

Sozialreformen im Vereinigten Königreich*

Waltraut Peter, November 2005

Im Jahr 1997 trat New Labour im Vereinigten Königreich mit dem Versprechen an, eine neue Balance zwischen Eigenverantwortung und staatlicher Fürsorge zu schaffen. Eine Modernisierung des Steuer- und Transfersystems sollte sowohl die Arbeitsanreize verbessern und Erwerbschancen für jeden schaffen als auch die erwerbsunabhängigen Familienleistungen ausweiten und die Kinderarmut beseitigen. In der zweiten Amtsperiode hat die britische Regierung den Schwerpunkt von erwerbsabhängigen Transfers hin zu erwerbsunabhängigen Familienleistungen verschoben. Dadurch hat die Ausweitung der Sozialleistungen gleichzeitig die Arbeits- und Leistungsanreize geschwächt. Trotz der beachtlichen Reformen und des Rückgangs der Arbeitslosigkeit, der Sozialhilfeabhängigkeit und der Armut ist die Bilanz deshalb ambivalent. Die Kinderarmut ist nur um knapp ein Viertel gesunken, und die Anzahl der Bezieher von Erwerbsunfähigkeitsleistungen ist weiter gestiegen.

Als die Labour Party im Jahr 1997 im Vereinigten Königreich nach 18 Jahren konservativer Administration die Regierungsgeschäfte übernahm, expandierte die Wirtschaft im sechsten Jahr, die Arbeitslosenquote war von 10,4 Prozent im Jahr 1993 auf 7,1 Prozent und das Staatsdefizit von 8 auf 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) gesunken (OECD, 1998). Dieser makroökonomische Erfolg ging jedoch mit einer Reihe negativer Entwicklungen einher. Die Arbeitslosenquote von Jugendlichen war überdurchschnittlich angewachsen, und der Anteil der Langzeitarbeitslosen hatte sich im Vergleich zu den Jahren vor 1980 auf 40 Prozent vervierfacht (ONS, 2005; OECD, 1998). Die Erwerbsbeteiligung war vergleichsweise hoch. Sie stagnierte jedoch, weil eine Zunahme der Erwerbstätigkeit bei den Frauen mit einem Rückgang bei den Männern einherging. Entsprechend stieg die Anzahl der nicht erwerbstätigen Transferbezieher stark an. Im Jahr 1997 bezogen 2,39 Millionen vormalige Arbeitnehmer eine Erwerbsunfähigkeitsunterstützung, und 2,24 Millionen Menschen unter 60 Jahren bekamen Sozialhilfe. Fast ein Zehntel der britischen Bevölkerung, ohne Berücksichtigung der Rentner, lebte von Transfers (Incapacity Benefit oder Income Support).

* Diese Studie wurde gefördert von der informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln im Rahmen des Forschungsprojekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“ und der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Der zunehmende Transferbezug konzentrierte sich vorwiegend auf drei Gruppen: Zum Ersten auf die Geringqualifizierten, deren Arbeitsmarktchancen sich deutlich verschlechtert hatten. Zum Zweiten gewannen die Alleinerziehenden an Gewicht, deren Anteil an allen Familien mit Kindern bis Mitte der neunziger Jahre auf 20 Prozent anstieg (HM Treasury, 2005), während ihre Erwerbsquote von 48 Prozent im Jahr 1978 auf knapp über 40 Prozent im Jahr 1997 gesunken war (HM Treasury, 2005; OECD, 1998). Zunehmend handelte es sich dabei um nie verheiratete, schlecht qualifizierte Mütter mit geringen finanziellen Ressourcen. Die Anzahl der allein erziehenden Sozialhilfeempfängerinnen verdreifachte sich auf über 1 Million. Die dritte Gruppe waren Partner von Arbeitslosen, die sich ebenfalls vom Arbeitsmarkt zurückgezogen hatten. Nur jeder dritte Partner eines Arbeitslosen war erwerbstätig, während drei Viertel der Partner eines Erwerbstätigen ebenfalls erwerbstätig waren. Der Anteil der Haushalte ohne einen Erwerbstätigen an allen Haushalten mit Personen im erwerbsfähigen Alter lag mit 22 Prozent dreimal so hoch wie 20 Jahre zuvor (OECD, 1998).

Wie in einer Reihe anderer Länder zeigte sich im Vereinigten Königreich eine Polarisierung der Einkommensverteilung (Schröder, 2004). Vor allem die Einkommensposition von Familien mit Kindern verschlechterte sich: In den Jahren 1996 und 1997 lebten in fast einem Drittel der einkommensschwachen Haushalte Kinder, und über 90 Prozent dieser Kinder waren abhängig von Sozialhilfe. Entsprechend hatte die Kinderarmut zugenommen. Der Anteil der Kinder mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens (ohne Berücksichtigung der Wohnkosten) belief sich 1996 und 1997 auf 25 Prozent gegenüber 12 Prozent im Jahr 1978, mit Berücksichtigung der Wohnkosten auf 34 Prozent gegenüber 14 Prozent (HM Treasury, 2005).

Neben der steigenden Arbeitslosigkeit hatten andere Faktoren zum Anstieg der Häufigkeit und Konzentration von Armut beigetragen. Verglichen mit Kontinentaleuropa, hatte das Vereinigte Königreich traditionell einen geringeren Teil seines BIP für Sozialleistungen ausgegeben (OECD, 1996). Die meisten dieser Leistungen waren bedürftigkeitsgeprüft und lediglich dafür gedacht, Erwerbsunfähigen ein Mindesteinkommen zu sichern. Sobald die Transferempfänger arbeiteten, wurde ihr Erwerbseinkommen zu 100 Prozent auf die verschiedenen Sozialhilfen angerechnet. Als Arbeitslosigkeit immer häufiger zur Hauptursache für Sozialhilfeabhängigkeit wurde, führte der Transferbezug immer mehr zu einer Inaktivitätsfalle. Hinzu kam, dass die Mindesteinkommen zwar mit der Inflationsrate wuchsen, die Preise aber weit langsamer stiegen als die Durchschnittslöhne. Damit hielten die Transfers mit der allgemeinen Lohnentwicklung nicht mehr Schritt. Von den Lohnzuwächsen hatten wiederum vorwiegend die besser qualifizierten Erwerbstätigen profitiert. Das lag

auch daran, weil die Tories die Macht der Gewerkschaften beträchtlich beschnitten und die Wages Councils, die für nicht organisierte Wirtschaftszweige Mindestlöhne setzten, faktisch abgeschafft hatten.

Vor diesem Hintergrund versprach die Labour Party unter Blair – umbenannt in New Labour – einen „dritten Weg“ zwischen dem traditionellen sozialdemokratischen Weg und dem marktliberalen Kurs der Tory-Regierungen unter Thatcher und Major. Grundlage eines modernen und aktivierenden Staates sollte eine neue Kultur von „rights and responsibilities“ und „fairness and opportunity“ sein. Ziel der Modernisierung des Steuer- und Transfersystems war die Schaffung von „Erwerbschancen für jeden in einem sich verändernden Arbeitsmarkt“ sowie von ausreichenden finanziellen Arbeitsanreizen und die Unterstützung von Familien – unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern. Bis zum Jahr 2020 sollte die Kinderarmut ausgelöscht werden.

Der folgende Beitrag beschreibt die Reformen entsprechend ihrer Zielsetzung: Zuerst wird gezeigt, wie der New Deal zur Aktivierung und Integration von arbeitslosen und inaktiven Sozialleistungsempfängern in den Arbeitsmarkt beitragen soll. Zum Zweiten werden die Einführung des Working Tax Credits (WTC), eines Mindestlohns und Änderungen bei den Sozialversicherungsbeiträgen und Einkommensteuern dargestellt. Zum Dritten wird die Einführung eines Child Tax Credits (CTC) zur Unterstützung von Familien und Beseitigung der Kinderarmut beschrieben.

“Welfare to work” – ein New Deal für Arbeitslose

Beim Regierungsantritt von New Labour waren die örtlichen Ämter des Employment Service als Teil des Arbeits- und Sozialministeriums nur für die ordnungsgemäße Auszahlung des Arbeitslosengeldes und der Arbeitslosenhilfe zuständig. Zwar hatten die Tories bereits die Pflicht, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen und eine Arbeit zu suchen, gesetzlich verschärft. Da aber das gleichzeitige Fördern von Arbeitslosen als zu teuer erschien, blieb auch das Fordern auf der Strecke. Alle anderen Sozialleistungen, vor allem die Sozialhilfe (Income Support) und die Unterstützung bei Erwerbsunfähigkeit (Incapacity Benefit), wurden weiterhin von der Benefit Agency des Arbeits- und Sozialministeriums verwaltet. Die Integration in den Arbeitsmarkt wurde nicht thematisiert.

Der New Deal zielte darauf ab, aus der passiven Verwaltung von Hilfeempfängern eine aktivierende Hilfe zur Arbeit zu machen. Dazu wurden die Benefit Agency und der Employment Service als Jobcentre Plus zusammengelegt und die örtlichen Ämter der neuen Behörde in One-Stop-Zentren umgebaut, die jedem im erwerbsfähigen Alter eine individuelle,

integrierte Dienstleistung anbieten, alle Transferansprüche prüfen und die New-Deal-Programme umsetzen. Dabei wurde im Jahr 1998 als erstes der New Deal for Young People (NDYP) eingeführt. Er ist verpflichtend für Jugendliche zwischen 18 und 24 Jahren, die sechs Monate oder länger Arbeitslosenunterstützung beziehen. In den ersten vier Monaten, dem so genannten Gateway, werden die Jugendlichen von einem persönlichen Berater bei der Vollzeitarbeitsuche unterstützt. Ist der Jugendliche danach noch arbeitslos, muss er eine von fünf Optionen wählen:

1. eine subventionierte Beschäftigung im regulären Arbeitsmarkt für maximal sechs Monate, bei der ihm der Arbeitgeber den für die Tätigkeit üblichen Lohn bezahlt und dafür einen Lohnzuschuss und eine Ausbildungspauschale erhält;
2. eine einjährige Vollzeitausbildung;
3. eine sechsmonatige 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 zuzüglich eines Einmalzuschusses von 400 Pfund erhält;
4. eine sechsmonatige gemeinnützige Beschäftigung in einer Environmental Task Force zu denselben Bedingungen wie bei Option 3 oder
5. eine selbstständige Tätigkeit mit Fortzahlung der Arbeitslosenunterstützung sowie finanzieller und beratender Unterstützung.

Meldet sich der Jugendliche danach wieder arbeitslos, folgt eine Follow-Through-Phase, in der die Betreuung intensiviert wird. Alle Aktivitäten werden schriftlich vereinbart und bei Nicht-Einhaltung der Verabredungen ohne triftigen Grund mit Ausschluss aus dem Programm und Streichung der Arbeitslosenunterstützung sanktioniert.

Tabelle 1

Teilnehmerstruktur am New Deal for Young People

Teilnehmer am NDYP im März 2005 im Vereinigten Königreich¹⁾

Teilnehmer insgesamt ²⁾	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 (selbstständige Tätigkeit). Daten hierzu werden nicht ausgewiesen. 2) Gesamtanzahl ergibt nicht die Summe der ausgewiesenen Optionen.

Quellen: Department for Work and Pensions; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Tabelle 1 zeigt – bis auf Option 5 (selbstständige Tätigkeit) – die Teilnehmerstruktur im März 2005. Demnach befanden sich rund zwei Drittel der am NDYP teilnehmenden Jugendlichen zu diesem Zeitpunkt im Gateway. Die anderen optierten vorzugsweise für eine

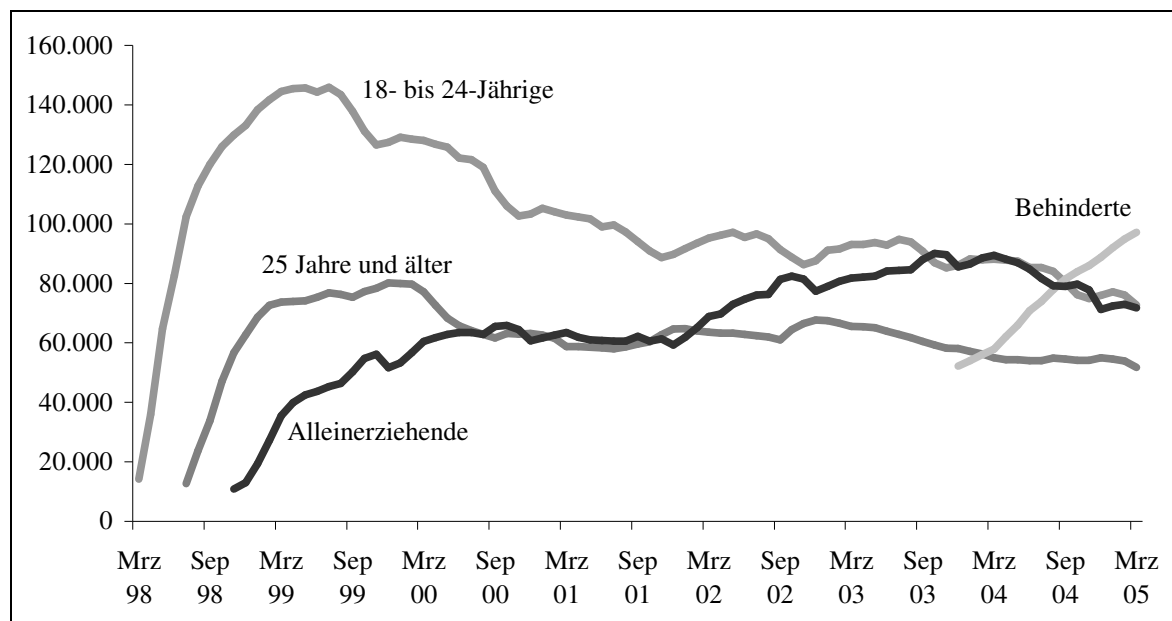
Vollzeitausbildung. Etwa einer von sieben Teilnehmern wird im Follow Through weiter gefordert und gefördert. Die Gesamtanzahl der Teilnehmer hat sich gegenüber dem Höchststand im Juli 1999 halbiert (Abbildung 1).

Aufbauend auf diesem Erfolg wurde kurz darauf der New Deal 25plus für Arbeitslose zwischen 25 und 49 Jahren eingeführt. Eine Teilnahme ist Pflicht für alle, 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 weiter betreut. Die anderen zunächst regional, dann landesweit eingeführten New Deals für Alleinerziehende, für die über 50-Jährigen, Behinderte und Partner von Arbeitslosen sind freiwillig. Sofern die Betroffenen Leistungen beziehen, müssen sie lediglich an einem „work-focused interview“ teilnehmen. Entscheiden sie sich für die Teilnahme, gewährt ihnen der New Deal ein großzügiges Angebot an Beratungs- und finanziellen Einstiegsleistungen. Die Nicht-Teilnahme hat keinen Einfluss auf bestehende Transferansprüche. Bis einschließlich des Jahres 2004 haben der NDYP über 440.000 Jugendliche und der New Deal 25plus mehr als 150.000 Erwachsene betreut und in Arbeit gebracht (Balls, 2004). Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Teilnehmerzahlen der New Deals seit ihrer jeweiligen Einführung.

Abbildung 1

Teilnehmer am New Deal

Anzahl der Teilnehmer nach Alter, Familienstand und Behinderung



„Make work pay“ durch Steuergutschrift

Bis zum Jahr 1999 hatten erwerbstätige Familien Anspruch auf den Family Credit (FC), wenn sie bedürftig waren und mindestens 16 Stunden pro Woche – bei Paaren 30 Stunden – arbeiteten. Tabelle 2 gibt einen Überblick über die Veränderungen seit dem Jahr 1999. Income Support erhielten nur Bedürftige, die höchstens 15 Stunden arbeiteten. Anspruchsberechtigte Eltern konnten 70 Prozent der Ausgaben für Kinderbetreuung vom Familieneinkommen abziehen, höchstens jedoch £ 40 pro Woche. Die Höhe des Maximalbetrages war abhängig von der Anzahl der Familienmitglieder, dem Alter der Kinder und der Anzahl der wöchentlichen Arbeitszeit. Ab 30 Stunden gab es einen Extrabonus. Lag das Erwerbseinkommen der Familie unterhalb einer bestimmten Höhe (£ 79 pro Woche), erhielt sie den Maximalbetrag. Danach schrumpfte der Transfer je zusätzlichem Pfund Einkommen um 70 Pence. Eine Alleinerziehende mit zwei Kindern unter elf Jahren erhielt in den Jahren 1997 und 1998 eine Aufstockung von bis zu £ 78,50 pro Woche.

New Labour wollte die Armuts- und Arbeitslosigkeitsfallen des FC beseitigen. Als Gründe wurden die zu niedrige Höhe des FC und der Kinderbetreuungsfreibeträge sowie die hohe Grenzbelastung genannt. Dass nur 57 Prozent der Berechtigten den FC beantragten, wurde auf die mit der Sozialhilfeleistung verbundene Bedürftigkeitsprüfung und Stigmatisierung zurückgeführt. Der neue Tax Credit sollte deshalb großzügiger sein, eine niedrigere Entzugsrate haben und keine Sozialhilfe, sondern eine Steuergutschrift sein, die Kinderlose einschließt. Die Umsetzung erfolgte in zwei Schritten. Zunächst wurde der FC im Jahr 1999 durch den Working Families' Tax Credit (WFTC) ersetzt. Dieser setzte zwar noch eine Bedürftigkeitsprüfung voraus, aber die Verwaltung oblag nicht mehr dem Sozial-, sondern dem Finanzamt. Die Entzugsrate wurde auf 55 Prozent gesenkt und der Maximalbetrag angehoben. Die Kinderbetreuungskosten wurden jetzt nicht mehr vom angerechneten Einkommen abgezogen, sondern zum WFTC hinzuaddiert. Die maximale Höhe lag bei 70 Prozent von £ 100 pro Woche für ein Kind und £ 140 für zwei und mehr Kinder.

Im Jahr 2003 folgte der zweite Schritt, mit dem der WFTC durch den WTC ersetzt und auf Erwerbstätige ohne Kinder ausgeweitet wurde. Der WTC ist keine bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe mehr, sondern eine einkommensabhängige Steuergutschrift. Bei einem Haushaltseinkommen unterhalb der Steuerfreibetragsgrenze zahlt das Finanzamt den Betrag voll aus, ansonsten abzüglich der Steuerschuld. Im Unterschied zur Sozialhilfe werden nur die zu versteuernden Vermögenserträge als Einkommen gezählt. Das Vermögen – zum Beispiel Sparguthaben, Geldanlagen, Wohneigentum – bleibt unberücksichtigt. Anders als bisher richtet sich die Höhe des WTC nicht mehr nach der Anzahl der Kinder, sondern ent-

hält nur noch einen Grundbetrag für Alleinstehende zuzüglich des „lone parent/couple element“, der 30-Stunden-Zulage und des Zuschlags für Kinderbetreuungskosten.

Tabelle 2

Tax Credits im Vereinigten Königreich im Vergleich

Angaben in Pfund Sterling (£)¹⁾

	Family Credit (FC)²⁾	Working Families' Tax Credit (WFTC)³⁾	Working Tax Credit (WTC)⁴⁾
Geltungsdauer	1988 – Sept. 1999	Okt. 1999 – Okt. 2003	Seit Okt. 2003
Leistung	Sozialhilfe	Steuerzuschritt	
Zuständiges Amt	Sozialamt	Finanzamt	
Antragsteller	Mutter	in Paarhaushalten entweder Vater oder Mutter	
Bedingungen	Bedürftigkeit, mind. 24 bzw. 16 Stunden abhängige oder selbstständige Beschäftigung, mind. 1 abhängiges Kind	Bedürftigkeit, mind. 16 Stunden abhängige oder selbstständige Beschäftigung, mind. 1 abhängiges Kind	Einkommen unterhalb der WTC-Grenze; mind. 16 (bzw. 30 Stunden für Kinderlose) abhängige oder selbstständige Beschäftigung
Betrag pro Woche	Alleinstehende: £ 32,10 Alleinerziehende oder Paar mit 2 Kindern unter 11 Jahren: £ 44,20	Alleinstehende: £ 49,80 Alleinerziehende oder Paar mit 2 Kindern unter 11 Jahren: £ 80,10	Alleinstehende: £ 30,20 Alleinerziehende oder Paar: £ 59,90
30-Stunden-Zulage	–	£ 11,05	£ 12,30
Höchsteinkommen ⁵⁾	£ 51,55	£ 90	£ 97
Entzugsrate in Prozent	70	55	37
Kinderbetreuungskosten pro Woche	Vom Bruttoeinkommen abziehbarer Freibetrag	Aufstockung des Höchstbetrages des WFTC, 70 % bis zu £ 100 für 1 Kind, £ 150 für 2 und mehr Kinder	Aufstockung des Höchstbetrages des WTC, 70 % bis zu £ 135 für 1 Kind, £ 200 für 2 und mehr Kinder
Berechnungsgrundlage	Nettoeinkommen der letzten 6 Wochen kontinuierlicher Erwerbstätigkeit vor Antragstellung		Bruttoeinkommen des Vorjahres, Änderungen im Laufe des Steuerjahres werden nach Meldung berücksichtigt
Bewilligungszeitraum	6 Monate		Steuerjahr
Auszahlung	Alle 2 Wochen vom Sozialamt	Alle 2 Wochen mit dem Lohn vom Arbeitgeber (wenn Antragsteller erwerbstätiger Elternteil) oder vom Finanzamt	Alle 2 Wochen vom Finanzamt an den Antragsteller

1) Im Jahr 2004 notierte 1 Euro für 0,68 Pfund Sterling. 2) Beträge: Stand 1988. 3) Beträge: Stand 1999. 4) Beträge: Stand 2004.

5) Wöchentliches Haushaltseinkommen, ab dem der Höchstbetrag reduziert wird.

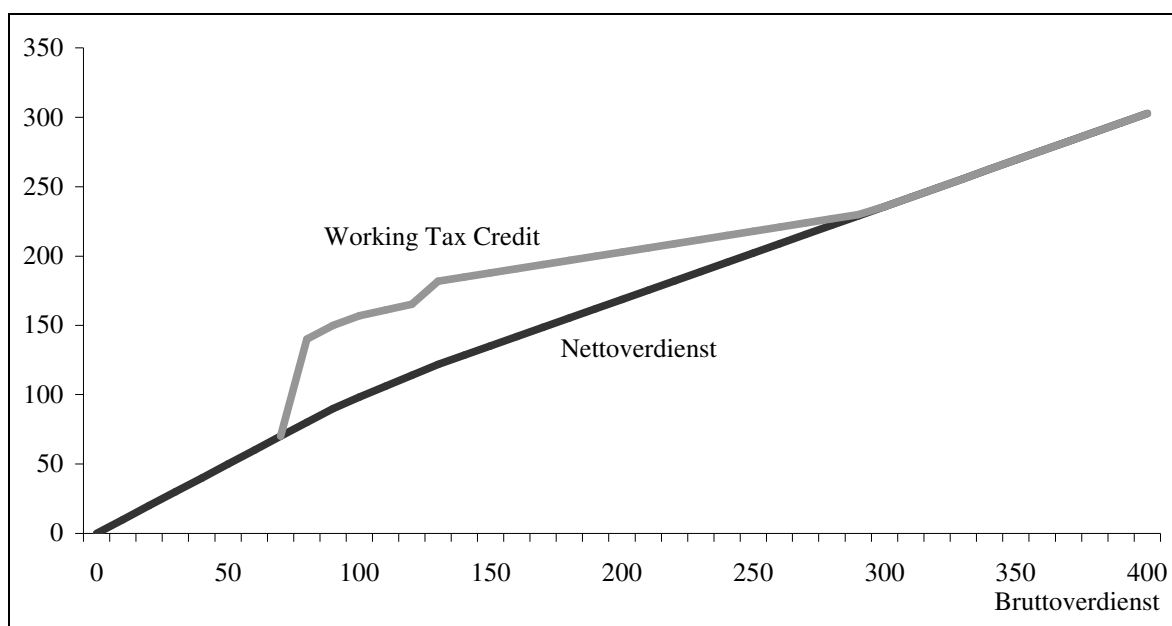
Quellen: Child Poverty Action Group; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Abbildung 2 zeigt die Einkommensaufstockung für eine Alleinerziehende durch den WTC. Arbeitet sie 16 Stunden pro Woche zum Mindestlohn, stockt der WTC ihren Wochenverdienst in Höhe von £ 78 um £ 60 auf. Bei 30 Stunden Arbeit beträgt ihr WTC nach Abzug von Steuern und Sozialbeiträgen £ 41, das entspricht auf Basis von Kaufkraftparitäten in Deutschland gut 60 Euro. Für Paare und Alleinerziehende endete der WTC-Anspruch im Jahr 2004 bei einem Bruttowochenverdienst von £ 290 – dies entspricht einem Monatseinkommen von rund 1.900 Euro. Für Alleinstehende war dies bei £ 215 pro Woche erreicht oder bei gut 1.400 Euro monatlich. Bezogen auf die Lohnverteilung der Vollzeitbeschäftigten, liegt die Einkommensgrenze von Alleinstehenden knapp unter dem ersten Dezil. Für Paare und Alleinerziehende deckt sie sich annähernd mit dem ersten Quartil (ONS, 2005). Beim Vergleich mit der Lohnverteilung muss allerdings bedacht werden, dass der WTC das Jahreseinkommen zugrunde legt, in den typischen Niedriglohnssektoren jedoch Teilzeitarbeit und unstete Arbeitsbedingungen verbreitet sind.

Abbildung 2

Einkommenseffekt des Working Tax Credit

Nettoverdienst je Woche eines Alleinerziehenden im Vereinigten Königreich unter Berücksichtigung des WTC in Pfund Sterling im Jahr 2004



Quellen: Child Poverty Action Group; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Einführung eines gesetzlichen Mindestlohns

Noch vor Einführung des WFTC hatte die Labour Regierung unter Blair eine Low Pay Commission einberufen, um einen angemessenen Mindestlohn vorzuschlagen. Ein Mindestlohn sollte Löhne in Höhe von £ 1 bis £ 2 pro Stunde, die in einzelnen Regionen keine

Seltenheit waren und als unfair betrachtet wurden, verhindern, ohne dadurch Geringqualifizierte vom Arbeitsmarkt auszugrenzen. Die Kommission schlug vor, zum 1. April 1999 einen Mindestlohn von £ 3,60 für Beschäftigte ab 22 Jahre und £ 3,00 für 18- bis 21-Jährige einzuführen. Betroffen waren etwa 5,5 Prozent der Arbeitnehmer (Manning, 2002). Seither wird der Mindestlohn jährlich entsprechend den Empfehlungen der Low Pay Commission angepasst (Tabelle 3). Im Jahr 2004 wurde ein dritter, niedrigerer Lohnsatz für 16- bis 17-Jährige eingeführt, um ihnen den Einstieg in den Arbeitsmarkt nicht zu erschweren.

Tabelle 3

Gesetzlicher Mindestlohn im Vereinigten Königreich

	Mindestlohn ¹⁾	Veränderung gegen Vorjahr	Anteil am Durchschnittslohn ²⁾	Anteil am Medianlohn ²⁾
	in Pfund		in Prozent	
1999	3,60		36,7	47,6
2000	3,70	2,8	35,3	46,2
2001	4,10	10,8	34,2	45,2
2002	4,20	2,4	36,0	48,1
2003	4,50	7,1	35,7	47,5
2004	4,85	7,8	36,7	48,5
2005	5,05	4,1	–	–

1) Beschäftigte ab 22 Jahre. 2) Bruttostundenverdienst aller Arbeitnehmer ohne Überstundenzuschläge.
Quellen: Low Pay Commission, 2005; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Im aktuellen Jahresbericht fasst die Kommission die bisherigen Erfahrungen zum Mindestlohn zusammen (Low Pay Commission, 2005). Da die Anzahl der Erwerbstätigen in der Gesamtwirtschaft und im Niedriglohnsektor auch nach dem Jahr 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, Menschen mit Behinderungen und Arbeitnehmer im Reinigungs-, Friseur-, Gaststätten- und Hotelgewerbe profitiert. Dagegen hat die Verringerung der Lohndifferenzierung durch den Mindestlohn die Spielräume der Arbeitgeber für Leistungsanreize beschränkt. Als alleiniges Instrument zur Beseitigung von Armut ist der Mindestlohn wenig geeignet, weil die Haushalte am unteren Ende der Einkommensverteilung oftmals arbeitslos sind, aus Rentnern und Transferempfängern bestehen und Kinder haben. Bezieher von Mindestlöhnen leben dagegen in der Re-

gel in Haushalten mit mehr als einem Erwerbstätigen und keinen oder erwachsenen Kindern.

Reformen der Sozialversicherung und Einkommensteuer

Bis zum Jahr 1999 brauchten Erwerbstätige bis zu einem Bruttowochenverdienst von £ 63 keine Sozialversicherungsbeiträge (National Insurance Contributions, NIC) zu zahlen. Wer mehr verdiente, musste auch 2 Prozent NIC auf die ersten £ 64 bezahlen und 10 Prozent auf den darüber liegenden Verdienst. Das Resultat war ein florierender Markt für £-63-Jobs. New Labour hat die Schwelle, ab der NIC zu entrichten sind, an die Steuerschwelle angeglichen. Dadurch sind jetzt die ersten £ 90 des Wochenverdienstes für alle steuer- und sozialversicherungsfrei. Der Anreiz zu geringfügiger Nebenbeschäftigung ist dadurch allerdings geblieben. Auf Verdienste oberhalb dieser Schwelle zahlen Arbeitnehmer jetzt 11 Prozent und Arbeitgeber 12,8 Prozent NIC. Im Gegenzug zu der Erhöhung der Arbeitnehmer-NIC um 1 Prozentpunkt wurde die unterste Tarifstufe der Einkommensteuer von 20 auf 10 Prozent und die mittlere von 23 auf 22 Prozent gesenkt. Der obere Steuersatz liegt unverändert bei 40 Prozent.

Ausbau der Unterstützung von Familien

Um die Kinderarmut zu beseitigen, wollte New Labour nicht nur die Erwerbstätigkeit fördern, sondern auch die Familienleistungen bündeln und erheblich ausbauen. Dabei sollte das Prinzip des progressiven Universalismus gelten: Alle Familien erhalten Unterstützung, aber die Bedürftigsten werden am meisten gefördert. Damit sollten die bisher bedürftigkeitsgeprüften Familienleistungen entstigmatisiert und die Mittelschichten, die bisher an diesen Leistungen lediglich als Steuerzahler beteiligt waren, einbezogen werden.

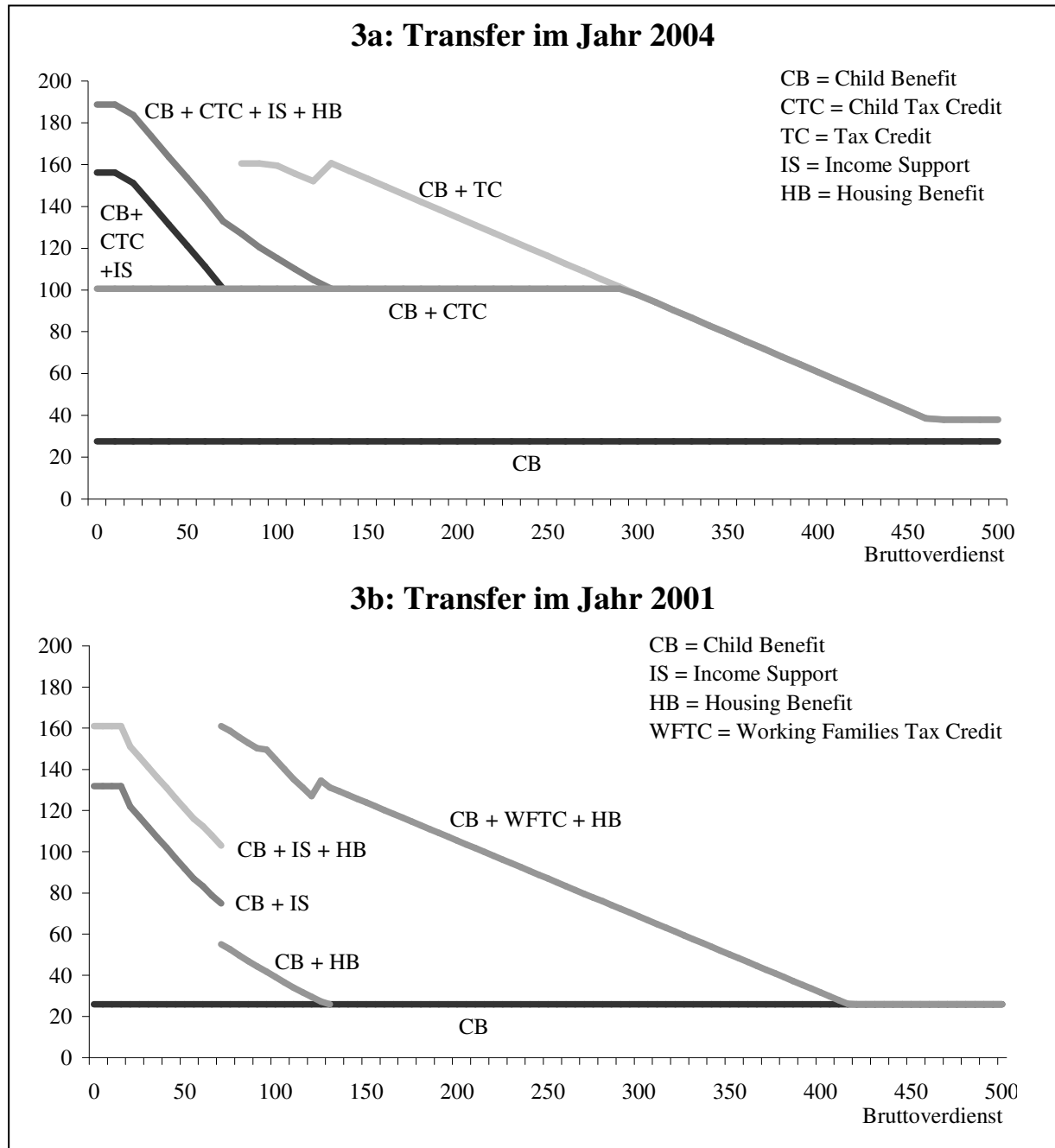
Im ersten Schritt wurden die Sozialhilfe für Kinder und die Höchstgrenze der Kinderbetreuungskosten im Rahmen des WFTC angehoben. Im zweiten Schritt wurden alle kinderbezogenen Leistungen aus der Sozial- und Arbeitslosenhilfe und dem Incapacity Benefit herausgenommen – der neue WTC enthielt sie erst gar nicht – und in einer „einzigsten, nahtlosen Familienleistung“, unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern gebündelt (HM Treasury, 2002). Der CTC beträgt gegenwärtig £ 31,25 pro Kind zuzüglich eines Family Element von £ 10,50 und eines Baby Element von £ 10,50 für Kinder unter einem Jahr. Eine Familie mit zwei Kindern älter als ein Jahr erhält somit £ 73 pro Woche – auf Basis von Kaufkraftparitäten entspricht dies rund 110 Euro in Deutschland. Erwerbstätige Familien erhalten den vollen Betrag bis zu einem Jahreseinkommen von £ 5.060, nicht erwerbstätige Familien bis zu einem Einkommen von £ 13.480. Danach sinkt der CTC mit jedem zusätzli-

chen Pfund Einkommen um 37 Pence. Das Family Element wird jedoch erst ab einem Jahreseinkommen von £ 50.000 abgeschmolzen.

Abbildung 3

Transfers im Vereinigten Königreich

Transfers von Alleinerziehenden mit 2 Kindern unter 11 Jahren in Pfund Sterling in Abhängigkeit vom wöchentlichen Bruttoverdienst



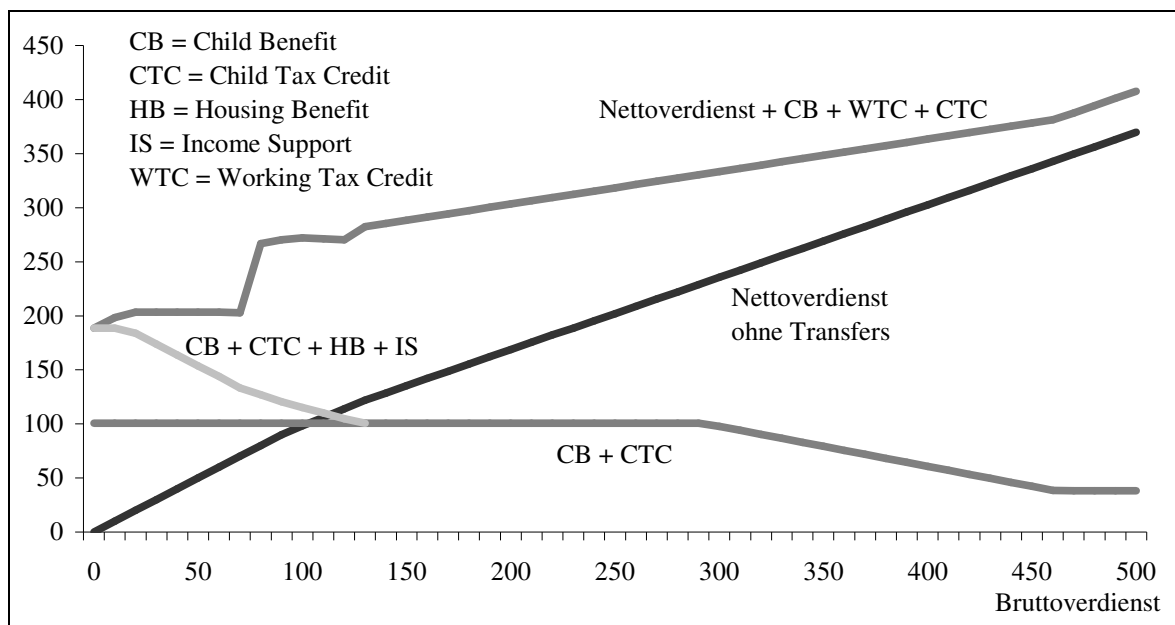
Quellen: Child Poverty Action Group; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Alle Eltern erhalten weiterhin das einkommensunabhängige Kindergeld. Insgesamt bekam eine Familie mit zwei Kindern und einem niedrigen Einkommen im Jahr 2004 Kinderleistungen von rund 660 Euro pro Monat, wovon rund 180 Euro auf das Kindergeld entfallen. Zum Vergleich: Ein Mindestlohn bei einer Arbeitszeit von 16 Stunden beträgt rund 510 Euro. Um zu veranschaulichen, welche Bedeutung die Unterstützung der Familien am Beispiel einer Alleinerziehenden im Verhältnis zur Entlohnung von Arbeit im Jahr 2004 einnahm, sind die Transfers in Abbildung 3a dargestellt. Dabei zeigt sich deutlich ein Übergewicht der erwerbsunabhängigen Familienleistungen gegenüber dem erwerbsabhängigen WTC. Wie sehr New Labour in der zweiten Amtsperiode den Fokus von „work“ zu „welfare“ verschoben hat, illustriert der Vergleich mit dem Steuer- und Transfergefüge am Ende der ersten Amtszeit von New Labour (Abbildung 3b). Während die erwerbsunabhängigen Familienleistungen hier lediglich den Sockel bildeten, war der Hauptteil der Förderung von Arbeit und der Verhinderung von Armut trotz Arbeit gewidmet.

Abbildung 4

Einkommenseffekte von Transfers im Vereinigten Königreich

Nettoverdienst je Woche von Alleinerziehenden mit 2 Kindern in Abhängigkeit vom Bruttoverdienst in Pfund Sterling



Quellen: Child Poverty Action Group; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Diese enorme Verschiebung der Balance zwischen Fürsorge und Eigenverantwortung ging auf Kosten der Arbeits- und Leistungsanreize. Abbildung 4 zeigt dies am Beispiel einer Alleinerziehenden mit zwei Kindern. Arbeit lohnt zwar immer noch mehr als der Bezug von Sozialhilfe. Zudem hat die Senkung der Entzugsrate des WTC auf 37 Prozent den Anreiz

gestärkt, die Arbeitszeit auszuweiten oder sich weiter zu qualifizieren. Der positive Effekt wird jedoch durch den CTC sichtlich geschwächt oder gar überkompensiert.

Tabelle 4

Bilanz der Sozialreformen im Vereinigten Königreich

Veränderungen ausgewählter Indikatoren im Zeitraum 1997 bis 2004

	1997	2004	Veränderung 1997/2004
	in Prozent bzw. absolut	in Prozent bzw. absolut	in Prozentpunkten bzw. absolut
Arbeitslosigkeit in Prozent ¹⁾			
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 ²⁾	47,9	10,3	-37,6
Empfänger von Arbeitslosengeld, -hilfe ³⁾	1.624.800	859.675	-765.125
Erwerbstätigenquote in Prozent			
Insgesamt (16- bis 59/64-Jährige)	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- bis 59/64-Jährige ⁴⁾	64,5	69,9	+5,4
Anzahl der Erwerbstätigen (16 Jahre und älter)	26.448.000	28.382.000	+1.934.000
Kinder unter 16 Jahren in nicht erwerbstätigen Haushalten, in Prozent	19,0	15,0	-4,0
Nicht erwerbstätige Haushalte mit Kindern ⁵⁾			
Insgesamt	16,2	14,3	-1,9
Alleinerziehende	50,3	42,1	-8,2
Alleinerziehende Sozialhilfeempfänger ⁶⁾	1.006.750	780.000	-226.750
Empfänger von Incapacity Benefits	2.388.700	2.574.000	+185.300
Empfänger von FC bzw. WTC ⁷⁾	750.000	1.530.000	+780.000
Kinderarmut ⁸⁾			
vor Wohnkosten	24,9	20,5	-4,4
nach Wohnkosten	33,3	27,8	-5,5

1) Arbeitslosenquote in Prozent. 2) Frühling. 3) Jahresdurchschnitt. 4) Das gesetzliche Rentenalter ist für Frauen 60 Jahre, für Männer 65 Jahre. 5) In Prozent aller Haushalte mit Kindern. 6) Empfänger von Income Support. 7) Empfänger von FC und WTC. 8) Anteil der Kinder mit einem Äquivalenzeinkommen von weniger als 60 Prozent des Medianeinkommens.

Quellen: Eurostat; NOS; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Eine Reformbilanz

Die Reformen von New Labour zielten darauf ab, die Erwerbstätigkeit zu fördern und die Kinderarmut zu beseitigen. Erfolge sind besonders deutlich bei den Alleinerziehenden, Jugendlichen und Kindern zu sehen (Tabelle 4). Die Erwerbsquote der Alleinerziehenden ist seit dem Jahr 1997 um 13 Prozentpunkte gestiegen, und im Durchschnitt arbeiten sie heute mehr Stunden. Der Anteil der Jugendlichen, die länger als sechs Monate arbeitslos gemeldet sind, ist von fast 50 auf gut 10 Prozent gesunken. Die Kinderarmut und die Anzahl der

sozialhilfeabhängigen Alleinerziehenden sind gesunken und – spiegelbildlich – ist die Anzahl der Haushalte angestiegen, die den WFTC oder den WTC erhalten. Zur positiven Bilanz gehört auch die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Die Wirtschaftsleistung und das Pro-Kopf-Einkommen sind im Vereinigten Königreich schneller gewachsen als im Durchschnitt der EU-15.

Trotz der enormen Ausweitung der erwerbsunabhängigen Familienleistungen ist die Kinderarmut jedoch bei weitem nicht „ausgelöscht“, und die Zahl der Incapacity-Benefit-Empfänger ist weiter gestiegen. Angesichts der ambivalenten Anreizwirkungen infolge der Schwerpunktverschiebungen im Steuer- und Transfergefüge stellt sich deshalb die Frage, inwieweit die Reformen die positiven Entwicklungen im Vereinigten Königreich gestärkt oder geschwächt haben. Sicher erscheint, dass das Vereinigte Königreich seinen wirtschaftlichen Erfolg vor allem einem flexiblen Arbeitsmarkt verdankt. Insofern hat New Labour zur positiven Performance beigetragen, indem der Arbeitsmarkt nicht durch einen Rückgriff auf Old-Labour-Rezepte eingeschnürt wurde. Vielmehr hat der New Deal durch die Entstigmatisierung und die Förderung von Niedriglohnarbeit Erwerbschancen gefördert. Gleichzeitig illustriert die Reformbilanz die schwierige Balance zwischen „welfare“ und „work“ und den vergeblichen Ehrgeiz, sie zu perfektionieren.

Literatur

Balls, Ed / Grice, Joe / O'Donnell, Gus (Hrsg.), 2004, Microeconomic Reform in Britain. Delivering Opportunities for All, London

Child Poverty Action Group, Welfare Benefits and Tax Credits Handbook, jährliche Ausgaben ab 1984

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

HM Treasury, 2005, Tax Credits: reforming financial support for families. The modernisation of Britain's Tax and Benefit System, Nr. 11, März, London

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

Manning, Alan / Dickens, Richard, 2002, The Impact of the National Minimum Wage on the Wage Distribution, Poverty and the Gender Pay Gap, URL: www.lowpay.gov.uk [Stand: 2002-12]

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996, Economic Survey United Kingdom, Paris

OECD, 1998, Economic Survey United Kingdom, Paris

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

Schröder, Christoph, 2004, Armut in Europa, in: IW-Trends, 31. Jg., Heft 2, S. 26–37

Social Reforms in the United Kingdom

New Labour entered office in 1997 with the promise to create a new balance between rights and responsibilities. The over-arching objectives of a modernisation of the tax and transfer system were to improve the incentives to work, create “employment opportunities for everyone in a changing labor market” and “eradicate child poverty” until 2020. After introducing the “New Deal” and making the working tax credit more generous, the government in its second term in office shifted the focus from make work pay policies to financial support for all families. The result was a sizable expansion of welfare and a weakening of the incentives to work and to progress. In addition, child poverty remains high and the number of incapacity benefit recipients continues to rise. In spite of remarkable reforms and a reduction of the unemployment, welfare dependency and poverty rates, the overall record does, therefore, raise concerns.