

DOKUMENTATION

DIE SOZIALPOLITISCHEN REFORMEN DER USA IN DEN 90er-JAHREN UND IHRE WIRKUNGEN*

Arbeit ist die nachhaltigste Strategie gegen Armut. Dieser Grundsatz prägte die sozialpolitischen Reformen, die in den USA während der 90er-Jahre durchgeführt worden sind. Dementsprechend wurde die negative Einkommensteuer zum wichtigsten Instrument der Armutsbekämpfung ausgebaut. Außerdem wurden Sozialhilfeleistungen an die Aufnahme einer Beschäftigung gekoppelt und zeitlich befristet. Gemessen an ihren Zielen, Armut zu mindern, Erwerbstätigkeit zu fördern und Sozialhilfeabhängigkeit abzubauen, waren die amerikanischen Reformen überaus erfolgreich. Die Armutsrate ist merklich zurückgegangen, die Erwerbsbeteiligung ist gestiegen, und die Zahl der Sozialhilfeempfänger hat sich seit Mitte der 90er-Jahre halbiert. Insofern sind die amerikanischen Erfahrungen bei den fälligen Reformen des deutschen Sozialsystems und des Arbeitsmarktes beachtenswert.

iw-trends

Bei der Suche nach neuen sozialpolitischen Leitbildern geht es auch in Deutschland zunehmend um die Frage, ob eine angemessene Sozialpolitik vorrangig Arbeitslose vor niedrig entlohnter Arbeit schützen oder ihnen zügig einen Arbeitsplatz verschaffen soll. Wer unterstellt, dass eine niedrig entlohnte Arbeit arm macht, präferiert eine Sozialpolitik, die Arbeitslosigkeit armutssicher gestaltet, indem die Sozialtransfers so hoch angesetzt werden, dass Niedriglohnarbeit weder angeboten noch nachgefragt wird. Die Gegenposition betrachtet Arbeit als nachhaltige Strategie gegen Armut. Denn für sie ist auch eine niedrig entlohnte Arbeit besser als Alimentierung von Nichtarbeit.

Hintergrund

Die Vereinigten Staaten haben sich in den 90er-Jahren mit ihren sozialpolitischen Reformen eindeutig für die zweite Position entschieden. Seitdem verfolgen sie eine Doppelstrategie. Einerseits wird niedrig entlohnte Arbeit

* Dieser Aufsatz ist Teilergebnis des von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln geförderten Projekts "Egalität und Effizienz - das deutsche Modell auf dem Prüfstand".

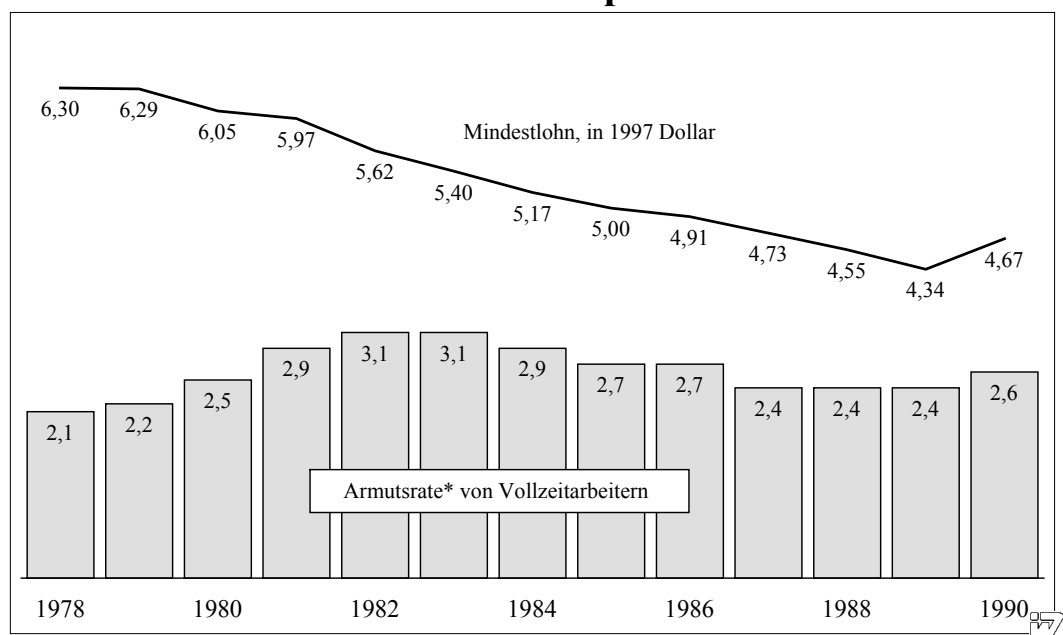
für Arbeitnehmer durch den Ausbau der negativen Einkommensteuer (Earned Income Tax Credit, EITC) lohnenswert gemacht ("make-work-pay"), andererseits ist die Sozialhilfe in eine verpflichtende Hilfe zur Arbeit umgebaut worden ("welfare-to-work").

Diese Reformen wurden zu Beginn der 90er-Jahre eingeleitet, weil in den USA während der 80er-Jahre Armut und Einkommensunterschiede immer größer geworden waren. Außerdem erwies sich das alte Sozialhilfesystem als ineffizient, weil es falsche Anreize schuf und für eine Fehlallokation öffentlicher Gelder sorgte.

In dieser Dokumentation werden die sozialpolitischen Reformen der Vereinigten Staaten während der 90er-Jahre dargestellt. Die dramatischen Erfolge, die sich dort knapp zehn Jahre nach Reformbeginn auflisten lassen, machen es lohnenswert, das amerikanische Konzept bei den deutschen Reformüberlegungen - trotz aller Unterschiede zwischen beiden Ländern - zu beachten.

Schaubild 1:

Mindestlohn und Armutsrate vor den amerikanischen sozialpolitischen Reformen



* Anteil der Vollzeit-Arbeitnehmer, die unter der Armutsgrenze leben, an allen Vollzeit-Arbeitnehmern.
Quelle: Economic Policy Institute, 2000; Barrington, 2000.

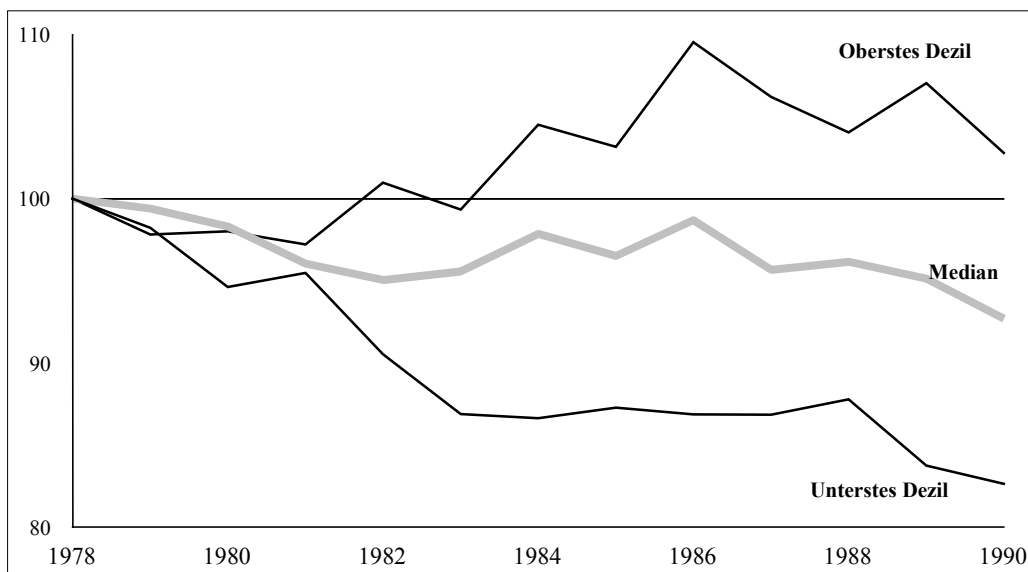
Die wirtschaftliche Lage Geringqualifizierter und Alleinerziehender ist im Laufe der 80er-Jahre stetig schlechter geworden. Für die Geringqualifizierten war entscheidend, dass der gesetzliche Mindestlohn, bewertet zu Preisen von 1997, von reichlich sechs Dollar am Ende der 70er-Jahre auf unter 4,50 Dollar in den späten 80er-Jahren gesunken ist (Schaubild 1). Für das Jahr 1990 errechnet sich aus dem nominalen Mindestlohn für einen gering qualifizierten Vollzeitarbeitnehmer mit zwei Kindern ein Jahresverdienst von 7.888 US-Dollar. Damit lag er um 2.648 Dollar unter der Armutsgrenze. Ein Jahrzehnt zuvor betrug der Abstand zwischen Mindestlohn und Armutsgrenze lediglich 200 Dollar.

Im Zuge dieser Entwicklung stieg der Anteil der vollzeitbeschäftigten Arbeitnehmer, deren Einkommen unter der Armutsgrenze liegt, deutlich an. Mitte der 80er-Jahre überschritt die Quote die 3-Prozent-Marke und ging bis zum Ende des Jahrzehnts trotz konjunktureller Belebung nur unwesentlich zurück. Insgesamt wurden im Jahr 1990 rund 8,7 Millionen arme Arbeitnehmer gezählt. Das waren 7,2 Prozent aller amerikanischen Erwerbstätigen.

Schaubild 2:

Entwicklung und Spreizung der Realverdienste* vor den amerikanischen sozialpolitischen Reformen

- 1978 = 100 -



* Vollzeitbeschäftigte Männer.

Quelle: Ellwood, 2000; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Gleichzeitig vergrößerte sich das Einkommensgefälle zwischen den Arbeitnehmern. Bei insgesamt leicht sinkenden Realeinkommen lag der Verdienst der am besten verdienenden Beschäftigten (oberstes Dezil) 1990 um real knapp 3 Prozent über dem Stand von 1978. Die am geringsten entlohnten Arbeitnehmer (unterstes Dezil) büßten gleichzeitig fast 17 Prozent ihres Realeinkommens ein (Schaubild 2).

Dies sorgte zu Beginn der 90er-Jahre ebenso für soziale Brisanz wie die zunehmend verschlechterte Wirtschaftslage von Alleinerziehenden, deren Zahl seit den 70er-Jahren erheblich zugenommen hat. Anfang der 90er-Jahre war ein Viertel aller Familien mit Kindern unter 18 Jahren alleinerziehend. Seit 1978 ist diese Quote um 5 Prozentpunkte angestiegen. Ein immer größerer Teil der Alleinerziehenden ist erwerbstätig, die Arbeitslosigkeit und die Armutsrate dieser Bevölkerungsgruppe liegen deutlich über dem Durchschnitt: Die Armutsrate der Alleinerziehenden stieg während der 80er-Jahre von 42 auf fast 45 Prozent an (Tabelle 1). Fast jede zweite Alleinerziehende bezog 1990 Sozialhilfe, und ein Drittel der Alleinerziehenden lebte seit über zwei Jahren von der Sozialhilfe. Die Spannungen im sozialen Gefüge, die hiermit entstanden waren, bildeten den Hintergrund der sozialpolitischen Reformen der 90er-Jahre. Sie fanden auf zwei Ebenen statt: zum einen durch Umbau der Sozialhilfe in eine Hilfe zur Arbeit, zum anderen über eine finanzielle Förderung niedrig verdienender Arbeitnehmer.

Tabelle 1:

Wirtschaftliche und soziale Lage Alleinerziehender vor und nach den US-Sozialreformen

- in Prozent -

	Alleinerziehende ¹⁾	Erwerbsquote ²⁾	Arbeitslosenquote	Armutsrate ³⁾
1978	18,9	50,6	9,9	42,2
1990	24,0	55,2	7,6	44,5
1992	25,4	52,5	10,0	46,2
1996	27,1	60,5	7,6	41,9
1999	27,3	73,4	7,0	35,7

1) Anteil an allen Familien mit Kindern unter 18 Jahren.

2) Anteil der nie verheirateten Erwerbstätigen an der entsprechenden Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter.

3) Anteil Alleinerziehender, die unter der Armutsgrenze leben, an allen Alleinerziehenden.

Quelle: U.S. Bureau of the Census, 2000a und 2000b; U.S Department of Labor, 2001.

für verwitwete Mütter konzipiert und erhielt den Titel "Unterstützung für Familien mit abhängigen Kindern" (Assistance for Families with Dependent Children, AFDC). Im Laufe der Zeit wurde dieses Programm fast ausschließlich zu einer Hilfe für unverheiratete Mütter (Peter, 1997). Von den 5 Millionen Familien, die 1994 Sozialhilfe erhielten, waren über 96 Prozent Alleinerziehende.

Auch vor den Reformen war die amerikanische Sozialhilfe als reine Überlebenshilfe konzipiert. 1990 betrug der monatliche Höchstsatz der Sozialhilfe für eine Alleinerziehende mit zwei Kindern 389 Dollar im Monat (Zentralwert aller Bundesstaaten). Er lag damit um 56 Prozent unter der Armutsgrenze (Tabelle 2). Allerdings hatten die Sozialhilfefamilien zusätzlich Anspruch auf Lebensmittelmarken (Food Stamps), die 1990 für eine vierköpfige Familie maximal 331 US-Dollar pro Monat betragen, und auf kostenlose Krankenversorgung (Medicaid). Damit kam eine Sozialhilfefamilie insgesamt auf ein monatliches Transfereinkommen von 970 Dollar.

Tabelle 2:

Sozialhilfesätze und Armutsgrenzen von Alleinerziehenden mit zwei Kindern vor den US-Sozialreformen

- Bundesdurchschnitt, US-Dollar im Monat -

	1980	1990
Sozialhilfesätze ¹⁾		
nominal	269	389
in Preisen von 1996	523	470
Armutsgrenze ²⁾	553	878

1) AFDC.

2) Das Dreifache eines Warenkorbtes mit Grundnahrungsmitteln.

Quelle: U.S. Department of Health und Human Services, 2000.

Bei einem Wechsel in eine Beschäftigung wurde vor der Reform während der ersten vier Monate ein Drittel des Erwerbseinkommens nicht auf die Sozialhilfe angerechnet, danach jedoch das gesamte Einkommen. Außerdem verfiel ein halbes Jahr nach Auslaufen der Sozialhilfe der Anspruch auf Krankenversorgung und Kinderbetreuung. Da ein Mindestlöhner 1990 netto 608 Dollar im Monat verdiente und eine private Krankenversicherung und Kinderbetreuung mindestens mit jeweils 250 Dollar veranschlagt werden mussten, gab es vor der Reform für Sozialhilfeempfänger kaum finanzielle Anreize, arbeiten zu gehen.

Die Reform

Seit Beginn der 90er-Jahre wurden in 37 Bundesstaaten Modellversuche gestartet, die verbesserte Anreizsysteme testen sollten. Aus den Erfahrungen dieser Versuche wurde ein Gesetz entwickelt, das die persönliche Verantwortung für eine Beschäftigungsaufnahme stärken sollte. Dieser "Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act" wurde 1996 vom US-Kongress verabschiedet. Die wesentlichen Inhalte dieses Reformgesetzes sind (Peter, 1997):

1. Das AFDC wird in ein auf insgesamt fünf Jahre befristetes Hilfsprogramm für bedürftige Familien (Temporary Assistance for Needy Families, TANF) umgewidmet. Den einzelnen Bundesstaaten steht es frei, diese Frist zu verkürzen oder in Härtefällen aufzuheben.
2. Minderjährige Eltern erhalten nur Sozialhilfe, wenn sie eine Schule besuchen und in einer von Erwachsenen beaufsichtigten Wohnung leben.
3. Zwei Monate, nachdem die erste Hilfezahlung ausgezahlt wurde, muss der Empfänger mit der Arbeitssuche beginnen, spätestens nach zwei Jahren muss er eine Arbeit aufgenommen haben. Als Arbeit gelten subventionierte und nicht subventionierte Beschäftigung im ersten Arbeitsmarkt, gemeinnützige Arbeiten und Ausbildungsmaßnahmen, die zum Schulabschluss oder zur Arbeitsaufnahme führen.
4. Die Bundesstaaten haben die Pflicht, bis 2002 mindestens der Hälfte der erwachsenen alleinerziehenden Hilfeempfänger und 90 Prozent der übrigen Sozialhilfe-Familien eine Beschäftigung zu verschaffen.
5. Ab 2000 müssen Alleinerziehende mindestens 30 Stunden in der Woche beschäftigt sein, bei Verheirateten muss einer der beiden Partner mindestens 35 Stunden arbeiten.
6. Von der Arbeitspflicht entbunden sind nur Alleinerziehende mit einem Kind unter einem Jahr sowie Eltern mit Kindern unter sechs Jahren, sofern ihnen keine staatliche Kinderbetreuung geboten wird. Die Bundesstaaten sind berechtigt, die Hilfeempfänger auch aus anderen Gründen (Schulbesuch, häusliche Gewalt) von der Arbeitspflicht freizustellen.

7. Bei Arbeitsverweigerung wird die Sozialhilfe stufenweise gekürzt.
8. Lebensmittelmarken erhalten arbeitsfähige Arme zwischen 18 und 50 Jahren nur, wenn sie mindestens 20 Stunden in der Woche arbeiten und auch nur noch für drei Monate. Nach drei Jahren kann ein erneuter Antrag gestellt werden.
9. Diese Bestimmungen sind nur Rahmenvorschriften, die von den Einzelstaaten weitgehend autonom ausgestaltet werden können. Falls sie die Rahmenvorschriften außer Acht lassen, müssen sie allerdings für die dadurch entstehenden Kosten selbst aufkommen. Einzelstaaten, die sich an die Bundesvorschriften halten und ihre Sozialhilfeausgaben gegenüber 1994 um maximal 20 Prozent kürzen, erhalten vom Bund einen festen Zuschuss, der für die Bundesstaaten insgesamt 16 Milliarden Dollar pro Jahr ausmacht. Bundesstaaten mit besonderen demographischen und wirtschaftlichen Problemen erhalten weitere Zuschüsse. Prämien erhalten jene Staaten, die die Ziele des Bundesgesetzes am erfolgreichsten umsetzen.

Die wichtigsten Elemente der reformierten Sozialhilfe sind somit ihre zeitlich begrenzte Gewährung, die absolute Bindung an eine Arbeitspflicht, die limitierten Bundeszuschüsse und der erweiterte Gestaltungsspielraum der Bundesstaaten.

*Unterschiedliche
Länder-Modelle*

Der letzte Reformpunkt hat dazu geführt, dass es in den USA kein bundesweit einheitliches Sozialhilfesystem mehr gibt, sondern eine Vielzahl regionaler und lokaler Hilfsprogramme (Peter, 2001). Die Übersicht verdeutlicht dies am Beispiel von vier Bundesstaaten:

- Die Sozialhilfesätze sind in Texas mit 201 Dollar pro Monat für eine Alleinerziehende mit zwei Kindern am niedrigsten. Auch die Befristung des Hilfebezugs auf bis zu 36 Monaten ist strenger als in den drei anderen hier beobachteten Bundesstaaten. Die auf den ersten Blick großzügige Freistellung von Müttern mit Kindern bis zu drei Jahren von der Arbeitspflicht hat fiskalische Gründe: Ein Kindergartenplatz ist teurer als der Sozialhilfesatz von monatlich 201 Dollar.

Übersicht:

Sozialhilfesysteme in vier Bundesstaaten

Florida	Minnesota	Texas	Wisconsin
1. Das Programm			
Name			
Work and Gain Economic Self- Sufficiency	Minnesota Family Investment Program	Texas Works	W-2
Beginn			
1996	1998 ab 1994 Modellversuch	1996	1995 Modellversuch
TANF-Höchstsatz 2000 (1995) US-Dollar im Monat für eine 3-köpfige Familie			
303 (303)	536 (532)	201 (188)	673 (518)
in Prozent der Armutsgrenze			
27 (30)	48 (52)	18 (18)	60 (51)
Befristung des Hilfebezugs (in Monaten pro Leben)			
48	60	12 bis 36 je nach Schulbildung und Arbeitserfahrung	60
Freistellung Alleinerziehender von der Arbeitspflicht bis zum Alter des Kindes von			
3 Monaten	1 Jahr pro Leben	3 Jahren	12 Wochen
Zeitpunkt, ab dem Arbeit gesucht werden muss			
sofort nach Beginn des Hilfebezugs	spätestens nach 6 Mo- naten, Aufschub bis zu 12 Monaten bei Weiterbildung	sofort nach Beginn des Hilfebezugs	sofort nach Beginn des Hilfebezugs
Freibetrag auf Erwerbseinkommen			
Mindestbetrag: \$ 200 plus 50% der Diffe- renz zwischen Min- destbetrag und Brutto- einkommen	38% des Brutto- einkommens, maximal 120% der Armuts- grenze	Mindestbetrag: \$120, für 4 Monate plus 90% der Differenz zwischen Min- destbetrag und Brutto- einkommen	kein Freibetrag
Sanktionen (Minstdauer bei der ersten bzw. letzten Mahnung)			
bis zur Erfüllung der Auflagen /3 Monate	1 Monat / 6 Monate	1 Monat /6 Monate	1 Monat / unbegrenzt
Übergangszeit, während der Medicaid und Childcare gewährt wird			
1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr	1 Jahr
2. Die Erfolge			
Zahl der TANF-Familien Mitte 2000 (1996)			
62.805 (215.512)	39.295 (58.510)	128.289 (265.233)	16.410 (65.386)

Quelle: U.S. Department of Health and Human Services, 2000.

- Auch der Einkommensfreibetrag ist in Texas sehr niedrig angesetzt. Wenn eine Alleinerziehende nach vier Monaten Erwerbstätigkeit mehr als 320 Dollar im Monat verdient, wird die Sozialhilfe komplett gestrichen. In Wisconsin, das diesbezüglich am großzügigsten ist, tritt dieser Fall erst bei 1.343 Dollar ein. Allerdings gewährt Wisconsin keinen Freibetrag: Sobald eine Alleinerziehende 673 Dollar im Monat verdient, fällt sie aus der Sozialhilfe heraus.

Demnach ist der Druck aus der Sozialhilfe in eine Erwerbstätigkeit zu wechseln, in Texas und Florida größer als in den beiden anderen hier beobachteten Staaten. Dahinter stehen unterschiedliche Philosophien. Texas und Florida setzen Arbeit um jeden Preis an die Spitze ihrer sozialpolitischen Prioritäten, während Minnesota und Wisconsin über eine stärkere soziale Absicherung bei der Weiterbildung dauerhafte und besser entlohnte Beschäftigung fördern.

Einen belastbaren Zusammenhang zwischen der Strenge der Hilfekonzeppte und dem Rückgang der Sozialhilfeempfänger gibt es nicht. Denn in Wisconsin ist die Zahl der TANF-Familien um 75 Prozent zurückgegangen, obwohl die Höhe des Hilfesatzes und die Befristung der Hilfeleistungen eher großzügig geregelt sind. Im diesbezüglich "strengen" Florida fiel der Rückgang ebenso hoch aus.

Die Reform des amerikanischen Sozialhilfesystems darf jedoch nicht isoliert, sondern nur im Zusammenhang mit den Maßnahmen gesehen werden, die niedrig entlohnte Beschäftigung finanziell aufgewertet haben. Diese "make-work-pay"-Strategie setzte am gesetzlichen Mindestlohn, am Einkommensteuercrredit (EITC), bei der Kinderbetreuung sowie bei der Krankenversicherung an.

*Die Make-work-pay-
Strategie*

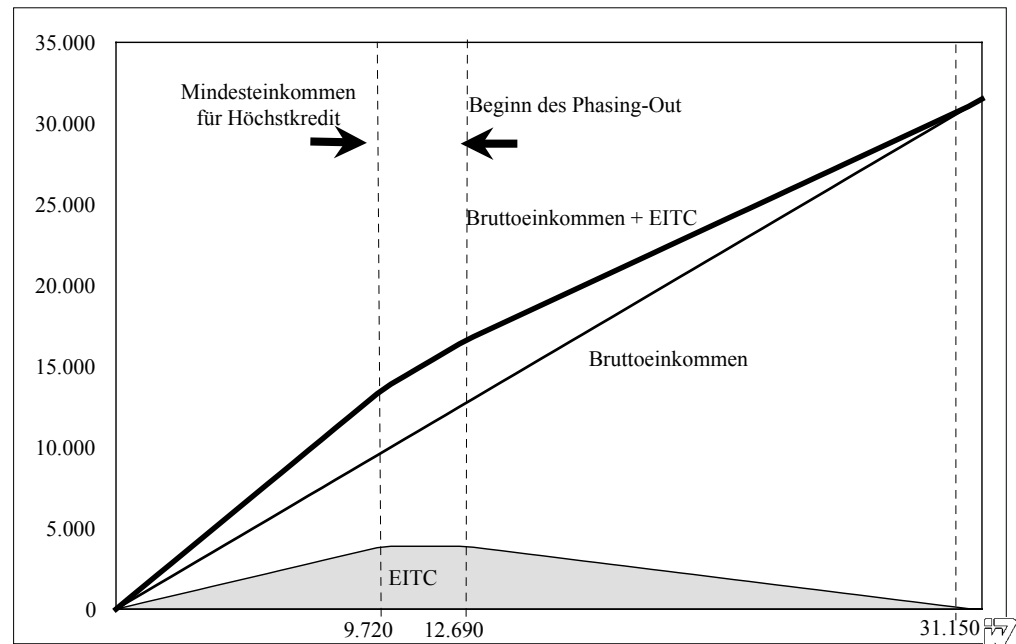
Der gesetzliche Mindestlohn wurde im Zeitraum 1990/97 in vier Schritten von 3,35 Dollar auf 5,15 Dollar angehoben. Real betrachtet, also zu Preisen von 1997, lag er damit immer noch unter dem Stand von 1984. Die Befürchtungen, ein steigender Mindestlohn würde sich negativ auf die Beschäftigungsentwicklung auswirken, hat sich für die USA nicht bestätigt: Die amerikanische Arbeitslosenquote ging seit 1992 stetig zurück und Geringqualifizierte haben an diesem konjunkturell dominierten Trend über-

durchschnittlich partizipiert (Blank, 2000; Burtless, 1998). Dies mag auch daran liegen, dass die reale Kaufkraft des Mindestlohns in den 90er-Jahren gesunken ist.

Schaubild 3:

Einkommenseffekte des Einkommensteuerkredits EITC

- Stand 2000, Familie mit zwei Kindern, in US-Dollar pro Jahr -



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Das zentrale Instrument der "make-work-pay"-Politik war die negative Einkommensteuer EITC (Peter, 1997; 1998). Der Steuerkredit wurde während der 90er-Jahre in mehreren Schritten ausgebaut. Die Kreditrate und die Einkommensgrenzen für den Höchstkredit wurden mehrfach angehoben. Der maximale Steuerkredit für eine Familie mit zwei Kindern wurde von 910 Dollar zu Beginn der 90er-Jahre auf zuletzt 3.888 Dollar erhöht. Die Einkommensgrenze, ab der kein Zuschuss mehr gewährt wird, stieg von 19.340 Dollar pro Jahr auf 31.152 Dollar (Schaubild 3). Bei dieser Rechnung ist nicht berücksichtigt, dass in zwölf Bundesstaaten der Bundes-EITC durch regionale Steuerkredite aufgestockt wird.

In welchem Ausmaß der höhere Mindestlohn und der verbesserte EITC die Arbeit finanziell belohnen, zeigt beispielhaft das Nach-Steuer-Einkommen einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern, die zum Mindestlohn 40 Stunden pro Woche arbeitet. 1989 bekam sie zum Mindestlohn (3,35 Dollar je

Stunde) eine Steuergutschrift von 0,44 Dollar. Daraus errechnen sich Stundeneinkünfte von 3,79 Dollar und ein Jahreseinkommen von 7.883 Dollar. Im Jahr 2000 kam zum Mindestlohn (5,15 Dollar) eine Steuergutschrift von 1,87 Dollar. Dies ergibt zusammen ein Jahreseinkommen in Höhe von 14.602 Dollar, also über 80 Prozent mehr als 1989. Das verfügbare Einkommen aller privaten Haushalte ist gleichzeitig lediglich um 70 Prozent angestiegen.

Der Council of Economic Advisers (CEA, 2001) errechnet für 1999, dass der EITC 4,1 Millionen Menschen, darunter 2,3 Millionen Kinder, über die Armutsgrenze gebracht hat. Andere Rechnungen kommen für die Periode 1984/96 zu dem Ergebnis, dass rund die Hälfte der höheren Erwerbstätigkeit Alleinerziehender auf den EITC zurückzuführen ist (Blank, 2000).

Die geschilderten Reformen haben die niedrig entlohnte Beschäftigung finanziell attraktiv gemacht. Damit Arbeit auch faktisch möglich ist, wurde die soziale Infrastruktur erheblich ausgebaut. So wurden die Bundeszuschüsse im Rahmen des Child Care Development Fund auf 14 Milliarden Dollar aufgestockt und der Steuerfreibetrag für Kinderbetreuungskosten erhöht. Überdies schreibt das neue Sozialhilfegesetz den Ländern vor, Alleinerziehende mit Kindern unter sechs Jahren von der Arbeitspflicht zu befreien, wenn ihnen keine Kinderbetreuung zur Verfügung steht. Auch die kostenlose Krankenversorgung (Medicaid) ist erheblich ausgebaut worden. Bis 1986 stand sie nur Sozialhilfeempfängern und Behinderten offen. Seit 1990 haben auch Schwangere und Kinder bis zu sechs Jahren ein Anspruchsrecht, sofern ihre Einkünfte die Armutsgrenze um nicht mehr als 33 Prozent übertreffen. Mit der 96er-Reform wurde Medicaid schließlich völlig von der Sozialhilfe abgekoppelt und auf alle armen Kinder bis zu 19 Jahren ausgeweitet. In einigen Bundesländern sind die Alters- und Einkommensgrenzen noch großzügiger ausgestaltet.

*Verbesserte
Rahmenbedingungen*

Die Kosten der sozialpolitischen Reformen der 90er-Jahre sind beträchtlich. Das Haushaltsbüro des Kongresses (Congressional Budget Office, 1999) summiert für das Jahr 1999 die Bundesausgaben für Familien mit niedrigem Einkommen, die keine Sozialhilfe beziehen, auf 51,7 Milliarden Dollar (Schaubild 4).

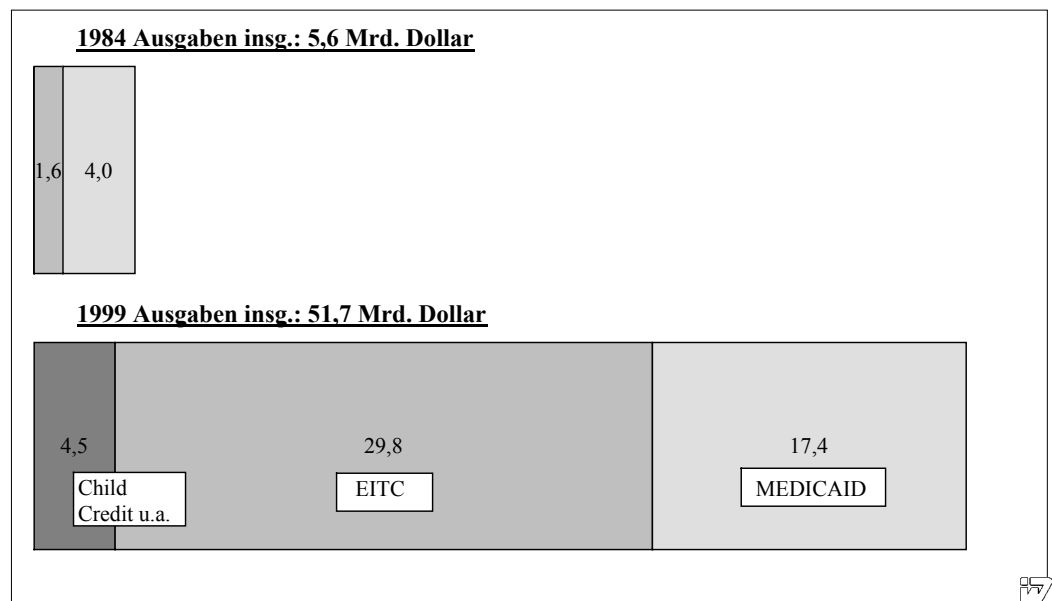
Kosten der Reform

Seit 1984 haben sich diese Ausgaben verneunfacht. Hinzu kommen die Sozialhilfeausgaben (TANF) in Höhe von 11,3 Milliarden Dollar (1999), die seit 1984 allerdings nur um 32 Prozent angestiegen sind. Dieses deutliche Dynamikgefälle und das erheblich gestiegene Gewicht vor allem des Steuerkredits im Rahmen der Bundesausgaben für die "make-work-pay"-Reformen machen den Strategiewechsel der amerikanischen Politik deutlich. Während 1984 etwa 6 Millionen Niedriglöhner einen Steuerkredit bekamen und 11 Millionen Amerikaner Sozialhilfe erhielten, wurden 1999 etwa 20 Millionen EITC-Begünstigte und 7 Millionen Sozialhilfeempfänger gezählt (Committee on Ways and Means, 2000).

Schaubild 4:

Bundesausgaben für Familien mit niedrigem Einkommen, die keine Sozialhilfe beziehen

- in Milliarden Dollar -



Quelle: Congressional Budget Office, 1999.

Zu Haushaltsproblemen kam es infolge dieses Anstiegs des Sozialaufwands nicht. Denn konjunkturbedingt stiegen die Steuereinnahmen steil an. Außerdem wurden die Staatsausgaben, vor allem im Verteidigungsbereich, erheblich zurückgeführt. Bekanntlich schließt der amerikanische Staatshaushalt seit 1998 mit Überschüssen ab.

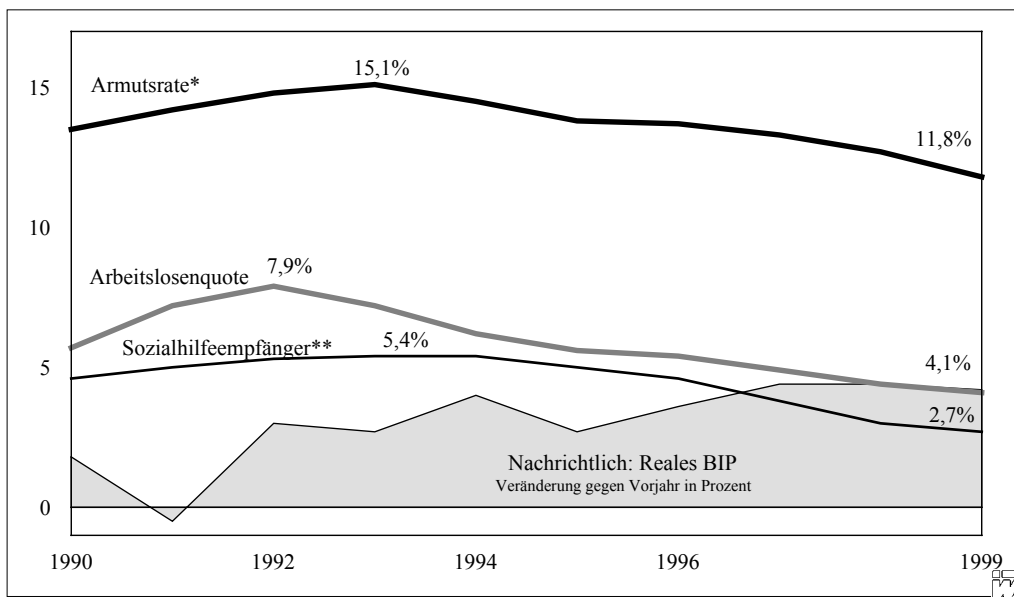
Die Ziele der sozialpolitischen Reformen waren, Armut zu verringern, Sozialhilfeabhängigkeit abzubauen und Erwerbstätigkeit zu fördern. Hieran gemessen waren die Reformen zweifellos erfolgreich (Schaubild 5):

Die Erfolge

Schaubild 5:

Ausgewählte Sozialindikatoren der USA

- in Prozent -



* Anteil der Personen, die unter der Armutsgrenze leben, an der Bevölkerung in Prozent. ** In Prozent der Bevölkerung.
Quelle: U.S Bureau of the Census, 2000a; U.S Bureau of the Census, 2000c; U.S. Department of Labor, 2001; Bureau of Economic Analysis, 2001.

- Die Zahl der Sozialhilfeempfänger ist von 14,2 Millionen im Jahr 1994 auf zuletzt 7,2 Millionen zurückgegangen. Ihr Anteil an der gesamten Bevölkerung hat sich damit glatt halbiert und beträgt nunmehr 2,7 Prozent. Befragungen belegen, dass der überwiegende Teil (über 60 Prozent) der ehemaligen Hilfsempfänger in eine Beschäftigung gewechselt sind (U.S. General Accounting Office, 1999). Der Anteil der Sozialhilfeempfänger mit Erwerbseinkommen hat sich von 7 Prozent (1992) auf 33 Prozent (1999) erhöht (Committee on Ways and Means, 2000).
- Die Armutsrate ging gleichzeitig von 15,1 Prozent auf 11,8 Prozent zurück. Bei den Alleinerziehenden mit zwei Kindern sank sie um gut 10 Punkte auf 35,7 Prozent (Tabelle 1). Hierbei bleiben Sachleistungen wie Medicaid und Lebensmittelmarken ebenso unberücksichtigt wie der Einkommensteuernkredit. Wenn man diese Komponenten mitberücksich-

tigt, sinkt laut Schätzungen des Bureau of the Census (1999) die Armutsrate auf 9,6 Prozent.

- Beim Rückgang der Arbeitslosenquote von knapp 8 Prozent auf gut 4 Prozent spielen zweifellos konjunkturelle Momente den dominierenden Part. Allerdings zeigen sich in der um 20 Prozentpunkte gestiegenen Erwerbsquote von Alleinerziehenden (Tabelle 1) auch Effekte der sozialpolitischen Reform, vor allem der "make-work-pay"-Strategie.

Die Wirtschaftsberater des Präsidenten (CEA, 1997; 1999) haben den Rückgang der Sozialhilfeempfänger während der 90er-Jahre in seine Komponenten zerlegt (Tabelle 3).

Tabelle 3:

Komponenten des Sozialhilfeempfänger-Rückgangs

Komponenten	1993/96	1996/98
	Beiträge zum Rückgang in Prozent ¹⁾	
Arbeitsmarkt	31,0	9,1
Sozialhilfereformen	13,5	35,5
Senkung der Sozialhilfesätze	14,0	3,1
Anhebung des Mindestlohns	-12,7 ²⁾	12,6
Sonstige Komponenten	54,2	39,8
Alle Komponenten	100	100

1) Mittelwerte aus Margenangaben, die der CEA aufgrund unterschiedlicher Modellannahmen ermittelt hat.

2) Effekte des sinkenden Mindestlohns: Zahl der Sozialhilfeempfänger wäre gestiegen, wenn der sinkende Mindestlohn die einzige Komponente gewesen wäre.

Quelle: Council of Economic Advisers, 1997 und 1999.

Sie kommen dabei eindeutig zu dem Ergebnis, dass in der Periode 1993/96 konjunkturell verbesserte Arbeitsmarkteinflüsse eine dominierende Rolle spielen. Doch in der zweiten Teilperiode (1996/98) sinkt der Arbeitsmarkteinfluss auf unter 10 Prozent. Statt dessen bekommen die Effekte der Sozialhilfereform, der "make-work-pay"-Strategie, die im Posten "sonstige Komponenten" erfasst werden, und die Erhöhung des Mindestlohns entscheidende Bedeutung.

Die amerikanischen Erfahrungen mit einer strafferen Handhabung der Sozialhilfe und der Reformen, die Niedriglohnarbeit finanziell fördern, sind gut.

Sie sollten deshalb hierzulande beachtet werden. Denn in Deutschland fehlen wirksame Arbeitsanreize und der Arbeitsmarkt ist zu unflexibel. Die hohe finanzielle Absicherung der Arbeitslosigkeit verhindert zwar Armut, schafft aber Arbeitslosigkeit, weil sie Erwerbstätigkeit unattraktiv macht (Peter, 2000). Überdies behindern die geringen Freibeträge in der Sozial- und Arbeitslosenversicherung sowie die ohnehin hohe Steuer- und Abgabenbelastung der Arbeitseinkommen den Wechsel in die Erwerbstätigkeit. Um in Deutschland den "make-work-pay"-Ansatz wirksam werden zu lassen, wären vor allem folgende Reformen erforderlich:

- Das Niveau der Transfereinkommen bei Arbeitslosigkeit muss gesenkt werden.
- Die Sozial- und Arbeitslosenhilfe müssen in kommunaler Trägerschaft zusammengelegt werden, verbunden mit entsprechender Finanzausstattung der Gemeinden.
- Außerdem muss die Sozialhilfe in eine individuell zugeschnittene Hilfe zur Arbeit umgestaltet werden, die auf Leistung und Gegenleistung basiert und für eine zügige Vermittlung der Arbeitslosen sorgt.
- Das Arbeitslosengeld muss auf zwölf Monate begrenzt werden.
- Hauptaufgabe der Sozialpolitik muss sein, Armut zu vermeiden, indem sie Erwerbstätigkeit fördert und niedrig entlohnte Arbeit finanziell aufwertet. Hierfür eignet sich eine negative Einkommensteuer, mit der Niedrigverdienste bis oberhalb des Existenzminimums aufgestockt werden.
- Der Arbeitsmarkt muss dereguliert und flexibilisiert werden.
- Die Steuer- und Abgabenlast der Arbeitseinkommen muss gesenkt werden.

Literatur:

- Barrington, Linda, 2000, Does A Rising Tide Lift All Boats? America's Full-Time Working Poor Reap Limited Gains in The New Economy, Research Report, The Conference Board, New York.
- Blank, Rebecca, 2000, Distinguished Lecture on Economics in Government, Fighting Poverty: Lessons from Recent U.S. History, in: Journal of Economic Prospects, Vol. 14, Nr. 2, Spring.
- Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce, 2001, (www.bea.doc.gov/bea/dn1.htm).
- Burtless, Gary, 1998, Can the Labor Market Absorb Three Million Welfare Recipients? in: Kaye, Kelleen und Demetra Nightingale, (Hrsg.), Challenges and Opportunities for Economic Self-Sufficiency, U.S. Department of Health and Human Services, Washington, D.C.
- Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, 2000, 2000 Green Book, Washington, D.C., (<http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/multidb.cgi>).
- Congressional Budget Office, 1999, Policy Changes Affecting Mandatory Spending for Low-Income Workers Not Receiving Cash Welfare, August, Washington, D.C.
- Council of Economic Advisers (CEA), 1997, Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996, Washington, D.C. (www.whitehouse.gov/WH/EOP/CEA/welfare/report.html).
- Council of Economic Advisers (CEA), 1999, The Effects of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads: An Update, Washington, D.C. (www.whitehouse.gov/WH/EOP/CEA/html/welfare/techv2.html)
- Council of Economic Advisers (CEA), 2001, Economic Report of the President 2000, Washington, D.C.
- Economic Policy Institute, 2000, (<http://epinet.org/datazone/minimumwage.html>).
- Ellwood, David T., 2000, The Plight of the Working Poor, in: Children's Roundtable, Nr. 2, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Peter, Waltraut, 1997, Die amerikanische Sozialhilfereform, in: iw-trends, Nr.4, S. 59 - 73.
- Peter, Waltraut, 1998, Sozialhilfe und Arbeitsanreize im deutsch-britisch-amerikanischen Vergleich, in: iw-trends, Nr. 3, 37 - 51.
- Peter, Waltraut, 2000, Das deutsche Sozialhilfesystem: Im Spannungsfeld zwischen sozialer Fürsorge und Hilfe zur Arbeit, in: iw-trends, Nr. 2, 57 - 70.
- Peter, Waltraut, 2001, Die amerikanische Sozialhilfereform. Eine Zwischenbilanz nach drei Jahren, Reisebericht, in: Der Landkreis. Zeitschrift für kommunale Selbstverwaltung, April.
- U.S. Bureau of the Census, 1999, Experimental Poverty Measures 1990 to 1997, Current Population Reports, S. 60 - 205.
- U.S. Bureau of the Census, 2000a, Poverty in the United States, in: Current Population Reports, S 60 - 210.

U.S. Bureau of the Census, 2000b, (www.census.gov/population/socdemo/hh-fam-1.txt).

U.S. Bureau of the Census, 2000c, Money Income in the United States 1999, in: Current Population Reports, S. 60 - 209.

U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, 2000, Temporary Assistance for Needy Families (TANF) Program. Third Annual Report to Congress," Washington, D.C., (www.acf.dhhs.gov/programs/opre/director.htm).

U.S. Department of Labor, 2001, Bureau of Labor Statistics Data, (<http://146.142.4.24/cgi-bin/surveymost>).

U.S. General Accounting Office, 1999, Welfare Reform: Information on Former Recipient Status, Washington, D.C.

Social Policy Changes in the U.S. in the 90s and their Effects

Over the last decade the U.S. enacted a series of major social policy reforms which radically changed the public assistance system and increased the returns to work for low-wage workers. While welfare benefits were reduced and time-limits and work requirements imposed, the income supports for low-income working families were dramatically expanded. The increases of the minimum wage and the Earned Income Tax Credit (EITC) raised the annual income of a single mother with two children, working full-time in a minimum wage job, by more than 80 per cent, from \$7,883 in 1989 to \$14,602 in 1999. In addition, child care subsidies and health insurance coverage of low-income families were steadily expanded. As a result, federal spending on low-income families not on welfare, which had been less than \$6 billion in 1984, rose to almost \$52 billion. The effects of these policy changes in combination with the strong economy were dramatic: welfare caseloads were cut in half, the poverty rate fell by 3.3 percentage points and the employment rate of single mothers rose by 20 percentage points. As Germany is struggling to reform its welfare state it, therefore, makes sense to regard the American experiences.

iw-focus