



Presseinformation

Wien, am 12.03.2008

Ist der Kombilohn ein erfolgversprechendes Modell für den österreichischen Arbeitsmarkt?

Seit dem Jahr 2003 hat die Beschäftigung – begünstigt durch die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – um 200.000 Personen zugenommen. Gleichzeitig hat sich die jahresdurchschnittliche Zahl der Arbeitslosen lediglich um 20.000 verringert. Der mäßige Rückgang der Arbeitslosenquote um knapp einen Prozentpunkt spiegelt ein strukturelles Mismatch-Problem auf dem österreichischen Arbeitsmarkt wider. Insbesondere niedrig qualifizierte Personen haben Schwierigkeiten in stabile Beschäftigungsverhältnisse einzutreten. Daher stellen Transfers zur Förderung von Beschäftigungsverhältnissen für Problemgruppen – sogenannte „In-Work-Benefits“ – eine attraktive Ergänzung zu Investitionen in die Ausbildung der Betroffenen dar.

In-Work-Benefits können auf der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite ansetzen. Sie dienen dazu die Arbeitsnachfrage in bestimmten Segmenten zu stärken, und können als Einstiegshilfe für Personen mit geringer Berufserfahrung dienen. Auf internationaler Ebene wurden in den vergangenen Jahrzehnten eine Reihe von Programmen erprobt. In der praktischen Umsetzung besteht die Herausforderung, auf spezifische nationale Rahmenbedingungen Rücksicht zu nehmen und die Anreize gezielt zu setzen. In der jüngeren Vergangenheit hat das „Hamburger-Modell“ internationale Aufmerksamkeit erregt. Dieses Kombilohn-Modell zeichnet sich durch Einfachheit aus und bietet eine zeitlich befristete Subvention von Arbeitsverhältnissen für Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt.

Gegenwärtig wird eine Reform des 2006 eingeführten österreichischen Kombilohns von den Sozialpartnern diskutiert. Das IHS hat untersucht, welche quantitativen Auswirkungen von der Einführung einer am Hamburger-Modell orientierten Maßnahme ausgehen würden. Definiert man die Zielgruppe in Anlehnung an das Hamburger Modell, so ist deren Umfang beträchtlich: mit Stichtag 31. Oktober 2006 wären knapp 200.000 Personen potenzielle Bezugsberechtigte eines Kombilohns. Basierend auf Individualdaten wurde der monetäre Anreiz zur Erwerbstätigkeit ermittelt, der von der Einführung eines derartigen Modells ausgeht. Die Ergebnisse der Analyse bestätigen das Potenzial aber auch die Grenzen einer derartigen Maßnahme. Bei einer Inanspruchnahme durch rund 9.000 Personen werden etwa 2.500 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen, die überwiegend Vollzeitjobs sind. Die Kosten für die öffentliche Hand werden zwischen 23 und 26 Mio. Euro jährlich veranschlagt und sind demnach nicht unerheblich. Die detaillierte Analyse des Modells unterstreicht die Wichtigkeit eines durchdachten Designs eines Kombilohnmodells.

Die Herausforderungen im Niedriglohnsektor der österreichischen Wirtschaft

Der österreichische Arbeitsmarkt entwickelt sich seit dem Jahr 2004 vorzüglich. Unterstützt von den günstigen konjunkturellen Rahmenbedingungen hat das Beschäftigungswachstum in den vergangenen Jahren Rekordwerte erreicht. Die Anzahl der unselbständig Beschäftigten hat sich zwischen 2003 und 2007 um jahresdurchschnittlich 200.000 Personen erhöht. Im gleichen Zeitraum ist der Jahresdurchschnittsbestand an Arbeitslosen um 20.000 zurückgegangen. Zwar ist die Arbeitslosenquote dadurch um knapp einen Prozentpunkt gesunken – angesichts der Konjunktursituation kann aber die Arbeitslosenquote als weiterhin hoch eingeschätzt werden.

Die Arbeitslosigkeit in Österreich muss vor dem Hintergrund der außerordentlich hohen Umschlagprozesse auf dem Arbeitsmarkt gesehen werden. Im Jahr 2006 wurden beispielsweise knapp 1,5 Mio. Beschäftigungsverhältnisse beendet und mehr als 1,5 Mio. neue Arbeitsverhältnisse geschaffen. Etwa 800.000 Personen sind innerhalb eines Jahres von Arbeitslosigkeit betroffen. Dabei zeigt sich, dass insbesondere Personen mit niedrigem Ausbildungsstand erhebliche Probleme haben in stabile Beschäftigungsverhältnisse einzutreten. Seit einigen Jahrzehnten ist international eine Nachfrageverschiebung zu beobachten, die sich nachteilig auf die Arbeitsmarktpformance von niedrig Qualifizierten auswirkt. Die Konsequenzen dieser Trendentwicklung sind ein deutlicher Rückgang der Reallöhne in Niedriglohnsektor im anglo-amerikanischen Raum und hohe Betroffenheit von Langzeitarbeitslosigkeit von wenig qualifizierten Arbeitnehmern innerhalb der Europäischen Union.

In der modernen Arbeitsmarktliteratur wird in diesem Zusammenhang auf den „Mismatch“ hingewiesen, der zu einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit führen kann. Tritt ein massives Mismatch-Problem auf einem Arbeitsmarkt auf, so kann selbst ein ausgeprägt dynamisches Wirtschaftswachstum die Arbeitslosigkeit nicht signifikant verringern, weil die Arbeitssuchenden nicht die erforderlichen Fähigkeiten für die offenen Stellen aufweisen.

Einen naheliegenden und vielversprechenden Lösungsansatz zur Behebung des Mismatch stellen verstärkte Weiterbildungsaktivitäten für die Arbeitssuchenden dar. Allerdings muss angemerkt werden, dass Bildungsinvestitionen nur mit langer Zeitverzögerung wirken. Auch ist zu bezweifeln, ob mit Bildungsanstrengungen bei allen Arbeitslosen die notwendigen Erfolge erzielt werden können.

Daneben besteht allerdings die Möglichkeit über staatliche Transfers Anreize zu schaffen, die zu erhöhter Nachfrage an wenig qualifizierten Arbeitskräften führen. Derartige Förderprogramme für bestimmte Arbeitsplätze sind international unter dem Begriff „**In-Work-Benefits**“ bekannt (im deutschen Sprachraum spricht man meist von Kombilöhnen).

Internationale Erfahrungen mit In-Work-Benefits

Die Idee von In-Work-Benefits gibt es seit mehreren Jahrzehnten und im Laufe der Zeit wurden auch eine Reihe von Modellen international erprobt, die entweder das Phänomen der „working poor“ oder Anreizprobleme bekämpfen möchten. Transfers an die Unternehmer sollen die Nachfrage stärken, oder eine Einstiegshilfe für Arbeitssuchende mit mangelnder Berufserfahrung bieten. Ersterer Effekt kann durch dauerhafte Lohnsubventionen ausgelöst werden, für den zweiten Effekt sind zeitlich befristete Zuschüsse ausreichend.

An die Erwerbstätigkeit geknüpfte staatliche Zahlungen an Problemgruppen können diesen ein Einkommen bieten, das ausreichende Anreize zur Arbeitsaufnahme auslöst. Das Europäische Sozialmodell ist darauf ausgerichtet, eine weitestgehende Absicherung vor dem Risiko der Armut herzustellen. Dieses außer Streit stehende Ziel verringert insbesondere im unteren Lohnsegment die monetären Anreize zur Arbeitsaufnahme. In-Work-Benefits tragen dazu bei diese „Arbeitslosigkeitsfalle“ zu entschärfen.

Im anglo-amerikanischen Raum ist die staatliche soziale Absicherung weniger stark ausgeprägt als innerhalb der EU. Für Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt steht deshalb das Armutsrisiko gegenüber den Arbeitsanreizen im Vordergrund. In-Work-Benefits werden deshalb in den USA oder dem Vereinigten Königreich als Instrument zur Armutsbekämpfung dauerhaft gewährt. Eine Variante stellen Steuergutschriften dar, die nach dem Einkommensniveau der geförderten Personen gestaffelt sind. In Kontinentaleuropa werden im allgemeinen zeitlich befristete Lohnzuschüsse erprobt, die in der Regel an eine familienbezogene Bedarfsprüfung geknüpft sind.

So charmant die theoretischen Überlegungen der In-Work-Benefits auf den ersten Blick erscheinen, so werden in der praktischen Umsetzung zahlreiche Fallstricke evident, die eine effektive Umsetzung erschweren, denn

1. besteht ein Konflikt zwischen Erhöhung der Arbeitsanreize und vollständiger Absicherung gegen Armut.
2. muss auf einen möglichen Abtausch zwischen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigung geachtet werden.
3. ist mit der Gewährung der Transfers ein beträchtlicher finanzieller Aufwand verbunden, der über Abgaben finanziert werden muss.
4. impliziert eine staatliche Transferleistung einen administrativen Aufwand, der zusätzlich gesteigert wird, wenn die Regelung komplex gestaltet ist.
5. sind häufig erhebliche Mitnahmeeffekte zu konstatieren.

Erfolgreiche Beispiele von In-Work-Benefits sind folglich eher die Ausnahme denn die Regel. Die positiven aber auch negativen Beispiele weisen darauf hin, dass ein genau durchdachtes Design und die Beachtung spezifischer nationaler institutioneller Rahmenbedingungen von essentieller Bedeutung für den Erfolg von derartigen Transferleistungen sind.

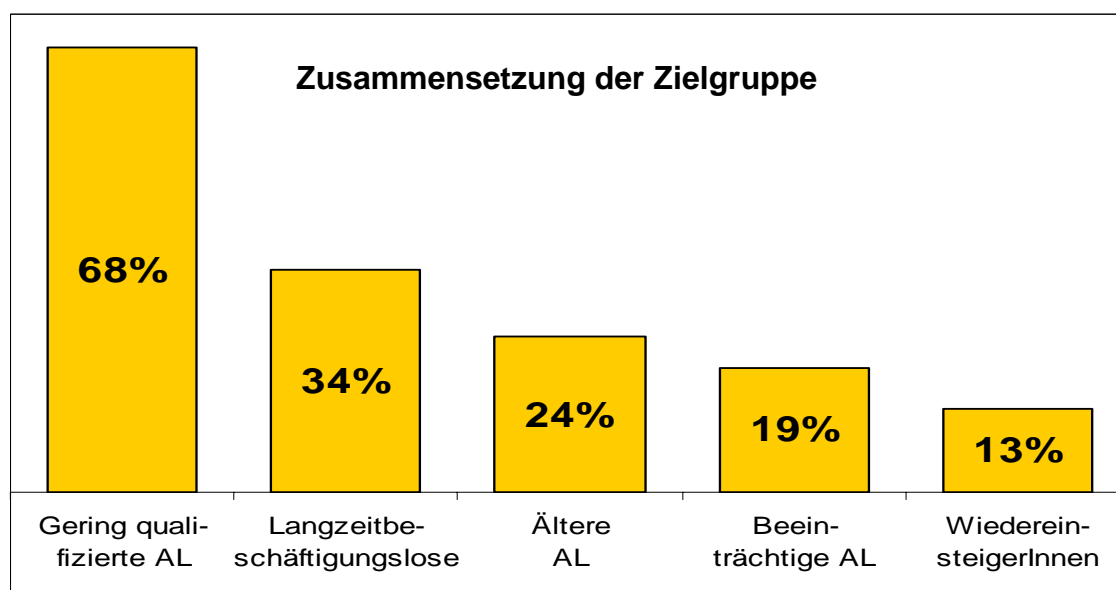
In der jüngeren Vergangenheit hat das sogenannte „Hamburger-Modell“ als Beispiel für die erfolgreiche Umsetzung eines IWB für großes internationales Interesse gesorgt. Beim Hamburger-Modell handelt es sich um eine auf 10 Monate zeitlich befristete Lohnsubvention (zu gleichen Teilen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer). Unterstützt werden Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen, Langzeitarbeitslose und wenig qualifizierte Arbeitslose. Für die Förderung von Arbeitsverhältnissen gibt es Einkommensobergrenzen. Das Modell ist sehr einfach gestaltet. Die Förderung ist ein für Teilzeit- bzw. Vollzeitbeschäftigung unterschiedlicher Fixbetrag.

Analyse der Anreizwirkungen des Kombilohns in Österreich

Nachdem das im Jahr 2006 von der österreichischen Bundesregierung eingeführte Kombilohn-Modell nicht die erhofften Ergebnisse erzielte, ist eine Reformdiskussion zur Neugestaltung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments in Gang gekommen.

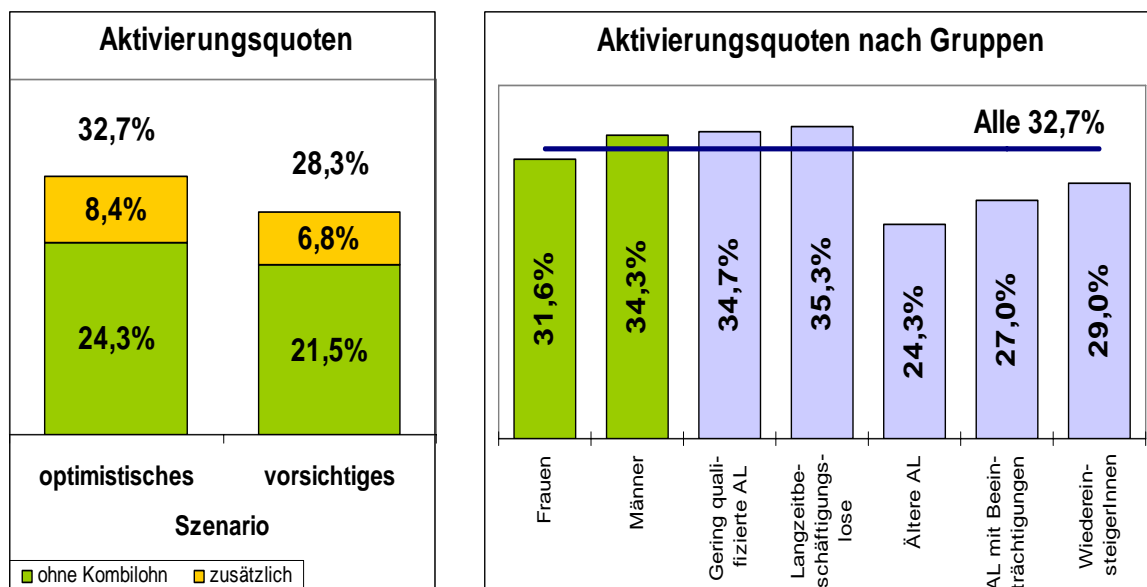
Vor diesem Hintergrund hat das IHS untersucht, welche quantitativen Effekte von der Einführung einer Variante des Hamburger Modells auf den österreichischen Arbeitsmarkt ausgehen würden. Die untersuchte Variante sieht die Auszahlung eines zeitlich befristeten Fixbetrages an den Arbeitnehmer bei Aufnahme eines Arbeitsverhältnisses vor. In der Untersuchung wurden erstens die Arbeitsanreize der Zielgruppenpersonen durch die Einführung des Kombilohns theoretisch beleuchtet und interpretiert. Zweitens wurde untersucht, in welchem Ausmaß ein derartiges Kombilohn-Modell tatsächlich in der Lage ist, Beschäftigungsanreize zu schaffen, indem das **Aktivierungspotential** abgeschätzt wird.

Definiert man die Zielgruppe des Kombilohns in Anlehnung an das Hamburger-Modell, so ist deren Umfang beträchtlich. Knapp 200.000 Personen wären demnach potenzielle Bezugsberechtigte. Die hohe Zahl spiegelt insbesondere die hohe Anzahl niedrig qualifizierter Arbeitsloser wider.



Zur Ermittlung der Arbeitsanreize durch das Kombilohnmodell wurde das Arbeits-einkommen bei Teilzeit- bzw. Vollzeitbeschäftigung dem jeweiligen Einkommen bei Arbeitslosigkeit gegenübergestellt. Die Differenz bzw. der „Gain“ aus Erwerbstätigkeit bestimmt den monetären Anreiz einen angebotenen Arbeitsplatz anzunehmen. Das Kombilohnmodell erhöht den „Gain“ für die untersuchte Zielgruppe.

Um festzustellen, wie viele Personen der Zielgruppe durch die Maßnahme in ein Arbeitsverhältnis gebracht bzw. aktiviert werden können, wurde der beobachtete Zusammenhang zwischen Gain und Arbeitsaufnahme aus den ausgewerteten Individualdaten abgeleitet.



Da es sich beim Kombilohn um ein arbeitsmarktpolitisches Instrument handelt, kann von Auswahlprozessen seitens des Arbeitsmarktservice ausgegangen werden. Als Reduktionsausmaß für die Gruppe der zu fördernden Arbeitslosen wurde ein Wert von 15 % ermittelt, wobei auf Erfahrungen mit der Eingliederungsbeihilfe zurückgegriffen wurde, die annähernd die gleiche Zielgruppe hat.

Die Schätzungen des IHS ergeben, dass rund 30 % der Zielgruppe den Kombilohn in Anspruch nehmen würden. Zwischen 7 bis 8,5 % der Personen aus der Zielgruppe werden durch den Kombilohn zusätzlich in den Arbeitsmarkt integriert. Die geschätzte Aktivierung ist bei Männern etwas höher als bei Frauen. Gering qualifizierte Arbeitssuchende und langzeitbeschäftigungslose Personen würden den Kombilohn überdurchschnittlich in Anspruch nehmen. Der erwartete Teilzeitanteil beim Kombilohn liegt bei rund einem Viertel und ist bei Frauen deutlich höher als bei Männern.

Die Kosten bewegen sich in einer mittleren Variante zwischen 23 und 26 Mio. Euro jährlich. Etwa 9.000 Personen werden demnach den Kombilohn in Anspruch nehmen. Berücksichtigt man die Rückflüsse an die öffentliche Hand aus den Ersparnissen für Transfers an Arbeitslose, so liegen die effektiven Kosten zwischen 14 und 15,5 Mio. Euro.

Die Ergebnisse der Analyse unterstreichen die Wichtigkeit der Berücksichtigung der Anzeizeffekte beim Design von In-Work Benefits. Bei der Implementierung eines Kombilohns sind Mitnahmeeffekte unvermeidlich und können leicht zu beträchtlichen Kosten für die öffentliche Hand führen. Das Design des Kombilohns ist daher von entscheidender Bedeutung für den möglichen Erfolg. Angesichts der anhaltenden Schwierigkeit wenig qualifizierte Personen in den Arbeitsmarkt zu integrieren, erscheint das Erproben neuer Initiativen auf diesem Gebiet jedoch als zweckmäßig. Kombilöhne wären hierbei prinzipiell als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsanreize geeignet.

Rückfragehinweis:

IHS, Stumpergasse 56, 1060 Wien, Fax: 01/59991-162, <http://www.ihs.ac.at>

Univ.-Prof. Dr. Bernhard Felderer, felderer@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-125

Dr. Ulrich Schuh, schuh@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-148

Dr. Helmut Hofer, hofer@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-251

Mag. Helene Dearing, dearing@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-252

Tanja Gewis (Public Relations), gewis@ihs.ac.at, Tel.: 01/59991-122