabhängig von ihrem Erwerbsstatus besser unterstützen und langfristig die Kinderarmut beseitigen.

Waren die Maßnahmen der ersten Amtsperiode auf erwerbsabhängige Transfers konzentriert, so verschob sich in der zweiten Periode der Schwerpunkt hin zu erwerbsunabhängigen Familienleistungen – von “work” zu “welfare” – mit negativen Folgen für die Arbeits- und Leistungsanreize.

Im Zuge der Sozialreformen konnten Erfolge beim Abbau der Arbeitslosigkeit, vor allem von Jugendlichen erzielt werden. Alle Erwerbstätigenquoten, besonders die der Alleinerziehenden sind gestiegen, gleichzeitig sank die Anzahl der sozialhilfeabhängigen Alleinerziehenden. Die Kinderarmut konnte reduziert, aber nicht beseitigt werden. Gestiegen ist hingegen die Zahl der Incapacity-Benefit-Empfänger.

Die Reformbilanz zeigt, wie schwierig es ist, die Balance zwischen welfare und work, zwischen staatlicher Fürsorge und Arbeitsanreizen zu finden.

# **Der britische Working Tax Credit – Beispiel für eine Strategie gegen Arbeitslosigkeit und Armut**

## **1 Einleitung**

Als die Labour Party nach 18 Jahren konservativer Herrschaft 1997 die Regierung in Großbritannien übernahm, befand sich das Land gesamtwirtschaftlich im Aufwind. Die Wirtschaft expandierte im sechsten Jahr in Folge und die Arbeitslosenquote war nach ILO-Definition von 10,4 Prozent 1993 auf 7,1 Prozent, das Staatsdefizit von 8 Prozent auf 2 Prozent des BIP gesunken (OECD, 1998). Die positiven makroökonomischen Entwicklungen verdeckten jedoch eine Reihe negativer Trends, die andere westliche Industrieländer mit unterschiedlichen Gewichten ebenfalls verzeichneten. Die Arbeitslosenquote von Jugendlichen (16-24 Jahre) war weit über OECD-Durchschnitt angewachsen und der Anteil der Langzeitarbeitslosen (ein Jahr und mehr) hatte sich im Vergleich zu den Jahren vor 1980 auf 40 Prozent vervierfacht (ONS, OECD 1998). Die Erwerbsquote war zwar vergleichsweise hoch, stagnierte jedoch insgesamt, weil die starke Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit mit einem deutlichen Rückgang bei den Männern einherging. Entsprechend war die Zahl nicht erwerbstätiger oder arbeitssuchender Transferbezieher explodiert. 1996 bezogen 2,35 Millionen einstige Arbeitnehmer Erwerbsunfähigkeitsunterstützung (Incapacity Benefit) und 2,24 Millionen Menschen unter 60 Jahren Sozialhilfe (Income Support). Damit lebten 9,6 Prozent der Bevölkerung - ohne Einbeziehung der Rentner - entweder von Incapacity Benefit oder Income Support und für eine wachsende Zahl führte der Transferbezug zum dauerhaften Ausstieg aus dem Erwerbsleben.

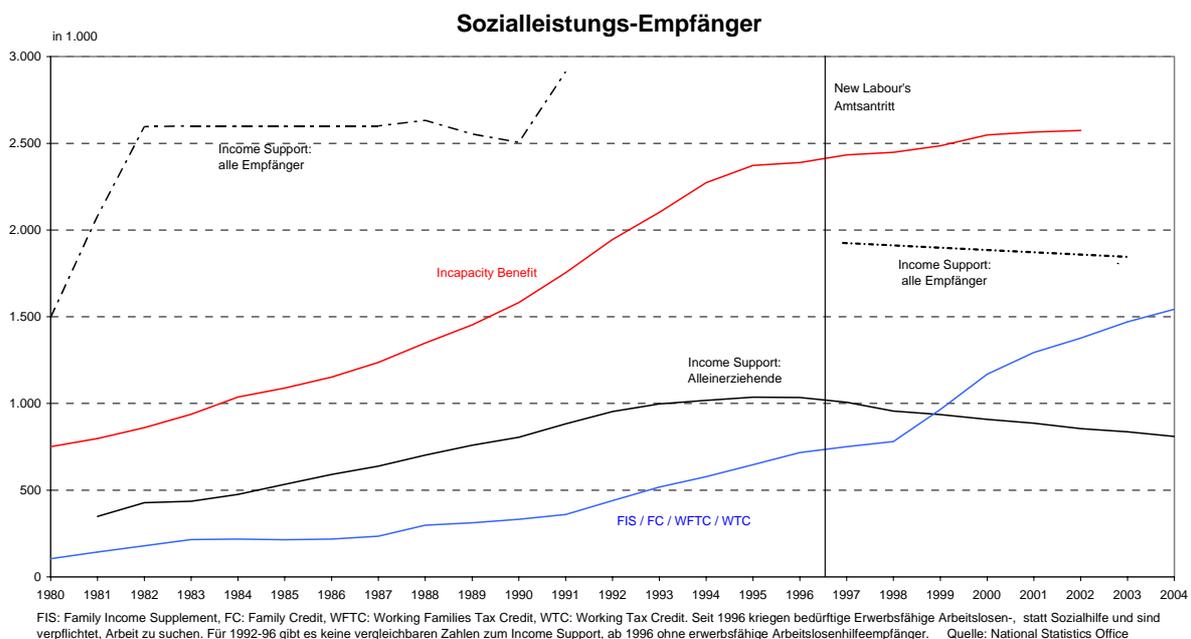
Wie in anderen Industrieländern konzentrierte sich diese Entwicklung auf drei Bevölkerungsgruppen. Die erste waren Geringqualifizierte, deren Arbeitsmarktchancen sich seit den 80er Jahren aufgrund des technologischen Wandels und zunehmender globaler Konkurrenz dramatisch verschlechtert hatten. Der Anteil der ökonomisch inaktiven, das heißt weder erwerbstätigen noch arbeitssuchenden Männer zwischen 25 und 55 Jahren war seit Beginn der 80er Jahre um 13,7 Prozentpunkte auf 18 Prozent gestiegen. Unter den 50- bis 64-Jährigen Männer betrug der Anstieg 6 Prozentpunkte.

Die zweite Gruppe betraf die wachsende Zahl der Alleinerziehenden. Ihr Anteil an allen Familien mit Kindern war bis Mitte der 90er Jahre auf 20 Prozent (HM Treasury, 2005) gestiegen, während ihre Erwerbsquote von 48 Prozent 1978 auf 41 Prozent (OECD, 1998) gesunken war. Zunehmend handelte es sich dabei um nie verheiratete, schlecht qualifizierte Mütter mit geringen finanziellen Ressourcen, so dass die Zahl der Alleinerziehenden in der Sozialhilfe fast um das Dreifache auf über 1 Millionen gestiegen war.

Die dritte Gruppe waren Partner von Arbeitslosen (OECD, 1998), die sich ebenfalls vom Arbeitsmarkt zurückgezogen hatten, während in den Erwerbstätigenhaushalten

immer beide arbeiteten. 1996 war lediglich jeder dritte Partner eines Arbeitslosen oder Inaktiven erwerbstätig, während drei Viertel der Partner von Erwerbstätigen ebenfalls erwerbstätig waren. 22 Prozent aller Haushalte im erwerbsfähigen Alter waren erwerbslos, dreimal soviel wie 20 Jahre zuvor (OECD, 1998).

**Grafik 1: Entwicklung der Anzahl der Sozialleistungsempfänger im Vereinigten Königreich 1980-2004**



Diese zunehmende Polarisierung zwischen „work poor“ und „work rich“ Haushalten, das heißt solchen mit niedrigem und hohem Arbeitseinkommen, fand auch in anderen Ländern statt – Deutschland, Frankreich, Irland, Italien und Spanien hatten ähnlich hohe Quoten nicht erwerbstätiger Haushalte, aber auch höhere individuelle Inaktivitätsraten. Kennzeichnend für Großbritannien war außerdem die Konzentration der „arbeitsarmen“ Haushalte auf Familien mit Kindern. Sie war nur teilweise durch den Anstieg Alleinerzieherfamilien zu erklären (Gregg, Wadsworth, 2004). 1996 wuchsen in fast einem Drittel dieser Haushalte Kinder auf und über 90 Prozent waren abhängig von Sozialleistungen. Entsprechend hatte die Kinderarmut zugenommen. 1996 betrug der Anteil der Kinder mit einem Äquivalenzeinkommen unter 60 Prozent des Medianeinkommens vor Abzug der Wohnkosten 25 Prozent gegenüber 12 Prozent 1978, und „after housing costs“ 34 Prozent gegenüber 14 Prozent (HM Treasury, 2005). Der Unterschied erklärt sich im Wesentlichen dadurch, dass Haushalte mit niedrigem Einkommen im Durchschnitt einen relativ größeren Anteil ihres Einkommens für Wohnen ausgeben.

Neben dem Anstieg der Arbeitslosigkeit hatten andere Faktoren zu dem „dramatischen Anstieg der Häufigkeit und Konzentration von Armut“ (OECD, 1998) beigetragen. Verglichen mit Kontinentaleuropa hatte Großbritannien traditionell einen geringeren Teil seines BIP für Sozialleistungen ausgegeben (OECD, 1996). Die meisten dieser Leistungen waren bedürftigkeitsgeprüft und lediglich dafür gedacht, Arbeitslo-

sen und Erwerbsunfähigen ein Mindesteinkommen zu sichern. Sobald die Empfänger arbeiten gingen, wurde ihr Erwerbseinkommen zu 100 Prozent auf die Sozialhilfe angerechnet, wodurch diese umso mehr zu Inaktivitätsfallen wurden, je mehr die Arbeitslosigkeit stieg. Hinzu kam, dass die Mindesteinkommen zwar entsprechend der Inflationsrate angehoben worden waren, diese aber weit weniger gestiegen war als die Durchschnittslöhne. Von dem Lohnzuwachs wiederum hatten ausschließlich Qualifizierte und Besserverdienende profitiert, während die unteren Löhne, insbesondere für Männer, relativ zum Medianlohn immer mehr abgedriftet waren.

Ein wesentlicher Grund für die zunehmende Lohndifferenzierung war, dass die konservativen Regierungen unter Margaret Thatcher und John Major die Macht der Gewerkschaften beträchtlich beschnitten und die Wage Councils<sup>1</sup>, die bis dahin für nicht-organisierte Wirtschaftszweige Mindestlöhne eingezogen hatten, faktisch abgeschafft hatten, um den Strukturwandel zu fördern. Dagegen hatten sich die Tories wenig um die immer stärker zu Buche schlagenden Sozialhilfe- und Arbeitslosigkeitsfallen im Steuer- und Transfersystem und die wachsende Armut und Einkommensungleichheit gekümmert. Sie zu beseitigen, war Kern des Wahlprogramms der Labour Party.

Umfirmiert in „New Labour“ versprach sie, den britischen Sozialstaat zu modernisieren. Herzstück des „Dritten Weges“ zwischen dem traditionellen sozialdemokratischen („Old Labour“) und dem marktliberalen Kurs von Thatcher und Major sollte eine neue Kultur von Rechten und Pflichten („rights and responsibilities“) und Fairness und Möglichkeiten („fairness and opportunity“) sein, die dem Staat eine aktivierende Rolle zuschreibt, aber zugleich erwartet, dass die, die dazu in der Lage sind, selbst die Verantwortung für ihr Leben und die Gesellschaft übernehmen: „Those who can work should work, those who cannot work should get the support they need.“ (Wer arbeiten kann, soll arbeiten, wer nicht arbeiten kann, soll ausreichend unterstützt werden.) Die Modernisierung des Steuer- und Transfersystems sollte drei übergreifende Ziele verfolgen:

- „Erwerbschancen für jeden in einem sich verändernden Arbeitsmarkt“ – die moderne Definition von Vollbeschäftigung („the modern definition of full employment“) und
- „ausreichende finanzielle Arbeitsanreize“ zu schaffen und
- Familien, unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern, nachhaltig zu unterstützen.

Offen blieb dabei, wie New Labour die Gewichte zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Fürsorge neu verteilen würde. Dass das aber, jenseits der Rhetorik, die Gretchenfrage sein würde, wurde in dem Versprechen deutlich, bis 2020 die Kinderarmut „auszulöschen,“ womit die Agenda nicht weniger verhieß als die Lösung der Quadratur des Kreises. Denn sozialstaatlich würde das ein perfektes Gleichgewicht

---

<sup>1</sup> Wage Councils waren unabhängige Räte aus Arbeitgebern, Gewerkschaften und Neutralen. Letztere hatten die Aufgabe, bei Unstimmigkeiten zu schlichten oder, falls sich dies als unmöglich erwies, für die eine oder andere Position zu votieren. Die Mindestlohnbeschlüsse hatten quasi Gesetzeskraft in den betroffenen Wirtschaftssektoren.

zwischen Eigenverantwortung und staatliche Fürsorge voraussetzen, bei dem jeder soviel arbeitet, wie er kann, und jede Familie, mit oder ohne Arbeit, über mindestens 60 Prozent des nationalen Medianeinkommens verfügt.

Im Konkreten beschränkte sich die Agenda der regierenden New Labour Party denn auch auf die drei genannten Ziele und eine Senkung der Kinderarmut um ein Viertel bis 2004. Dazu sollten folgende sozial- und steuerpolitische Reformen umgesetzt werden:

- die Einführung eines „New Deal“ für arbeitslose und inaktive Erwachsene und eines gesetzlichen Mindestlohns,
- der Umbau der Einkommensaufstockung für bedürftige erwerbstätige Familien in eine einkommensabhängige Steuergutschrift (Working Tax Credit) für alle Niedrigverdiener,
- die Glättung der Beitragssprünge in der Sozialversicherung,
- die Senkung des Eingangssatzes in der Einkommensteuer und
- die Einführung einer erwerbsunabhängigen Steuergutschrift für Kinder (Child Tax Credit).

Im Folgenden wird die Umsetzung der Reformen in drei Kapiteln beschrieben: Kapitel eins erläutert den New Deal zur Aktivierung und Integration von arbeitslosen und inaktiven Sozialleistungsempfängern in den Arbeitsmarkt („welfare to work“). In Kapitel zwei werden die „make work pay“-Reformen beschrieben, zu denen die Einführung des Working Tax Credit (2.1) und des Mindestlohns (2.2) sowie die Glättung der Sozialversicherungsbeiträge und Einführung eines Eingangssteuersatzes (2.3) gehören. Kapitel drei legt die Einführung eines Child Tax Credits zur Unterstützung von Familien und zur Beseitigung der Kinderarmut dar. Zur Bilanzierung der Reformen wird zum einen die Entwicklung verschiedener sozialer und ökonomischer Indikatoren zwischen 1997 und 2004 aufgezeigt. Zum anderen wird das Steuer- und Transfergefüge am Ende von New Labours zweiter Amtszeit mit dem Gefüge am Ende der ersten Amtszeit verglichen, um zu prüfen, inwieweit die versprochene neue Balance zwischen Rechten und Pflichten und Fürsorge und Arbeit (Welfare und Work) verwirklicht worden ist. Im Anhang wird darüber hinaus der britische Working Tax Credit mit dem amerikanischen Earned Income Tax Credit verglichen und ihre jeweiligen Effekte auf die verfügbaren Einkommen und die Grenzbelastung dargestellt. Damit sollen sowohl die verschiedenen Möglichkeiten, eine Steuergutschrift für Geringverdiener zu konstruieren, skizziert als auch die unvermeidlichen Tradeoffs zwischen Arbeitsanreizen und Wohlfahrt verdeutlicht werden.

## **2 „Welfare to work“ – der „New Deal“ für Arbeitslose**

Beim Regierungsantritt von New Labour waren die örtlichen Verwaltungen des Employment Service – in England keine Bundesagentur für Arbeit, sondern eine Abteilung des Arbeits- und Sozialministeriums – nur für die ordnungsgemäße Auszah-

lung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe zuständig<sup>2</sup>. Zwar hatten die Tories die Pflicht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen und eine Arbeit zu suchen, gesetzlich verschärft und für alle erwerbsfähigen Sozialhilfeempfänger die Arbeitslosenhilfe (Income-based Jobseeker's Allowance) eingeführt, aber weil ihnen die Verknüpfung des Forderns mit Fördermaßnahmen zu teuer erschien und auf das Fördern verzichteten, liefen die Reformen ins Leere. Alle anderen Sozialleistungen, insbesondere die Sozialhilfe (Income Support) und die Unterstützung bei Erwerbsunfähigkeit (Incapacity Benefit), wurden weiterhin von einer Transferbezugsstelle, der Benefit Agency innerhalb des Arbeits- und Sozialministeriums verwaltet. Arbeit war hier gar kein Thema.

Das Ziel des „New Deal“ war, diese passive Verwaltung von Hilfeempfängern in eine aktivierende Hilfe zur Arbeit, für die Erwerbsfähigen umzubauen. Dazu wurden die Benefit Agency und der Employment Service zusammengelegt und in Jobcentre Plus umbenannt. Die örtlichen Ämter der neuen Behörde wurden in one-stop Zentren umgebaut, die jedem „Kunden“ im erwerbsfähigen Alter an einer Anlaufstelle eine individuelle, „integrierte Dienstleistung“ anbieten, alle Transferansprüche prüfen und die New Deal Programme umsetzen.

Als erstes wurde das neue Bündnis für junge Menschen (New Deal for Young People, NDYP) eingeführt. Er ist verpflichtend für Jugendliche zwischen 18 und 24 Jahren, die seit 6 Monaten oder länger Arbeitslosenunterstützung beziehen. In den ersten 4 Monaten, der Eingangsphase (Gateway), werden die Jugendlichen von einem persönlichen Berater bei der Vollzeitbeschäftigung unterstützt. Ist der Jugendliche danach noch arbeitslos, muss er eine von fünf Optionen wählen:

- 1) eine subventionierte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt für maximal 6 Monate, bei der ihm der Arbeitgeber den für die Tätigkeit üblichen Lohn bezahlt und dafür einen öffentlichen Lohnzuschuss und eine Ausbildungspauschale erhält;
- 2) eine einjährige Vollzeitausbildung;
- 3) eine 6-monatige Beschäftigung bei einer Freiwilligenorganisation, die einen Tag Ausbildung pro Woche einschließt und bei der der Jugendliche entweder einen Lohn von seinem Arbeitgeber oder seine Arbeitslosenunterstützung plus einem Einmalzuschuss von £400 erhält;
- 4) eine 6-monatige gemeinnützige Beschäftigung in einer Environmental Task Force zu denselben Bedingungen wie bei Option drei, oder
- 5) eine selbständige Tätigkeit mit Fortzahlung der Arbeitslosenunterstützung und finanzieller sowie beratender Unterstützung.

Meldet sich der Jugendliche danach wieder arbeitslos, folgt eine Umsetzungsphase (Follow Through), in der die Betreuung intensiviert wird. Alle Aktivitäten werden

---

<sup>2</sup> Das britische System von Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe entspricht in etwas dem deutschen System. Das Arbeitslosengeld (contribution-based jobseeker's allowance) ist auf sechs Monate befristet, die Höhe richtet sich nach vorheriger Beitragszeit und Höhe. Die Arbeitslosenhilfe (income-based jobseekers' allowance) richtet sich nach Bedürftigkeit, sie ist zeitlich unbegrenzt für Arbeitslose, die keinen Anspruch mehr auf Arbeitslosengeld haben.

schriftlich vereinbart und bei Nicht-Einhaltung der Verabredungen ohne guten Grund mit Ausschluss aus dem Programm und Streichung der Arbeitslosenunterstützung sanktioniert. Tabelle 1 zeigt die Teilnehmerstruktur im März 2005. Demnach schaffen rund zwei Drittel der Jugendlichen bereits im Gateway den Sprung in den Arbeitsmarkt. Die anderen optieren vorzugsweise für eine Vollzeitausbildung. Etwa einer von sieben Teilnehmern scheint zum harten Kern der inzwischen auf 40.000 gesunkenen Zahl jugendlicher Langzeitarbeitsloser zu gehören (HM Treasury 2005), der im Follow Through weiter gefordert und gefördert wird.

**Tabelle 1: Teilnehmerstruktur am New Deal for Young People im März 2005**

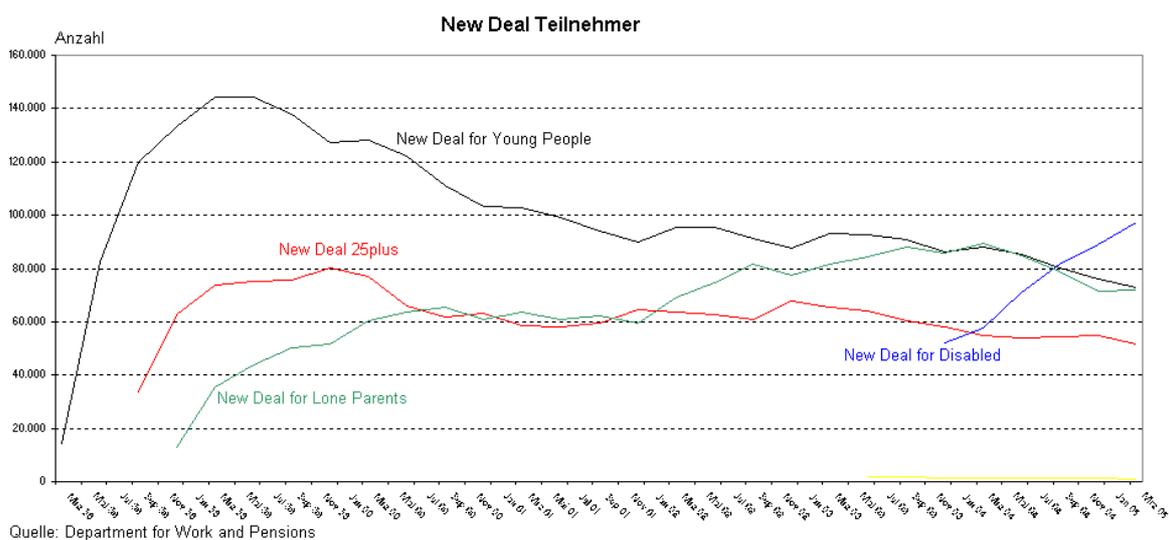
Teilnehmer insgesamt <sup>1</sup>	Gateway	Optionen				Follow Through
		Employment (1)	Education and Training (2)	Voluntary Sector (3)	Environmental Task Force (4)	
72.790	48.070	1.610	7.070	2.970	1.830	11.260

1) ohne Option 5. Daten hierzu werden nicht ausgewiesen.

Quelle: Department for Work and Pensions

Aufbauend auf diesen Erfolg wurde der New Deal 25plus (ND25plus) für Arbeitslose zwischen 25 und 49 Jahren eingeführt. Die Teilnahme ist Pflicht für alle in dieser Altersgruppe, die seit mindestens 18 Monaten Arbeitslosenunterstützung beziehen. Nach dem viermonatigen Gateway folgt eine Intensive Activity Period, die in der Regel 13 bis 26 Wochen dauert und, je nach Bedarf, aus einem Praktikum bei einem Arbeitgeber, einer Ausbildung oder einer gemeinnützigen Beschäftigung besteht. Wer danach noch arbeitslos ist, kann erneut einen Antrag auf Arbeitslosenhilfe stellen und wird dann im Follow Through erneut betreut.

**Grafik 2: Teilnehmer am New Deal**



Bei anderen zunächst regional, dann landesweit eingeführten New Deals für Alleinerziehende, über 50-Jährige, Behinderte und Partner von Arbeitslosen ist die Teil-

nahme freiwillig. Sofern die Betroffenen Leistungen beziehen, müssen sie lediglich an einem auf die Arbeitsvermittlung fokussierenden (work focused) Interview teilnehmen. Entscheiden sie sich für die Teilnahme, gewährt ihnen der New Deal ein großzügiges Angebot an Beratungs- und finanziellen Einstiegsleistungen. Eine Nicht-Teilnahme hat keinen Einfluss auf bestehende Transferansprüche.

Grafik 2 zeigt die Entwicklung der Teilnehmerzahlen der New Deals seit ihrer jeweiligen Einführung. Bis 2004 hat der NDYP über 440.000 Jugendlichen und der ND25plus mehr als 150.000 Erwachsene in Arbeit gebracht (Balls, 2004).

### **3 Make work pay**

#### **3.1 Eine Steuergutschrift für erwerbstätige Haushalte mit niedrigem Einkommen**

Großbritannien hat schon 1971 eine bedürftigkeitsgeprüfte Einkommensaufstockung für erwerbstätige Familien eingeführt. Das radikal neue an New Labours Plan war, dass er die Sozialhilfeleistung in eine Steuergutschrift umwandeln und auf kinderlose Erwerbstätige ausdehnen wollte. Die Vorgeschichte: Als zu Beginn der 70er Jahre die unteren Löhne real so weit gesunken waren, dass sie kaum noch den Lebensbedarf einer Familien deckten, musste die Politik reagieren. Da sie sich weder für einen gesetzlichen Mindestlohn noch für Familienpolitik erwärmen mochte, wurde 1971 als vorläufige Maßnahme ein Family Income Supplement (FIS), eine Einkommensaufstockung für erwerbstätige Familien eingeführt. Bedingung war Bedürftigkeit und eine Arbeitszeit von mindestens 30 Stunden pro Woche für Elternpaare (ein Elternteil oder beide kumuliert) und 24 Stunden für Alleinerziehende. Der Höchstbetrag des Zuschusses wurde bei steigendem Bruttoeinkommen um 50 Pence pro Pfund abgeschmolzen (Grafik 3).

Auch als die Vorbehalte gegen staatliche Familienleistungen schwanden und 1975 ein allgemeines Kindergeld (Child Benefit) eingeführt wurde, blieb es bei der grundlegenden Entscheidung, niedrige Löhne und wachsende Lohnungleichheit nicht durch Eingriffe in den Arbeitsmarkt und die freie Lohnbildung abzuwehren, sondern sozialpolitisch abzufedern.

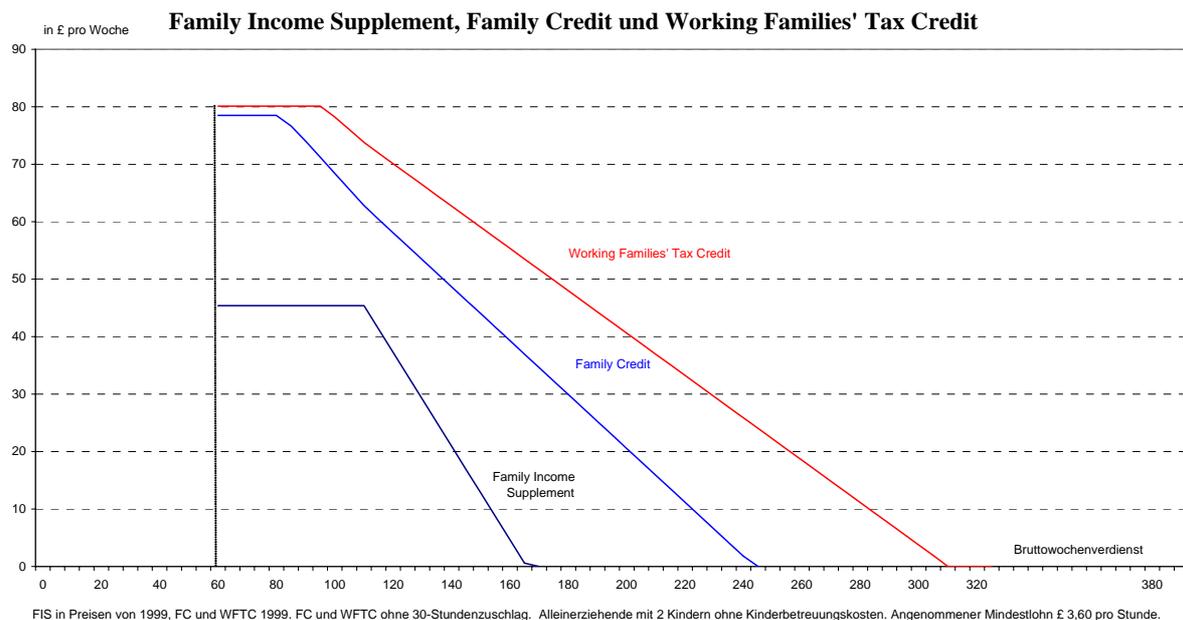
1988 wurde der FIS durch eine ebenfalls bedürftigkeitsgeprüften Familiengutschrift (Family Credit) ersetzt (Tabelle 2). Weil diese großzügiger war, wurde die Entzugsrate von 50 Prozent auf 70 Prozent erhöht, das heißt für jedes zusätzlich verdiente Pfund wurde der Zuschuss statt um 50 um 70 Cent reduziert (Grafik 3). Allerdings wurde jetzt nicht mehr der Brutto-, sondern der Nettoverdienst zugrunde gelegt, um zu vermeiden, dass ein steigendes Bruttoeinkommen zu sinkendem verfügbaren Einkommen führt.

1992 wurde die Zahl der Mindestarbeitsstunden auf 16 Stunden pro Woche gesenkt, so dass der Family Credit nahtlos an den Income Support anknüpfte. Denn der Sozialhilfeanspruch besteht nur bis maximal 15 Stunden Erwerbstätigkeit. Um den Emp-

fängern Einkommenssicherheit zu geben und den administrativen Aufwand zu begrenzen, wurde der FC jeweils für 6 Monate in gleicher Höhe an die Mutter ausbezahlt, egal ob sich die Familiensituation in der Zeit veränderte und ob sie oder der Vater erwerbstätig war.

1994 wurde ein Freibetrag für Kinderbetreuungskosten eingeführt. Damit konnten Familien mit Kindern unter 11 Jahren, die Anspruch auf den Family Credit hatten, 70 Prozent ihrer Ausgaben für Kinderbetreuung von ihrem angerechneten Nettoverdienst abziehen, höchstens jedoch £40 pro Woche. 30 Prozent der Betreuungskosten mussten sie also weiterhin selber bezahlen. Um Vollzeitarbeit zu belohnen, wurde 1995 ein „30-Stunden-Kredit“ eingeführt, der den FC um £10 pro Woche erhöhte, sobald der Empfänger 30 und mehr Stunden arbeitete. Da Kinderlose nicht anspruchsberechtigt waren, initiierten die Tories 1996 ein auf 3 Jahre angelegtes Pilotprojekt in acht Regionen, das die Arbeitsmarkteffekte eines Earnings Top-Ups, einer Lohnaufstockung für Alleinstehende und Paare ohne Kinder testen sollte. Der Betrag war niedriger, aber die Struktur war ähnlich wie beim FC.

**Grafik 3: Entwicklung der Transfers im Vereinigten Königreich**  
Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Bruttowochenverdienst



New Labour wollte die Einkommensaufstockung beibehalten, aber deren Armuts- und Arbeitslosigkeitsfallen beseitigen. Dazu zählte sie die unzureichende Höhe der Aufstockung, des Tax Credit, die geringen Betreuungsfreibeträge und die hohe Grenzbelastung, das heißt der starke Transferentzug bei steigendem Einkommen. Die niedrige Inanspruchnahme des Family Credit von nur 57 Prozent der Berechtigten führte New Labour außerdem auf die mit einer Sozialhilfeleistung verbundene Bedürftigkeitsprüfung und Stigmatisierung zurück. Der neue Tax Credit sollte darum großzügiger sein, Kinderbetreuungskosten stärker berücksichtigen, eine niedrigere

Entzugsrate haben, keine Sozialhilfe, sondern eine Steuergutschrift sein und den Earnings Top-up einschließen.

**Tabelle 2: Die Tax Credits im Vereinigten Königreich im Vergleich**

	<b>Family Credit (FC)<sup>1)</sup></b>	<b>Working Families' Tax Credit (WFTC)<sup>2)</sup></b>	<b>Working Tax Credit (WTC)<sup>3)</sup></b>
<b>Geltungsdauer</b>	1988 – Sept. 1999	Okt. 1999 – Okt. 2003	Seit Okt. 2003
<b>Leistung</b>	Sozialhilfe	Steuergutschrift	
<b>Zuständiges Amt</b>	Sozialamt	Finanzamt	
<b>Antragsteller</b>	Mutter	in Paarhaushalten entweder Vater oder Mutter	
<b>Bedingungen</b>	Bedürftigkeit, mind. 24 bzw. 16 Stunden abhängige oder selbständige Beschäftigung, mind. 1 abhängiges Kind	Bedürftigkeit, mind. 16 Stunden abhängige oder selbständige Beschäftigung, mind. 1 abhängiges Kind	Einkommen unterhalb der WTC-Grenze, mind. 16 Stunden bzw. 30 Stunden (für Kinderlose) abhängige oder selbständige Beschäftigung
<b>Betrag pro Woche</b>	Alleinstehende: £32,10  Alleinerziehende oder Paare mit 2 Kindern unter 11 Jahren: £44,20	Alleinstehende: £49,80  Alleinerziehende oder Paare mit 2 Kindern unter 11 Jahren: £80,10	Alleinstehende: £30,20  Alleinerziehende oder Paare: £59,90
<b>30 Stunden-Zuschlag</b>	–	£11,05	£12,30
<b>Wöchentl. Haushaltseink., ab dem der Höchstbetrag reduziert wird</b>	£51,55	£90	£97
<b>Entzugsrate</b>	70 %	55 %	37 %
<b>Kinderbetreuungs-kosten pro Woche</b>	vom Bruttoeinkommen abziehbarer Freibetrag	Aufstockung des Höchstbetrags des WFTC, 70 % bis zu £100 für 1 Kind, £150 für 2 und mehr Kinder	Aufstockung des Höchstbetrags des WTC, 70 % bis zu £135 für 1 Kind, £200 für 2 und mehr Kinder
<b>Berechnungs-grundlage</b>	in der Regel das Nettoeinkommen der letzten 6 Wochen kontinuierlicher Erwerbstätigkeit vor Antragstellung		Vorjahres-Bruttoeinkommen, Änderungen im Laufe des Steuerjahres werden nach Meldung berücksichtigt
<b>Bewilligungs-zeitraum</b>	6 Monate		Steuerjahr
<b>Auszahlung</b>	alle 2 Wochen vom Sozialamt	alle 2 Wochen mit dem Lohn vom Arbeitgeber (wenn der Antragsteller der erwerbstätige Elternteil ist) oder vom Finanzamt	alle 2 Wochen vom Finanzamt an den Antragsteller

<sup>1)</sup> Beträge Stand 1988 <sup>2)</sup> Beträge Stand 1999 <sup>3)</sup> Beträge Stand 2004.  
Angaben in Pfund Sterling (£); im Jahr 2004 notierte 1 Euro für 0,68 Pfund Sterling

Quelle: Child Poverty Action Group

New Labour war zuversichtlich, dass die verbesserten Arbeitsanreize den öffentlichen Haushalt nicht überlasten würden. Zum einen würde eine Zunahme der Erwerbstätigkeit die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen erhöhen und die Sozialhilfekosten verringern, zum anderen würde der gesetzliche Mindestlohn den Subventionsbedarf kalkulierbar machen und begrenzen.

Die Umsetzung erfolgte in zwei Schritten. Zunächst wurde 1999 der Family Credit durch den Working Families' Tax Credit (WFTC) ersetzt und ein nationaler Mindestlohn (National Minimum Wage) von £3,60 pro Stunde eingeführt (siehe Grafik 3). Der neue WFTC setzte immer noch eine Bedürftigkeitsprüfung voraus, aber die Verwaltung oblag nicht mehr dem Sozial-, sondern dem Finanzministerium. Die Grundstruktur blieb unverändert. Die Entzugsrate wurde auf 55 Prozent gesenkt und der Maximalbetrag von £73,50 auf £80 pro Woche für eine Familie mit zwei Kindern angehoben. Um Erwerbstätigkeit für die am wenigsten qualifizierten Eltern attraktiver zu machen, wurden Kinderbetreuungskosten jetzt zum WFTC hinzu gerechnet. Die maximale Höhe dieses Child Tax Credit lag bei 70 Prozent von £100 für ein Kind und £140 pro Woche für zwei und mehr Kinder, wenn beide Elternteile mindestens 16 Stunden arbeiteten. Anders als beim Family Credit, der generell vom Sozialamt an die Mutter ausgezahlt wurde, konnten die Antragsteller jetzt wählen, ob das Geld vom Arbeitgeber an den erwerbstätigen Partner oder vom Finanzamt auf das Konto des Vaters oder der Mutter gezahlt wurde.

2003 folgte der zweite Schritt, mit dem der Working Families' Tax Credit (WFTC) durch den Working Tax Credit (WTC) ersetzt und auf Erwerbstätige ohne Kinder ausgeweitet wurde (Tabelle 2). Er ist keine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe mehr, sondern eine einkommensabhängige Steuergutschrift, d. h., liegt das Haushaltseinkommen des Empfängers unterhalb der Steuerfreibetragsgrenze, zahlt das Finanzamt den Betrag voll aus, ansonsten nach Abzug der Steuerschuld. Im Unterschied zur Sozialhilfe werden nur die zu versteuernden Erträge aus Vermögen als Einkommen gerechnet. Das Vermögen selbst, also Sparguthaben, Geldanlagen, Wohneigentum etc., bleibt unberücksichtigt. Anders als die früheren Einkommensaufstockungen richtet sich der Höchstbetrag des WTC auch nicht mehr nach der Anzahl der Kinder, sondern enthält nur noch einen Grundbetrag für Alleinstehende, einen Faktor für Alleinerziehende bzw. Paare (lone parent/ couple element), der 30-Stunden-Zulage, und einen Zuschlag für Kinderbetreuungskosten.

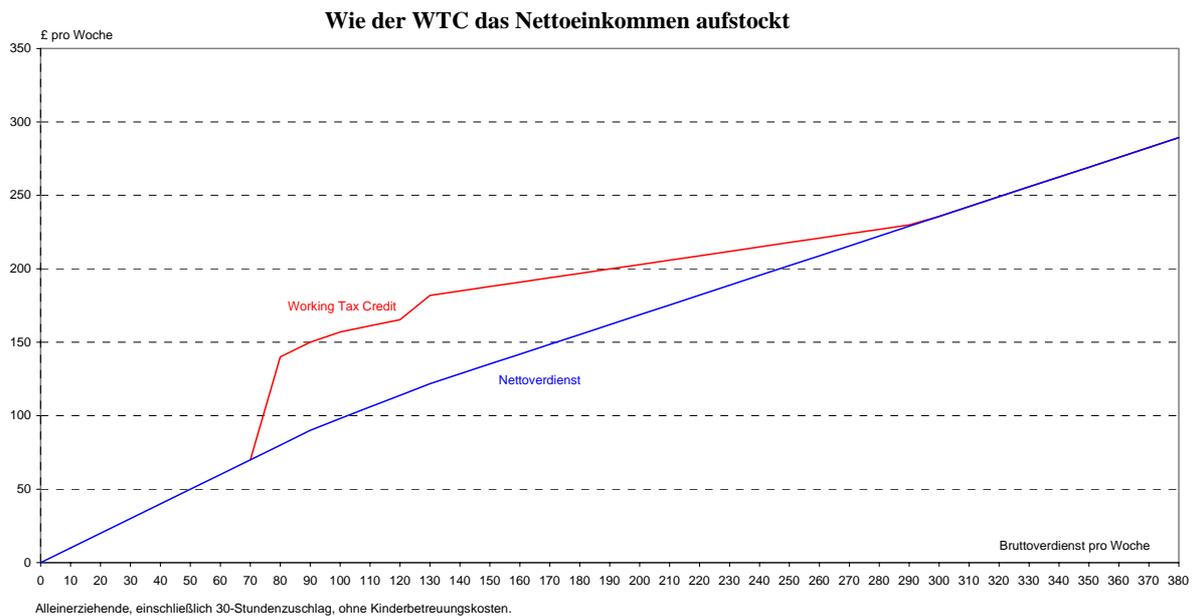
Grafik 4 zeigt die Höhe und Verteilung der Einkommensaufstockung für eine Alleinerziehende. Arbeitet sie 16 Stunden pro Woche zum Mindestlohn, stockt der WTC ihren Wochenverdienst von £78 (119 €) um 77 Prozent bzw. um £60 auf. Arbeitet sie 30 Stunden, ebenfalls zum Mindestlohn, beträgt ihr WTC £54. Da sie jetzt jedoch Steuern und NICs bezahlen muss, erhöht der Tax Credit ihr Nettoeinkommen real um 28 Prozent bzw. um £41.

Für Paare und Alleinerziehende endet der WTC-Anspruch bei einem Brutto-Wochenverdienst von £290 (1.909 € pro Monat), für Alleinstehende von £215 (1.415 € pro Monat). Gemessen an der Lohnverteilung für Vollzeiterwerbstätige liegt die Einkommensgrenze Alleinstehender knapp unter dem ersten Dezil (£232 pro Wo-

che). Für Paare und Alleinerziehende deckt sie sich annähernd mit dem ersten Quartil (£301 pro Woche) (NOS, 2005). Bei dem Vergleich mit der Lohnverteilung muss allerdings bedacht werden, dass der WTC Jahreseinkommen zugrunde legt und in den typischen Niedriglohnsektoren Teilzeitarbeit und unstete Arbeitszeiten und – wochenlöhne eher normal sind. Insofern entspricht die Fokussierung dem Anspruch, „Erwerbschancen für jeden in einem sich verändernden Arbeitsmarkt“ zu schaffen.

#### Grafik 4: Einkommenseffekt des Working Tax Credit

Wöchentlicher Nettoverdienst von Alleinerziehenden mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Brutto-Verdienst



Quelle: Child Poverty Action Group

### 3.2 Ein gesetzlicher Mindestlohn

Noch vor Einführung des WFTC hatte Tony Blair eine Niedriglohn-Kommission (Low Pay Commission) einberufen, um einen „angemessenen“ Mindestlohn vorzuschlagen. Er sollte „unfairen“ Löhnen von £1 oder £2 pro Stunde, die in einzelnen Regionen keine Seltenheit waren, einen Riegel vorschieben, ohne jedoch dadurch Geringqualifizierte aus dem Arbeitsmarkt zu drängen. Die Kommission schlug 1998 vor, zum 1. April 1999 einen Mindestlohn von £3,60 für Erwachsene ab 22 Jahre und £3,00 für 18-21-Jährige einzuführen.

Die Sachverständigen gingen damals davon aus, dass eine Lohnuntergrenze in dieser Höhe 8 bis 9 Prozent aller Erwerbstätigen zugute kommen würde. Später zeigte sich, dass tatsächlich etwa 5,5 Prozent der Arbeitnehmer (rund 1,3 Millionen Erwerbstätige) von der Lohnerhöhung profitierten (Manning, 2002). Seither wird der Mindestlohn jährlich entsprechend den Empfehlungen der Low Pay Commission angehoben (Tabelle 3) und liegt bis Oktober 2005 bei £4,85 (7,37 €). 2004 wurde ein Lohnsatz von £3 für 16- bis 17-Jährige eingeführt, um ihnen den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht zu erschweren.

**Tabelle 3: Die Entwicklung des gesetzlichen Mindestlohns im Vereinigten Königreich**

	Rate für Erwachsene	Erhöhung gegenüber Vorjahr in %	in % des Durchschnittslohn*	in % des Medianlohns*
<b>1999</b>	£3,60		36,7	47,6
<b>2000</b>	£3,70	2,8	35,3	46,2
<b>2001</b>	£4,10	10,8	34,2	45,2
<b>2002</b>	£4,20	2,4	36,0	48,1
<b>2003</b>	£4,50	7,1	35,7	47,5
<b>2004</b>	£4,85	7,8	36,7	48,5
<b>Vorschlag ab Okt. 2005</b>	£5,05	4,1		
<b>Okt. 2006</b>	£5,35	5,9		

\* Brutto-Stundenverdienst aller Arbeitnehmer ohne Überstundenzuschläge

Quelle: *Low Pay Commission, 2005*

In ihrem aktuellen Jahresbericht fasst die Kommission die bisherigen Erfahrungen wie folgt zusammen (Low Pay Commission, 2005):

- Da die Zahl der Erwerbstätigen in der Gesamtwirtschaft und im Niedriglohnsektor auch nach 1999 kontinuierlich gestiegen ist, scheint der Mindestlohn insgesamt „keine negativen“ Beschäftigungseffekte ausgelöst zu haben.
- Allerdings beruht der Beschäftigungszuwachs im Niedriglohnsektor ausschließlich auf einer Ausweitung der Teilzeitarbeit.
- In der Hauptsache haben Frauen, Jugendliche zwischen 16 und 25 Jahren, einige ethnische Gruppen (aus Pakistan und Bangladesh), Menschen mit Behinderungen und Arbeitnehmer in Reinigungs-, Friseur-, Gaststätten- und Hotelgewerbe von der Reform profitiert.
- Dagegen hat die Verringerung der Lohndifferenzierung durch den Mindestlohn die Spielräume der Arbeitgeber für Leistungsanreize beschränkt.
- Als alleiniges Armutsverhinderungsinstrument taugt der Mindestlohn wenig, weil die Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung typischerweise arbeitslos sind, aus Rentnern und Transferempfängern bestehen und Kinder haben. Mindestlöhner leben dagegen in der Regel in Haushalten mit mehr als einem Erwerbstätigen und keinen oder erwachsenen Kindern. Notwendig ist eine Lohnuntergrenze dagegen als Ergänzung zur staatlichen Aufstockung niedriger Löhne, weil diese zum Fass ohne Boden wird, wenn Betriebe ihre Gewinne durch Löhne unter Wert maximieren können.

### **3.3 Reformen im Rahmen der Sozialversicherung und Einkommenssteuer**

Bis 1999 brauchten Erwerbstätige bis zu einem Bruttowochenverdienst von £63 (96 €) keine Sozialversicherungsbeiträge (National Insurance Contributions, NIC) zu zahlen. Wer mehr verdiente, musste auch auf die ersten £64 zwei Prozent NICs bezahlen sowie 10 Prozent auf den darüber liegenden Verdienst. Ergebnis war ein florierender Markt für „£63 Jobs.“ New Labour hat diese Einstiegsgebühr (Entry Fee)

abgeschafft und die Schwelle, ab der NICs zu entrichten sind, an die Steuerschwelle angeglichen. Dadurch sind jetzt die ersten £90 (137 €) des Wochenverdienstes generell steuer- und sozialversicherungsfrei. Der unbeabsichtigte Anreiz zu geringfügiger Nebenbeschäftigung ist dadurch allerdings geblieben. Auf Verdienste oberhalb dieser Schwelle zahlen Arbeitnehmer jetzt NIC in Höhe von 11 Prozent und Arbeitgeber 12,8 Prozent. Für letztere galt zuvor ein vierstufiger Tarif. Im Gegenzug zu der einprozentigen Erhöhung der Arbeitnehmer-NICs wurde die Einkommenssteuerbelastung in der untersten Tarifstufe von 20 auf 10 Prozent und in der mittleren von 23 auf 22 Prozent gesenkt. Der oberste Steuersatz liegt unverändert bei 40 Prozent.

#### **4 Ausbau der Unterstützung von Familien**

Der erste Teil der Strategie zur Besserstellung der Familien bestand in den beschriebenen make work pay-Reformen, zu denen auch die stärkere Subventionierung der Kinderbetreuungskosten gehörte. Zusätzlich zur Belohnung von Arbeit sollten jedoch die erwerbsunabhängigen Familienleistungen ausgebaut und erhöht werden. Schließlich hatte New Labour sein Wort gegeben, bis 2020 allen Familien ein Einkommen von mindestens 60 Prozent des Medianeinkommens zu garantieren. Dabei sollte das Prinzip des „progressiven Universalismus“ gelten: alle Familien werden unterstützt, aber die, die am wenigsten haben, werden am stärksten unterstützt. Diese „Universalisierung“ zielte sowohl auf eine Entstigmatisierung der bedürftigkeitsgeprüften Familienleistungen als auch auf die Gewinnung der Mittelschichten, die bisher an diesen Leistungen – abgesehen vom niedrigen Kindergeld – lediglich als Steuerzahler beteiligt waren.

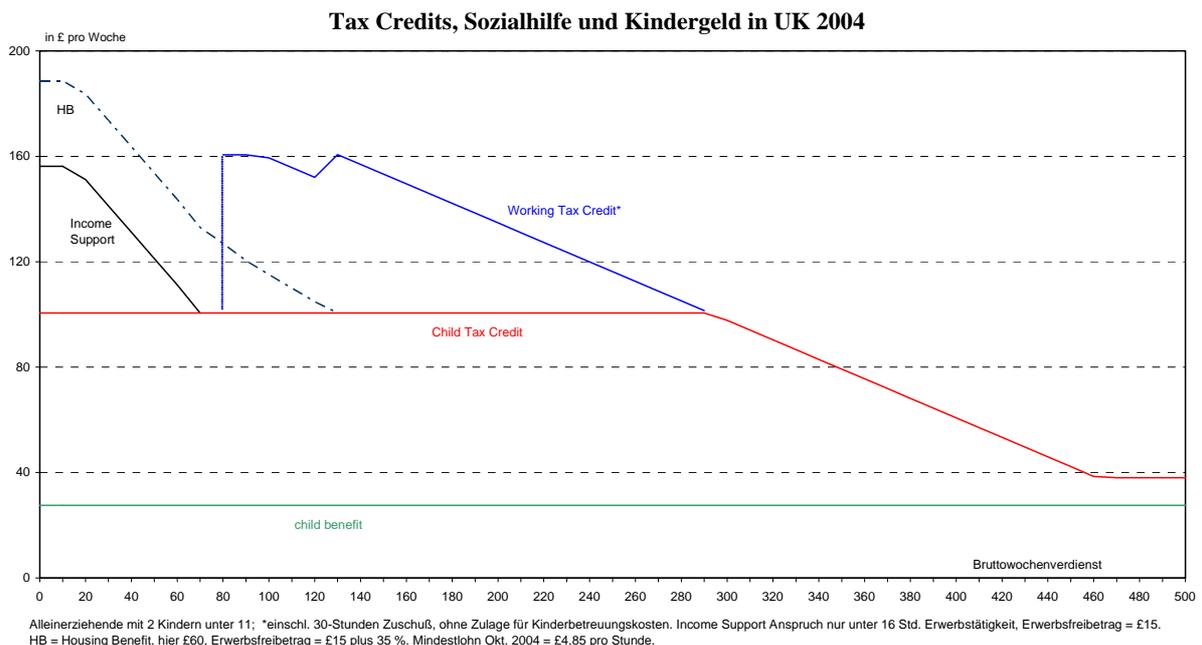
Im ersten Schritt wurden die Sozialhilfesätze für Kinder und die Obergrenze für die im Rahmen des WFTC subventionierten Kinderbetreuungskosten angehoben. Als der Working Families' Tax Credit 2003 von einer Sozialhilfeleistung in eine Steuergutschrift umgewandelt wurde, wurden alle kinderbezogenen Leistungen aus der Sozial- und Arbeitslosenhilfe, dem Incapacity Benefit und dem neuen Working Tax Credit herausgenommen und in einer „einzigsten, nahtlosen Familienleistung, unabhängig von Erwerbsstatus der Eltern“ (HM Treasury, 2002) gebündelt.

Der so genannte Child Tax Credit beträgt gegenwärtig £31,25 pro Kind plus einem Familienfaktor (Family Element) von £10,50 und einem Baby-Faktor (Baby Element) von £10,50 für Kinder unter einem Jahr. Eine Familie mit zwei Kindern, die nicht mehr im Babyalter sind, erhält so £73 (111 €) pro Woche. Sind beide Elternteile erwerbstätig, bekommt sie den vollen Betrag, solange das Jahreseinkommen £5.060 nicht überschreitet. Für nicht erwerbstätige Familien liegt diese Grenze bei £13.480. Danach sinkt die Steuergutschrift mit jedem zusätzlichen Pfund Einkommen um 37 Pence. Das Family Element wird jedoch erst ab einem Jahreseinkommen von £50.000 abgeschmolzen. Alle Eltern erhalten weiterhin ein Kindergeld von £16,50 für das erste Kind und £11,05 für jedes weitere Kind (2004). Insgesamt bekommt eine Familie mit zwei Kindern und einem Jahreseinkommen unter 7.691 € also Kinderleis-

tungen in Höhe von 662 € pro Monat. Liegt ihr Jahreseinkommen oberhalb von 76.000 € erhalten sie ein monatliches Kindergeld von 181 €

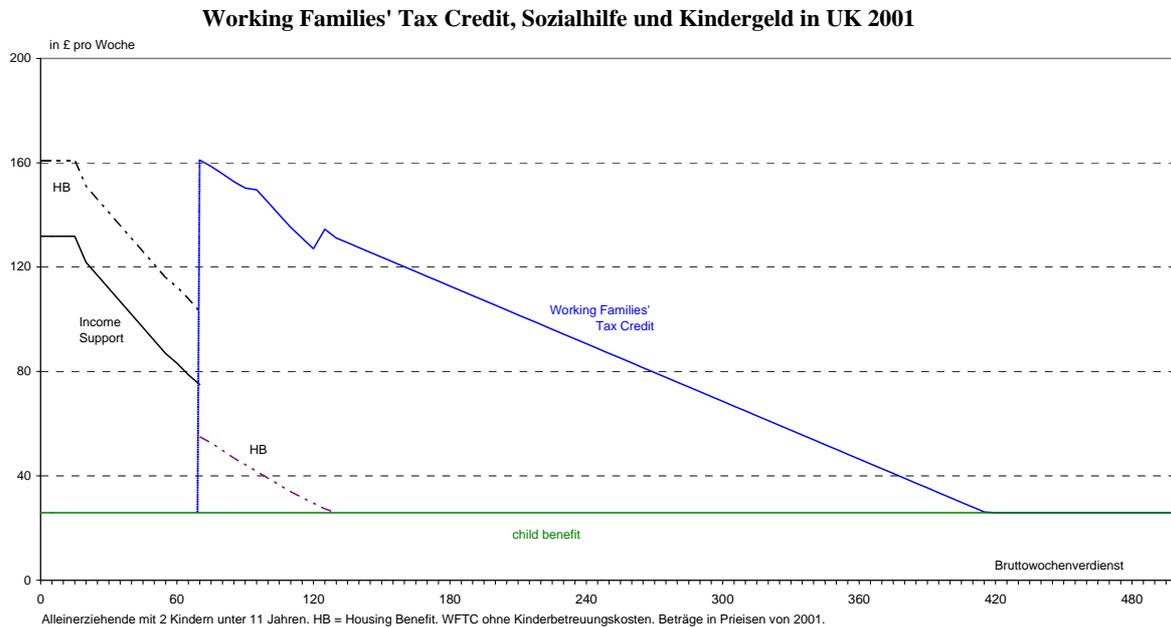
Um zu veranschaulichen, welchen Raum die erwerbsunabhängigen Familienleistungen im Verhältnis zum erwerbsabhängigen Tax Credit einnehmen, sind die Transfers in Grafik 5 aufeinandergetürmt. Sehr deutlich zeigt sich ein Übergewicht der Familienleistungen gegenüber dem WTC.

**Grafik 5: Tax Credits, Sozialhilfe und Kindergeld im Vereinigten Königreich**  
Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Brutto-Wochenverdienst 2004



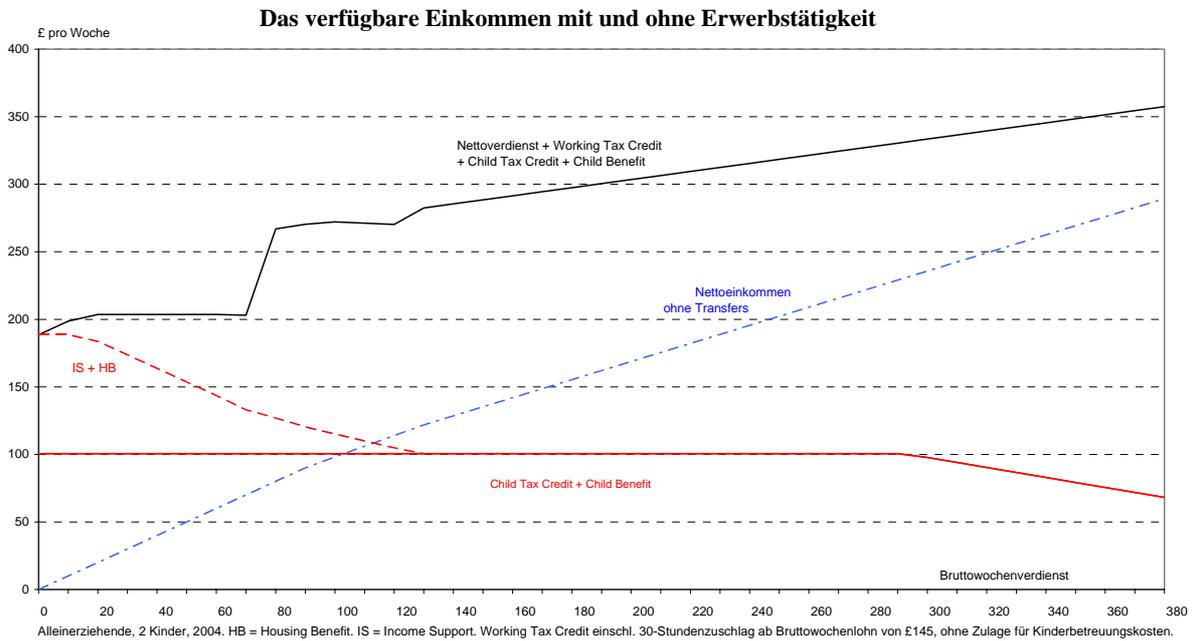
Grafik 6 zeigt, dass die Gewichte innerhalb des Steuer- und Transferegefüges am Ende von New Labours erster Amtszeit noch völlig anders verteilt waren. Während die erwerbsunabhängigen Familienleistungen lediglich den Sockel bildeten, war der Hauptteil des Gefüges eindeutig der Förderung von Arbeit und Verhinderung von Armut trotz Erwerbstätigkeit (Working Poverty) gewidmet. Zudem waren damals alle Transfers, außer dem Child Benefit, an Bedürftigkeit gebunden, was jetzt nur noch für die Sozialhilfe und den Wohnkosten-Zuschuss (Housing Benefit) gilt.

**Grafik 6: Working Familie's Tax Credit, Sozialhilfe und Kindergeld**  
Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Brutto-Wochenverdienst 2001



Die Effekte des neuen Steuer- und Transfergefüges hinsichtlich der Arbeits- und Leistungsanreize illustriert Grafik 7 am Beispiel einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern. Arbeit lohnt zwar mehr als Sozialhilfe und die Senkung der Entzugsrate des WTC auf 37 Prozent hat den Anreiz, die Arbeitszeit auszuweiten oder sich weiter zu qualifizieren („to progress“) gestärkt. Durch die Einführung des Child Tax Credit wird dieser positive Effekt jedoch deutlich abgeschwächt oder gar überkompensiert. Brewer und Shepard (Brewer, 2004) kommen bei einem Vergleich der Arbeitsanreize von 1997 und 2004 zu dem Ergebnis, dass sich Arbeit heute für die meisten Alleinerziehenden mehr lohnt als 1997, der Anreiz jedoch für mittel- und besser verdienende Alleinerziehende schwächer geworden ist. Ähnlich ambivalent sind die Arbeits- und Leistungsanreize für Paare mit Kindern. Obwohl für einige Familien die Arbeitsaufnahme eines Partners attraktiver geworden ist, bleibt für die meisten Paare Arbeitslosigkeit beider Partner die attraktivere Option. Weil zudem die durchschnittliche effektive Grenzbelastung für Erwerbstätige mit Kindern um 5 Prozentpunkte gestiegen ist, ist der Anreiz sich weiter zu qualifizieren für über 40 Prozent heute geringer. Ebenso lohnt es sich jetzt weniger als 1997 doppelt zu verdienen. Insgesamt ist die großzügige Ausweitung der staatlichen Fürsorge für Familien also auf Kosten der Leistungsanreize und der Belohnung von Eigenverantwortung gegangen.

**Grafik 7: Das verfügbare Einkommen mit und ohne Erwerbstätigkeit**  
Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Bruttowochenverdienst 2004



**5 Die Reformbilanz**

Wie weit hat New Labour sein Versprechen, Erwerbstätigkeit zu fördern und die Kinderarmut zu beseitigen, erfüllt? Insgesamt haben sich die in Tabelle 4 aufgeführten Indikatoren positiv entwickelt. Die Erfolge sind besonders deutlich in Bezug auf Alleinerziehende, Jugendliche und Kinder. Die Erwerbsquote der Alleinerziehenden ist seit 1997 um 10 Prozent gestiegen und im Durchschnitt arbeiten sie heute mehr Stunden als 1997. Der Anteil der Jugendlichen, die länger als 6 Monate arbeitslos gemeldet sind, ist um 37,6 Prozent gesunken. Selbst wenn diejenigen herausgerechnet werden, die derzeit am New Deal for Young People teilnehmen, liegt die Quote immer noch rund 20 Prozent niedriger als 1997. Die Kinderarmut ist um rund ein Fünftel zurückgegangen und die Zahl der sozialhilfeabhängigen Alleinerziehenden ist gesunken. Spiegelbildlich ist die Zahl der Haushalte, die den Working Families' Tax Credit bzw. Working Tax Credit erhalten, gestiegen (Grafik 1).

Zur Habenseite der Bilanz der Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsreformen von New Labour gehört auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die Wirtschaft und das Pro-Kopf-Einkommen sind schneller gewachsen als im EU-15-Durchschnitt. Die Zunahme der Erwerbstätigkeit hat den Rückgang der durchschnittlichen Jahresarbeitszeit pro Arbeitnehmer überkompensiert, so dass das Jahresarbeitsvolumen kontinuierlich gewachsen ist (Balls, 2004). In der EU sind die Lohnnebenkosten nur in Dänemark noch geringer als in Großbritannien. Ihr Anteil an den Arbeitskosten beträgt hier 46 Prozent, verglichen mit 34 Prozent in Dänemark und 79 Prozent in Westdeutschland (Schröder, 2005).

Bislang hat die Regierung sich auch an ihre Zusagen gehalten, Kredite nur zur Finanzierung von Investitionen, nicht für laufende Ausgaben aufzunehmen und die Gesamtverschuldung des Staates unter 40 Prozent des BIP zu halten (OECD, 2004).

Angesichts der ambivalenten Anreizwirkungen der Gewichtsverschiebungen im Steuer- und Transfergefüge stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die hier diskutierten Reformen die positiven Entwicklungen der Volkswirtschaft gestärkt oder geschwächt haben. Sicher erscheint, dass Großbritannien seinen wirtschaftlichen Erfolg vor allem einem hoch flexiblen Arbeitsmarkt und niedrigen Lohnnebenkosten verdankt. Insofern hat New Labour dadurch zu der positiven Performance beigetragen, dass sie den Arbeitsmarkt nicht durch einen Rückgriff auf „Old Labour“-Rezepte gezähmt, sondern mit dem New Deal und der Entstigmatisierung und Förderung von Niedriglohnarbeit gestärkt hat.

Schattenseiten der Reformen sind die hohe Inaktivitätsrate und die anhaltend hohe Kinderarmut. Erstere stagniert bei 25 Prozent und die Zahl der Incapacity Benefit Empfänger ist weiter angestiegen, obwohl in einem langsameren Tempo, ihre Zahl ist inzwischen fast dreimal so hoch wie die der Arbeitslosengeld- und Arbeitslosenhilfeempfänger.

Trotz des enormen Ausbaus der Familienleistungen ist die Kinderarmut nur etwa um ein Viertel gesunken. Allerdings ist es bisher international keinem Staat gelungen, die Kinderarmut vollständig zu beseitigen. Welche weitere Verschiebung der Balance zwischen „welfare“ und „work“ in Großbritannien notwendig wäre, um dem Ziel nahe zu kommen, lässt sich erahnen, wenn man das Medianeinkommen der Haushalte 2003/04 (Brewer, 2005) zugrundelegt. Im Erhebungszeitraum lag die Armutsgrenze bei £201 pro Woche. Für eine nicht erwerbstätige Familie mit 2 Kindern und ohne Sozialhilfe müssten der Child Tax Credit und das Kindergeld also verdoppelt werden, um sie über die Armutsgrenze zu heben. Der Nettolohn eines Vollzeit arbeitenden Mindestlöhners aus Erwerbstätigkeit betrug dagegen £133.

Noch anschaulicher wird der unvermeidbare Tradeoff zwischen Arbeitsanreizen und staatlicher Fürsorge, wenn man das verfügbare Einkommen und die Grenzbelastung am unteren Ende der Einkommensverteilung in den USA und Großbritannien vergleicht (Anhang). Der Vergleich zeigt auch, wie viel näher der britische Sozialstaat unter New Labour an Kontinentaleuropa herangerückt ist. Allerdings hat die Annäherung im positiven Sinn auch andersherum stattgefunden: der „Dritte Weg“ hat die „Agenda 2010“ der Regierung unter Kanzler Schröder inspiriert und der New Deal hat für Hartz IV Modell gestanden. Deutschland könnte darüber hinaus noch manches von Großbritannien in Bezug auf die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes und die Schaffung von Erwerbschancen für Geringqualifizierte lernen.

**Tabelle 4: Die Bilanz der Sozialreformen im Vereinigen Königreich**  
Veränderungen im Zeitraum 1997 – 2004

	1997	2004	Veränderung 1997/2004
	in Prozent bzw. abso- lut	in Prozent bzw. absolut	in Prozentpunk- ten bzw. absolut
Arbeitslosenquote in Prozent			
Insgesamt	7,3	4,9	- 2,4
1 Jahr und länger	37,5	20,2	- 17,3
18- bis 24-Jährige, 6 Monate und länger	47,9 <sup>2)</sup>	10,3 <sup>2)</sup>	- 37,6
Empfänger von Arbeitslosengeld/ -hilfe (Jobseeker's Allowance)	1.624.800 <sup>3)</sup>	859.675 <sup>3)</sup>	- 765.125
Erwerbstätigenquote in Prozent			
insg. (16- bis 59/64-Jährige) <sup>1)</sup>	72,7	74,8	+ 2,1
Männer	77,7	79,3	+ 1,6
Frauen	67,4	69,8	+ 2,4
Alleinerziehende	41,0	54,1	+ 13,1
50-59/64-Jährige	64,5	69,9	+ 5,4
Erwerbstätige (16 Jahre und älter)	26.448.000	28.382.000	+ 1.934.000
Kinder unter 16 Jahren in nicht- erwerbstätigen Haushalten, in %	19,0	15,0	- 4,0
Nicht-erwerbstätige Haushalte mit Kindern (in Prozent aller Haushal- te mit Kindern)			
Insgesamt	16,2	14,3	- 1,9
Alleinerziehende	50,3	42,1	- 8,2
Alleinerziehende Sozialhilfe- empfänger <sup>4)</sup>	1.006.750	780.000	- 226.750
Incapacity Benefit Empfänger	2.388.700	2.574.000	+ 185.300
Family Credit/ Working Tax Credit Empfänger	750.000	1.530.000	+ 780.000
Kinderarmut <sup>5)</sup>			
vor Wohnkosten	24,9	20,5	- 4,4
nach Wohnkosten	33,3	27,8	- 5,5
Reales Wirtschaftswachstum 1997/2003 in %			
BIP (in Klammern EU-15)			15,8 (14,1)
Pro-Kopf Einkommen			13,4 (12,4)

<sup>1)</sup> Das gesetzliche Rentenalter ist für Frauen 60 Jahre, für Männer 65 Jahre. <sup>2)</sup> Frühling.

<sup>3)</sup> Jahresdurchschnitt. <sup>4)</sup> Income Support. <sup>5)</sup> Äquivalenzeinkommen unter 60 % des Medianein-  
kommens.

Quelle: NOS, Eurostat

## **Anhang: Der amerikanische Earned Income Tax Credit und der britische Working Tax Credit im Vergleich**

Als die Taylor Commission 1998 der britischen Regierung vorschlug (HM Treasury, 1998), den bedürftigkeitsgeprüften Family Credit durch eine Steuergutschrift ähnlich dem amerikanischen EITC (Peter, 2005) zu ersetzen, begründete sie ihren Vorschlag damit, dass ein Tax Credit:

- das mit dem Bezug einer Sozialhilfeleistung verbundene Stigma reduzieren würde;
- sowohl für die Anspruchsberechtigten als auch für die Steuerzahler akzeptabler wäre als eine Sozialhilfe;
- den Unterschied zwischen dem Lohn einer Arbeit und dem Verbleib in der Sozialhilfe unterstreichen würde;
- dazu beitragen könnte, die Grenzbelastung niedriger Einkommen zu senken.

Allerdings, so die Commission, müsste die britische Variante die Eigenheiten des britischen Steuer- und Transfersystems berücksichtigen. Entsprechend ähneln sich der EITC und der 2003 eingeführte Working Tax Credit in Bezug auf die Grundprinzipien, während sich ihre konkrete Ausgestaltung unterscheidet.

Die Gemeinsamkeiten:

- beide sind auf abhängig und selbstständig Erwerbstätige beschränkt;
- beide sind in das Einkommensteuersystem integriert und werden von der Finanzverwaltung verwaltet;
- die Anspruchsgrundlage ist das zu versteuernde Jahreseinkommen des Haushalts innerhalb des Steuerjahres;
- Vermögen bleibt bis zu einer jährlichen Obergrenze steuerfrei, Zins- und Kapitalerträge, nicht jedoch Ersparnisse, werden als Einkommen angerechnet.

Die Unterschiede:

- Während der EITC nur das Einkommen, nicht die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden prüft, müssen WTC-Empfänger mindestens 16 Stunden pro Woche beschäftigt sein und erhalten einen Zuschlag, wenn sie 30 oder mehr Stunden arbeiten.
- Während die Aufstockungsrate und maximale Höhe des EITC mit der Anzahl der Kinder variieren, bleibt diese beim WTC unberücksichtigt. Der wesentliche Grund liegt darin, dass es in den USA, anders als in Großbritannien, kein allgemeines Kindergeld gibt und der amerikanische Child Tax Credit nur Erwerbstätigen mit mittleren und hohen Einkommen zugute kommt.
- Beim EITC variiert die Entzugsrate je nach Kinderzahl zwischen 7,65 und 21,06 Prozent, beim WTC beträgt sie einheitlich 37 Prozent.
- Die Empfängerquote bezogen auf alle Erwerbstätigen beträgt in den USA etwa 15 Prozent, in Großbritannien etwa 5 Prozent. Die Partizipationsrate, also der Anteil

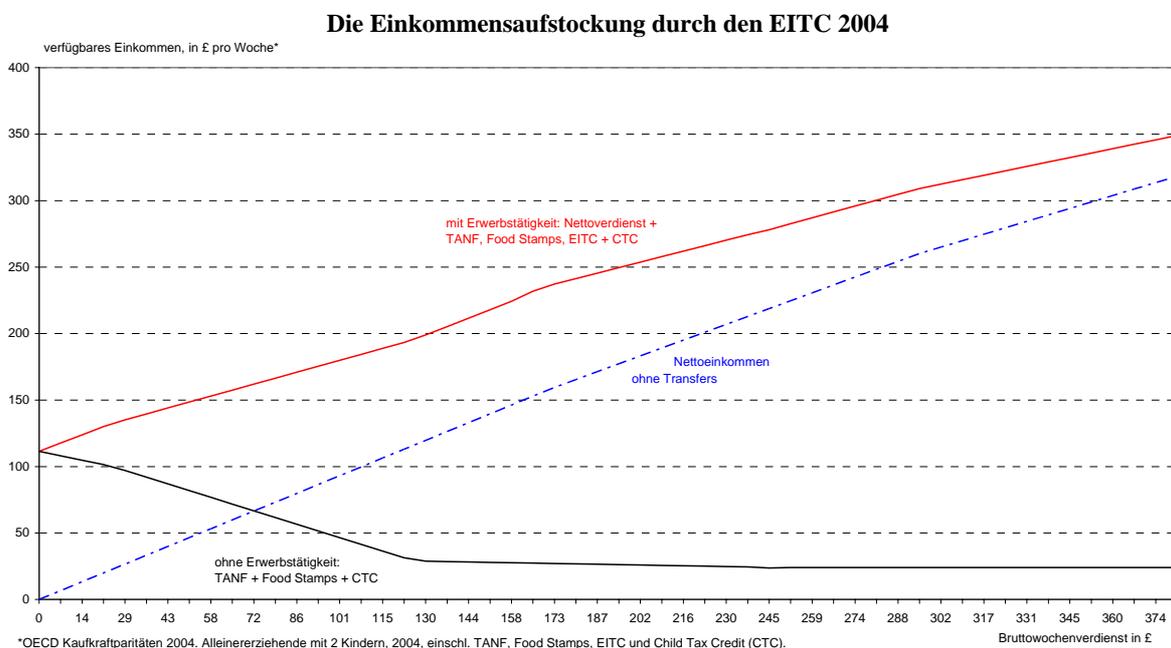
der Antragsteller an allen Anspruchsberechtigten, wird in beiden Ländern auf über 80 Prozent geschätzt.

- Großbritannien hat im Steuerjahr 2003/2004 ohne Abzug der von den Empfängern gezahlten Einkommensteuer etwa 1,35 Prozent seines BIP (£14,8 Milliarden) für den Working Tax Credit und den Child Tax Credit, die USA haben für den EITC 0,34 Prozent und für den Child Tax Credit 0,25 Prozent ihres BIP ausgegeben.

Grafik 7 und 8 zeigen, wie sich die unterschiedliche Ausgestaltung der Tax Credits und Transfersysteme auf die verfügbaren Einkommen von Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen auswirkt.

### Grafik 8: Die Einkommensaufstockung durch den EITC

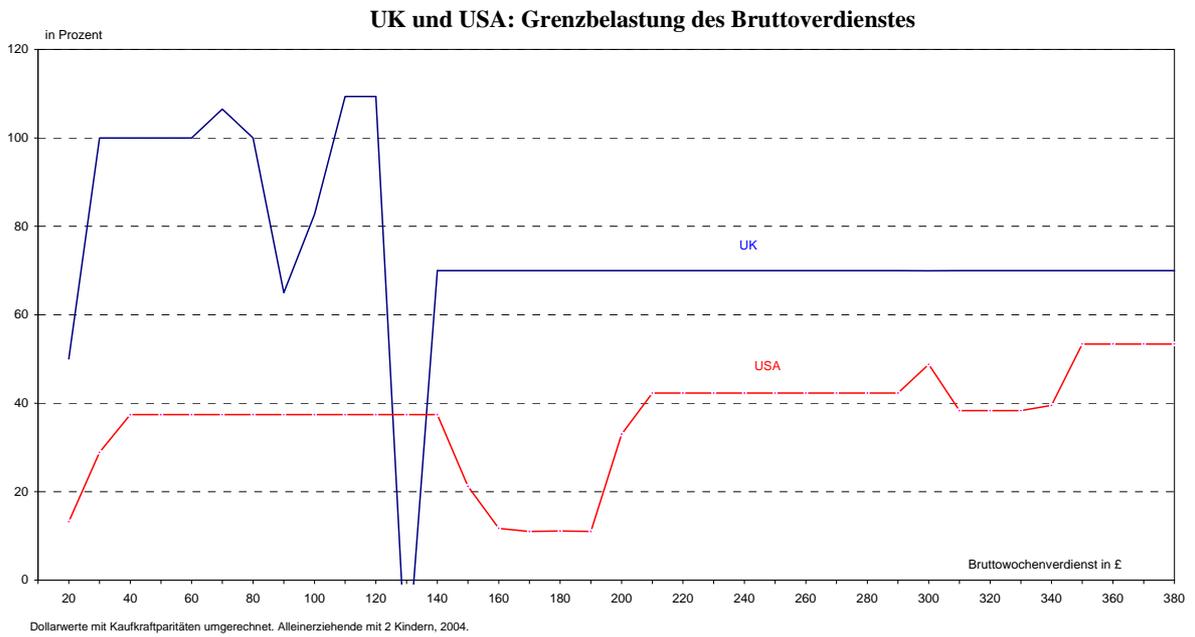
Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Bruttowochenverdienst



Grafik 9 zeigt die Grenzbelastung der Bruttoeinkommen von Erwerbstätigen in beiden Ländern.

Zusammengenommen veranschaulichen die drei Grafiken, wie die unterschiedliche Balance zwischen staatlicher Fürsorge und persönlicher Verantwortung in den beiden Ländern entsprechend unterschiedliche Arbeits- und Leistungsanreize mit sich bringt. Das verfügbare Einkommen der britischen Alleinerziehenden liegt in Kaufkraftparitäten etwas höher als das der amerikanischen. Weil die Differenz aber allein aus den großzügigen Familienleistungen herrührt, zahlen sie gleichzeitig deutlich höhere Steuern und Abgaben. In den USA dagegen sorgt die geringere Umverteilung dafür, dass der Nettolohn der amerikanischen Mutter, sobald sie nicht nur geringfügig arbeitet, höher liegt und mit zunehmendem Bruttoeinkommen viel deutlicher steigt. Ergebnis: in den USA werden Arbeit, Leistung und Eigenverantwortung weit mehr gefordert, aber auch mehr belohnt als in UK.

## Grafik 9: Vergleich der Grenzbelastung des Bruttowochenverdienstes UK-USA Alleinerziehende mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Bruttowochenverdienst 2004



## Literatur

Balls, Ed; Joe Grice und Gus O'Donnell (Ed.), 2004, "Microeconomic Reform in Britain. Delivering Opportunities for All," Palgrave Macmillan

Brewer, Mike und Andrew Shepard, 2004, "Has Labour made work pay?", The Institute for Fiscal Studies, London, veröffentlicht von der Joseph Rowntree Foundation, [www.jrf.org.uk](http://www.jrf.org.uk)

Brewer, Mike; Alissa Goodman; Jonathan Shaw; Andrew Shepard, 2005, "Poverty and Inequality in Britain: 2005", Commentary 99, The Institute for Fiscal Studies, London

Child Poverty Action Group, "Welfare benefits and tax credits handbook", jährliche Ausgaben ab 1984

Gregg, Paul und Jonathan Wadsworth, 2004, "Two Sides to Every Story: Measuring the Polarisation of Work", CEP Discussion Paper No. 632, Center for Economic Performance, London School of Economics, May

HM Treasury, 1997, "The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System. Employment Opportunity in a Changing Labour Market", Pre-Budget Report, Number One, November

HM Treasury, 1998, "Work Incentives: A Report by Martin Taylor. The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System", Number 2

HM Treasury, 2002, "The Child and Working Tax Credits. The Modernisation of Britain's Tax and Benefit System", Number 10, April

HM Treasury, 2005, "Tax Credits: reforming financial support for families. The modernisation of Britain's Tax and Benefit System", Number Eleven, März

Low Pay Commission, 2005, "National Minimum Wage. Low Pay Commission Report 2005", London, Februar

Manning, Alan und Richard Dickens, 2002, "The Impact of the National Minimum Wage on the Wage Distribution, Poverty and the Gender Pay Gap", paper prepared for the Low Pay Commission, [www.lowpay.gov.uk](http://www.lowpay.gov.uk), Dezember

National Statistics Office, 2005, Annual Abstract of Statistics, Nr. 141, London

OECD, 1996, Economic Survey United Kingdom, Paris

OECD, 1998, Economic Survey United Kingdom, Paris

OECD, 2004, Economic Survey United Kingdom, Paris

Peter, Waltraut, 2005, "Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer ‚make work pay‘-Strategie", IW-Trends Nr. 3, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Peter, Waltraut, 2005, "Sozialreformen im Vereinigten Königreich", IW-Trends Nr. 4, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Schröder, Christoph, 2005, „Personalzusatzkosten in der deutschen Wirtschaft“, iw-trends 2/2005, S. 19-29