

USA

Steuerbonus hilft Billigjobbern

Um Erwerbstätige aus der Sozialhilfe herauszuholen und Armut trotz Arbeit zu vermeiden, haben die USA in den neunziger Jahren ihre Einkommensteuergutschrift für Arbeitnehmerhaushalte mit niedrigem Einkommen erheblich ausgebaut. Diese Gutschrift hat im Jahr 2002 schätzungsweise 4,9 Millionen Menschen, darunter 2,7 Millionen Kinder, über die Armutsgrenze gehoben.

Die Höhe des so genannten Earned Income Tax Credit (EITC) variiert nach Einkommen und Zahl der Kinder. So war beispielsweise ein Ehepaar mit zwei Kindern im Jahr 2003 bis zu einem gemeinsamen Jahreseinkommen von 34.692 Dollar berechtigt, die Gutschrift in Anspruch zu nehmen. Bis zu einem Einkommen von 10.510 Dollar gab der Staat 40 Prozent des Salärs dazu. Bei Einkommen zwischen 10.510 und 14.730 Dollar erhielt die Familie den Maximalbetrag von 4.204 Dollar; im Einkommensbereich zwischen 14.730 und 34.692 Dollar wurde der Steuerbonus um 21 Cent je zusätzlich verdienten Dollar abgeschmolzen. Dass der EITC ganz überwiegend Vollzeit arbeitende Familien mit niedrigem Einkommen erreicht, macht ihn weit zielgenauer als einen Mindestlohn.

Waltraut Peter: Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer „make work pay“-Strategie, gefördert von der informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln, in: IW-Trends 3/2005

Gesprächspartnerin im IW: **Waltraut Peter, Telefon: (02 21) 49 81-7 72**

USA

Niedriglohnjobs machen satt

Arm trotz Arbeit – diese Situation wäre in den Vereinigten Staaten häufiger anzutreffen, gäbe es nicht die Steuergutschrift für Geringverdiener. Für jeden Dollar, den jemand verdient, zahlt das Finanzamt einen Zuschuss. Ein Ehepaar mit zwei Kindern bekam beispielsweise zuletzt bei einem gemeinsamen Arbeitseinkommen von weniger als 15.000 Dollar im Jahr vom Fiskus eine Gutschrift in Höhe von mehr als 4.000 Dollar.*)

Um Erwerbstätige aus der Sozialhilfe herauszuholen, haben Länder wie die USA und Großbritannien ihre staatlichen Fürsorgesysteme umgebaut und eine Einkommensteuergutschrift für Arbeitnehmerhaushalte mit niedrigem Einkommen eingeführt. Sie sorgt dafür, dass Niedriglöhne weder arm noch sozialhilfeabhängig machen. Der amerikanische Earned Income Tax Credit (EITC), wobei Credit für Gutschrift steht, ist das bekannteste Beispiel für eine solche Aufstockung des Arbeitseinkommens außerhalb der Sozialhilfe:

• **Die politische Geschichte der Steuergutschrift.** In den USA bestand bis in die sechziger Jahre nur ein einziges Sozialhilfeprogramm, und zwar für Alleinerziehende. Der Anreiz, einen Job anzunehmen, war dabei jedoch gleich null. Denn jeder Dollar Erwerbseinkommen wurde eins zu eins auf die Sozialhilfe angerechnet.

Anfang der sechziger Jahre schlug der US-Ökonom Milton Friedman vor, eine negative Einkommensteuer einzuführen. Negativ deswegen, weil der Bürger Geld vom Staat erhält, statt Steuern abzuführen. Der Scheck vom Finanzamt sollte jedem Amerikaner ein Mindesteinkommen garantieren, egal, ob er arbeitet oder nicht. Um einen Anreiz zu bieten, trotzdem die Sozialhilfe zu verlassen, sollte von jedem zusätzlich verdienten Dollar nur ein Teil auf die Stütze angerechnet werden.

Ein solches „garantiertes Einkommen für Müßiggänger“ war jedoch in den USA nicht mehrheitsfähig. Deshalb blieb von der angestrebten Reform nur die Einführung von Erwerbseinkommen. Gleichzeitig wurde allerdings eine Krankenversicherung für Arme geschaffen, die den neuen Anreiz, aus der Sozialhilfe in den Arbeitsmarkt zu wechseln, wieder rückgängig machte. Denn

die medizinischen Leistungen gab es nur für Sozialhilfefamilien. Wer eine Arbeit aufnahm, musste sich selbst krankenversichern, was teuer war und mitunter einen erheblichen Teil des Verdienstes wieder aufgezehrt hat.

In der Folge stieg der Anteil der Sozialhilfeempfänger an der Bevölkerung von 1,7 Prozent im Jahr 1960 auf 4,1 Prozent im Jahr 1970.

Als Anfang der siebziger Jahre die Rentenversicherungsbeiträge mehrfach angehoben wurden, wollte die Politik Erwerbstätige mit Kindern und niedrigem Einkommen entlasten. Das war die Geburtsstunde des Earned Income Tax Credit. Über die Steuergutschrift wurden die kleinen Verdienste um 10 Prozent aufgestockt – was in etwa dem Rentenversicherungsbeitrag entsprach. Ab einem Höchstbetrag wurde der Zuschuss wieder abgeschmolzen.

Trotz Steuergutschrift wurde es für Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen immer schwieriger, sich finanziell über Wasser zu halten. Weil eine Anhebung des Mindestlohnes nicht gewollt war, wurde stattdessen der EITC zum Anti-Armut-Programm weiterentwickelt. Es ging fürderhin nicht mehr darum, Rentenversicherungsbeiträge zu subventionieren, sondern arbeitende Familien mit niedrigem Einkommen so weit zu unterstützen, dass selbst ein Vollzeitjob zum Mindestlohn den Lebensbedarf deckt.

Damit war politisch zugleich der Weg für die Sozialhilfereform von 1996 frei, die den Anspruch auf Sozialhilfe mit der Pflicht verknüpft hat, sich eine Arbeit zu suchen. Ein Resultat dieser Doppelstrategie aus Fördern und Fordern:

Die Zahl der Sozialhilfefamilien ist von über 5 Millionen im Jahr 1994 auf 2 Millionen in 2003 gesunken. Die Zahl der Empfänger von Steuergutschriften betrug dagegen zuletzt 19,3 Millionen.

*) Vgl. Waltraut Peter: Der amerikanische Earned Income Tax Credit als Beispiel einer „make work pay“-Strategie, in: IW-Trends 3/2005, gefördert von der informedia Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln

| USA: Steuerbonus für Billigjobber | | | |
|--|--|---|---|
| In den USA stockt die Steuergutschrift die jährlichen Erwerbseinkommen von Geringverdienern auf – und zwar im untersten Einkommensbereich um einen je nach Haushaltsgröße unterschiedlichen Prozentsatz; in der zweiten Einkommensklasse bleibt die Steuergutschrift konstant; im obersten geförderten Einkommensbereich sinkt der Steuerzuschuss pro zusätzlich verdienten Dollar um einen bestimmten Prozentsatz (Entzugsrate) und läuft dann aus. Beispiele für ein Ehepaar ... | | | |
| | ohne Kind | mit 1 Kind | mit 2 Kindern |
| Einkommensbereich 1 | bis 4.990 Dollar | bis 7.490 Dollar | bis 10.510 Dollar |
| Steuergutschrift maximale Gutschrift | 7,65 Prozent 382 Dollar | 34,0 Prozent 2.547 Dollar | 40,0 Prozent 4.204 Dollar |
| Einkommensbereich 2 | 4.990 bis 7.240 Dollar | 7.490 bis 14.730 Dollar | 10.510 bis 14.730 Dollar |
| Steuergutschrift | 382 Dollar | 2.547 Dollar | 4.204 Dollar |
| Einkommensbereich 3 | 7.240 bis 12.230 Dollar | 14.730 bis 30.666 Dollar | 14.730 bis 34.692 Dollar |
| Steuergutschrift | 382 Dollar minus 7,65 Cent pro Dollar | 2.547 Dollar minus 15,98 Cent pro Dollar | 4.204 Dollar minus 21,06 Cent pro Dollar |

Stand: 2003; Ehepaare, die getrennt veranlagt werden, haben keinen Anspruch
Quelle: House Ways and Means Committee

© 29/2005 Deutscher Institut-Verein

 Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Trotzdem hat sich für den Staat der Umstieg gerechnet. Die Ausgaben für den EITC beliefen sich im Jahr 2003 auf 0,34 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Einschließlich der Sozialhilfe und Lebensmittelmarken waren es 0,96 BIP-Prozente. In Deutschland erreichten die Ausgaben für Arbeitslosengeld, Arbeitslosen- und Sozialhilfe sowie Arbeitsförderung im selben Jahr dagegen 3,9 Prozent des BIP.

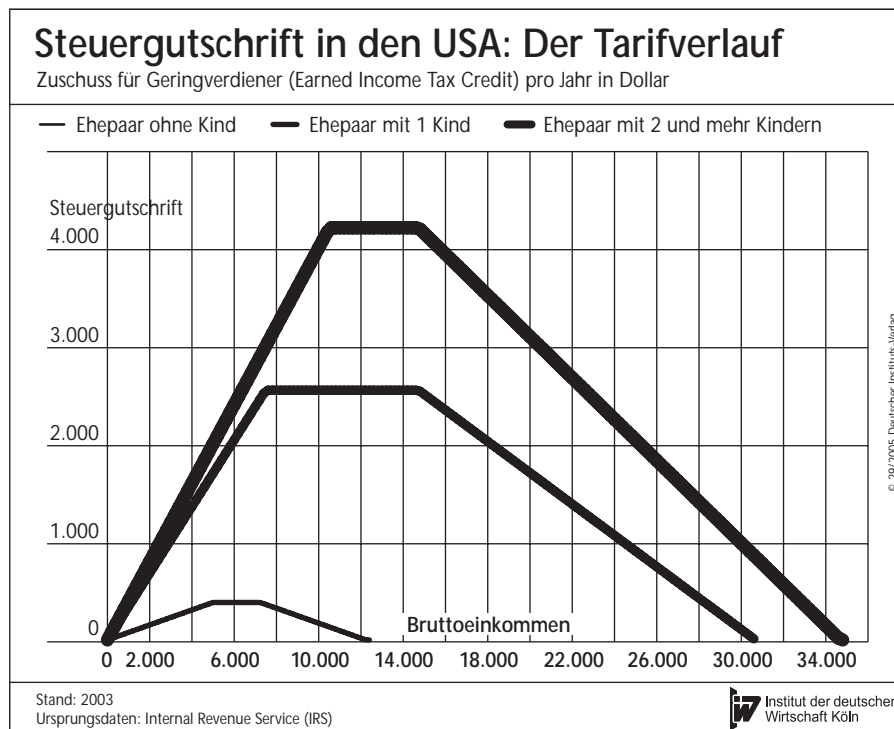
• **Das System der Steuergutschrift heute.** In den USA hat ein Arbeitnehmer gegenwärtig unter folgenden Bedingungen einen Anspruch auf eine Einkommensteuergutschrift:

- Er muss sozialversicherungspflichtig beschäftigt sein.
- Das Bruttoeinkommen abzüglich der Freibeträge für Bildung, Alters- oder Krankenversicherung muss unterhalb einer festgelegten Grenze liegen.

– Erträge aus Vermögen wie Mieteinnahmen und Zinsen dürfen pro Jahr 2.600 Dollar nicht übersteigen. Das Vermögen selbst wird nicht angerechnet. Niemand braucht sein Sparbuch oder seine Lebensversicherung zu plündern, um Anspruch auf die Steuergutschrift zu haben.

Weil allein das Einkommen, aber nicht die Bedürftigkeit geprüft wird, brauchen die Anspruchsberechtigten lediglich einen anderthalbseitigen Anhang zu ihrer Einkommensteuererklärung auszufüllen. Der Antrag kann nur von einem Erwachsenen pro Haushalt gestellt werden. Bei Ehepaaren, die eine gemeinsame Steuererklärung einreichen, wird das Einkommen beider Partner addiert. Getrennt veranlagte Eheleute haben keinen Anspruch.

Die Höhe der Gutschrift variiert nach Einkommen und Zahl der Kinder (Grafik). Ihr Verlauf ist in drei Einkommensbereiche mit drei Grenzsteuersätzen aufgeteilt. Im untersten Bereich – dem aufsteigenden Ast – wird das Einkommen um einen bestimmten Prozentsatz angehoben: Ohne Kinder stockt der EITC das Jahreseinkommen um 7,65 Prozent auf, mit einem Kind um 34 Prozent und mit zwei Kindern um 40 Prozent. Im mittleren Bereich bleibt der Höchstbetrag der Gutschrift unverändert, im Auslaufbereich wird er abgeschmolzen.



Für Alleinerziehende sind die Regelungen ähnlich wie bei Paaren mit Kindern; allerdings ist die Einkommensgrenze, bis zu der es noch eine Gutschrift gibt, für Vollfamilien um 1.000 Dollar höher.

In Dollar und Cent bedeutet das für ein Ehepaar mit zwei Kindern: Es war im Jahr 2003 bis zu einem gemeinsamen Jahreseinkommen von 34.692 Dollar anspruchsberechtigt. Bei einem Einkommen unterhalb von 10.510 Dollar gab der Staat via „tax credit“ 40 Prozent des Salärs dazu. Bei Einkommen zwischen 10.510 Dollar und 14.730 Dollar erhielten sie den Maximalbetrag von 4.204 Dollar; dieser wurde danach um 21 Cent pro zusätzlich verdienten Dollar abgeschmolzen (Tabelle).

Die Steuergutschrift wird in der Regel einmal im Jahr vom Finanzamt ausgezahlt – nach Abgabe der Steuererklärung.

Diese Regelung wird in Deutschland auch fälschlicherweise als negative Einkommensteuer bezeichnet. Denn die USA garantieren demjenigen, der nicht arbeitet, eben kein Mindesteinkommen. Das Modell der Steuergutschrift für Geringverdiener wird in den USA allenthalben als Erfolg betrachtet, insbesondere aus drei Gründen:

1. Der EITC ist zielgenau. So waren im Jahr 2004 etwa zwei Drittel der Emp-

fänger Alleinerziehende, deren Armutsrisiko fünfmal höher ist als das von Paaren mit Kindern. Vier Fünftel der Zahlungen gingen an Haushalte mit Bruttojahreseinkommen unterhalb 20.000 Dollar. Damit ist der erweiterte Steuerzuschuss passgenauer als die Mindestloohnerhöhung, die vor allem Personen zugute kommt, die gar nicht arm sind oder keine Kinder haben.

2. Die Gutschrift hat im Jahr 2002 schätzungsweise 4,9 Millionen Menschen über die Armutsgrenze gehoben, darunter 2,7 Millionen Kinder.

3. Alleinerziehende – die Gruppe, deren Sozialhilferisiko am größten ist – sind durch die Regelung ermuntert worden, einen Job anzunehmen. So sind heute 79 Prozent der Alleinerziehenden mit Kindern berufstätig, im Jahr 1990 waren es erst 68 Prozent.

Ohne flankierende Maßnahmen wäre die Bilanz allerdings sicher nicht so günstig ausgefallen (vgl. iwD 19/2001). Insbesondere der Ausbau der Kinderbetreuung hat Mütter und Väter erst in die Lage versetzt zu jobben.

Dass auch die Rezession des Jahres 2001 die positiven Ergebnisse nicht revidiert hat, zeigt zudem, dass die boomende amerikanische Wirtschaft in den neunziger Jahren zwar hilfreich, aber nicht entscheidend für den Erfolg des Konzepts war.