

Projektbericht
Research Report

Kombilohn-Modelle und deren Effekt auf Anreize zur Arbeitsaufnahme

Helene Dearing
Helmut Hofer
Christine Lietz
Ulrich Schuh

Projektbericht
Research Report

Kombilohn-Modelle und deren Effekt auf Anreize zur Arbeitsaufnahme

Studie im Auftrag des Bundesministeriums
für Wirtschaft und Arbeit

März 2008

Helene Dearing
Helmut Hofer
Christine Lietz
Ulrich Schuh

Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna

Contact:

Christine Lietz
Stumpergasse 56
A-1060 Wien
☎: +43/1/59991-252
E-Mail: lietz@ihs.ac.at

Inhalt

1. Einleitung und Hintergrund	1
2. Beschreibung der Modelle und der Zielgruppe	3
2.1. Kombilohn-Modell nach dem Vorschlag der Sozialpartner	4
2.2. Alternativvorschlag I	5
2.3. Alternativvorschlag II	6
3. Deskriptive Statistiken zur Zielgruppe	7
3.1. Persönliche Merkmale der Zielgruppenpersonen	7
3.2. Arbeitslosenbezüge der Zielgruppenpersonen.....	10
3.3. Potenziell zu erzielende Stundenlöhne der Zielgruppenpersonen.....	13
4. Darstellung der Arbeitsanreizstrukturen	16
4.1. Grundsätzliche Darstellung der Arbeitsanreizstrukturen	16
4.2. Auswirkungen verschieden hoher potenzieller Löhne.....	19
4.3. Auswirkungen verschieden hoher Arbeitslosenbezüge.....	21
4.4. Vorläufige Zusammenfassung und Diskussion vereinfachender Annahmen	23
5. Potenzieller Effekt und Kosten der Modelle	27
5.1. Quantifizierung individueller Anreizeffekte	27
5.2. Festlegung von Regeln zur Entscheidungsfindung.....	30
5.3. Ergebnisse	34
5.3.1. Aktivierungsquoten	34
5.3.2. Kosten	37
5.4. Ergebnisse bei Verkleinerung der Zielgruppe im AMS-Förderkontext	40
5.4.1. Kosten	40
5.4.2. Aktivierungsquoten nach Gruppen	42
5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	45
7. Literaturanhang	49
Anhang 1: Diskussion der Annahmen bezüglich Take-up-Sozialhilfe	50
Anhang 2: Tabellen	54

1. Einleitung und Hintergrund

Nachdem das befristete Kombilohn-Modell des Jahres 2006 nicht die erhofften Ergebnisse erzielte, ist nun eine Reformdiskussion zur Neugestaltung dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments in Gang gekommen. Die vorliegende Studie untersucht die Frage, wie ein Kombilohn-Modell gestaltet sein muss, um eine Lösung für Anreizprobleme zur Arbeitsaufnahme, insbesondere für wettbewerbsschwächere Personen, darzustellen.

International werden Maßnahmen, die wachsender Lohnungleichheit und steigender Arbeitslosigkeit bestimmter Zielgruppen entgegenwirken sollen, unter dem Titel „In-Work-Benefits“ geführt. Vor allem im angelsächsischen Bereich besitzen solche Maßnahmen eine langjährige Tradition (siehe z.B. Blundell (2006), Brewer (2001), Pearson (2002)). Somit stellt sich die Frage, ob erfolgreiche Modelle aus anderen Ländern „importiert“ werden können, wobei jedoch die jeweilige Zielsetzung nicht außer Acht gelassen werden darf. Eine Studie über Kombilöhne in Deutschland (Jährling und Weinkopf (2006)) fasst diese Ziele wie folgt zusammen:

1. In-Work-Benefits sollen Menschen ein Einkommen oberhalb des Niveaus sichern, das ihnen ohne Erwerbstätigkeit zustehen würde, und auf diese Weise einen monetären Anreiz zur Arbeitsaufnahme bieten.
2. In-Work-Benefits sollen zur Erhöhung der Arbeitsnachfrage beitragen. Hierzu gibt es zwei Ansätze: Unbefristete In-Work-Benefits ermöglichen die Erschließung dauerhafter neuer Beschäftigungsmöglichkeiten in Tätigkeitsbereichen, die bei Einhaltung des üblichen Lohnniveaus nicht marktfähig sind. Befristete In-Work-Benefits ermöglichen neue Beschäftigungsmöglichkeiten durch die Kompensation einer eingeschränkten Produktivität aufgrund bestimmter zielgruppenspezifischer Vermittlungshemmnisse (z.B. lange Abwesenheit vom Arbeitsmarkt, fehlende Qualifikationen etc.).
3. In-Work-Benefits sollen dazu beitragen, Armut trotz Erwerbstätigkeit zu vermeiden oder zumindest zu reduzieren, indem niedrige Marktlöhne durch staatliche Transferleistungen, Steuergutschriften o.Ä. aufgestockt werden.
4. In-Work-Benefits sollen möglichst so ausgestaltet sein, dass die Sozialhaushalte entlastet oder zumindest nicht stärker belastet werden.

In Deutschland und Österreich stehen insbesondere die ersten beiden Zielsetzungen im Mittelpunkt, wobei vornehmlich auf befristete Modelle gesetzt wird, während im angelsächsischen Bereich die letzten beiden Punkte einen hohen Stellenwert besitzen. Somit kommen auch verschiedene Studien zu dem Schluss, dass die Orientierung an internationalen Erfahrungen nur bedingt hilfreich ist, da die verschiedenen Ausgangslagen eine entscheidende Rolle spielen (siehe z.B. Bargain and Orsini (2006), Haan and Myck (2006)). Trotzdem kann der Blick über die Grenze durchaus sinnvoll sein, insbesondere wenn die Perspektive auf Länder mit ähnlichen Strukturen und Zielsetzungen eingeschränkt

wird. Für Österreich ist es daher naheliegend, sich an Deutschland zu orientieren, wo zahlreiche Kombilohn-Modelle getestet wurden. Hier sticht vor allem das Hamburger Modell hervor, das allgemein als Erfolgsmodell gilt. Demzufolge haben auch die Sozialpartner diesen Ansatz aufgegriffen und eine österreichische Variante vorgeschlagen.

Im Folgenden werden dieser Vorschlag sowie zwei Alternativmodelle bezüglich ihrer Effekte auf Anreize zur Arbeitsaufnahme untersucht. Die Analyse konzentriert sich also auf die Perspektive der ArbeitnehmerInnen und lässt die Arbeitgeberseite außer Betracht. Es wird wie folgt vorgegangen: In Abschnitt 2 werden die drei Modelle sowie deren Zielgruppe beschrieben. Abschnitt 3 gibt anhand von deskriptiven Statistiken einen Überblick über die Struktur der Zielgruppe. In Abschnitt 4 werden zunächst theoretisch die Anreizstrukturen untersucht. Basierend auf den daraus gewonnenen Erkenntnissen werden anschließend in Abschnitt 5 Effektivität und Kosten der verschiedenen Modelle abgeschätzt. In Abschnitt 6 werden die Ergebnisse zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen.

2. Beschreibung der Modelle und der Zielgruppe

Im Oktober 2007 haben die Sozialpartner Vorschläge für ein Maßnahmenpaket zur Deckung des Fachkräftebedarfs und zur Jugendbeschäftigung vorgelegt (Sozialpartner (2007)), in Rahmen dessen ein „Kombilohn Neu“-Modell vorgeschlagen wurde. Die Zielsetzung des Modells ist es, wettbewerbsschwächere Personen zu fördern und nachhaltig in den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren. Mit der Intention sich an internationalen best-practice-Beispielen zu orientieren, wurde der Blick über die Grenze gerichtet und das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung als Vorbild gewählt. Dieses Modell hat inzwischen eine Laufzeit von über fünf Jahren erreicht und weist, im Gegensatz zu anderen Kombilohn-Modellen, hohe Annahmequoten auf. Ziel des Modells ist es mit Lohnsubventionen sowohl auf Arbeitgeber- als auch auf Arbeitnehmerseite Beschäftigungs- und Arbeitsanreize vor allem für Langzeitarbeitslose und gering Qualifizierte zu schaffen. Die bislang vorliegenden Auswertungsberichte (Gerhardt und Prang (2003), Gerhardt und Meyer Larsen (2005), Gerhardt und Wielage (2006)) bestätigen nennenswerte Erfolge bei der Eingliederung von Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt.

Der letztvorliegende Auswertungsbericht (Gerhardt und Wielage (2006)) gelangt bezüglich der Fragen, wer gefördert wird und warum es zu derart vielen Förderfällen kommt, zusammenfassend zu folgenden Schlussfolgerungen:

- Das Modell hebt sich, im Vergleich zu anderen regionalen Kombilohn-Modellen, durch seine sehr einfache Gestaltung ab. Die Beantragung ist denkbar leicht. Die Höhe der monatlichen Zuschüsse ist pauschaliert und somit der Nutzen leicht kalkulierbar.
- Das Modell fördert beidseitig, das heißt, sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite.
- Das Modell weist eine gute Zielgruppen-Erreichung auf. Die geförderten Personen setzen sich hauptsächlich und zu jeweils der Hälfte aus gering Qualifizierten und Langzeitarbeitslosen zusammen. Die Mehrheit ist vollzeitbeschäftigt, wobei die geförderten Arbeitsverhältnisse vorwiegend in den Niedriglohnbereich fallen.
- Die Förderung wird vor allem von kleinen Unternehmen von bis zu zehn MitarbeiterInnen in Anspruch genommen.
- Vier Wochen nach Förderaustritt waren mehr als die Hälfte der Geförderten in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, und dies obwohl es sich überwiegend um gering qualifizierte ArbeitnehmerInnen handelt.

2.1. Kombilohn-Modell nach dem Vorschlag der Sozialpartner

Konkret wurde von den Sozialpartnern folgende Ausgestaltung der für Österreich adaptierten Variante des Hamburger Modells vorgeschlagen:

Zielgruppe:

Im Sozialpartner-Vorschlag (Sozialpartner (2007)) wird die Zielgruppe wie folgt beschrieben: „Gruppen mit verminderten Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt: insbesondere Langzeitbeschäftigungslose, niedrig qualifizierte Personen, ältere Arbeitsuchende, WiedereinsteigerInnen“. In Anlehnung an diese Beschreibung und die Definition der Zielgruppe der Eingliederungsbeihilfe setzt sich die Zielgruppe für die vorliegende Studie aus Langzeitbeschäftigungslosen, gering qualifizierten Arbeitsuchenden, älteren Arbeitsuchenden, Arbeitsuchenden mit Betreuungspflichten, WiedereinsteigerInnen und Arbeitsuchenden mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen zusammen.

Anspruchsberechtigung:

Anspruchsberechtigt sind Personen, die der Zielgruppe angehören. Gefördert werden Arbeitsverhältnisse ab 15 Wochenstunden mit einem monatlichen Bruttoentgelt bis zu 1.700 Euro.

Höhe der Förderung:

Die Höhe der Förderung beträgt bei einer Teilzeitbeschäftigung (15-35 Stunden) monatlich 125 Euro und bei einer Vollzeitbeschäftigung 250 Euro.¹

Befristung:

Der Kombilohn ist zeitlich auf 12 Monate befristet. Das ist damit begründet, dass die Aufgaben der Förderung in einem Requalifizierungseffekt, einer Minderung der Einstellungskosten und einer Abfederung des mit der Einstellung verbundenen Risikos gesehen werden. Der Requalifizierungseffekt basiert auf der Annahme, dass die Produktivität während des Förderzeitraums zunimmt, indem abhanden gekommene Beschäftigungsfähigkeit durch die Tätigkeit wieder aufgebaut wird. Das (höhere) Einstellungsrisiko ergibt sich aus der Tatsache, dass bei ehemals arbeitslosen Personen weniger Schlüsse aus den Vorbeschäftigungen gezogen werden können.

¹ Der Sozialpartner-Vorschlag setzt den Kombilohn sowohl auf Arbeitnehmer- als auch auf Arbeitgeberseite an. Da diese Studie den Fokus arbeitnehmerseitig setzt, bleibt dieser Aspekt unberücksichtigt. D.h. u.a., dass die Kostenberechnungen nur die arbeitnehmerseitige Förderung umfassen.

Vergabemodus:

Der Kombilohn soll transparent und mit möglichst geringem administrativen Aufwand verbunden sein. Die Vergabe soll im Rahmen des AMS-Beratungsprozesses erfolgen.

Qualifizierungsmaßnahmen:

Beim Hamburger Modell wird für die Geförderten die Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen im Wert von 2.000 Euro finanziert. Der/die ArbeitgeberIn muss die Durchführung der Maßnahme lediglich beantragen. Eine ähnliche Förderung wird für Österreich angedacht.

Andere begleitende Maßnahmen:

Vorgeschlagen wird ein begleitendes Coaching, vor allem mit dem Ziel, dem international häufig beobachteten frühzeitigen Abbruch durch die Kombilohn TeilnehmerInnen vorzubeugen. Um die Akzeptanz des Modells zu fördern, soll eine umfassende PR-Aktion die Zielgruppe über die Fördermöglichkeit in Kenntnis setzen. Außerdem sollen die AMS-BeraterInnen umfassend informiert werden. Weiters soll der Kombilohn unter Heranziehung einer Kontrollgruppe begleitend evaluiert werden.

Für dieses Modell wird im weiteren Text weitgehend die Abkürzung SP-Modell verwendet.

2.2. Alternativvorschlag I

Mit der Überlegung, dass ein höherer Förderbetrag eine höhere Annahmequote erwarten lässt, schlägt das BMWA eine Alternative zum Sozialpartner-Vorschlag vor, die sich neben der Höhe auch leicht in den Anspruchsberechtigungen unterscheidet.

Anspruchsberechtigung:

Anspruchsberechtigt sind Personen, die der Zielgruppe angehören. Gefördert werden Arbeitsverhältnisse ab 15 Wochenstunden mit einem monatlichen Bruttoentgelt von 340 Euro bis 1.500 Euro. Mit der niedrigeren Einkommensobergrenze soll erzielt werden, dass sich die Förderung noch mehr auf den Niedriglohnsektor konzentriert.

Höhe der Förderung:

Die Höhe der Förderung beträgt bei einer Teilzeitbeschäftigung monatlich 170 Euro und bei einer Vollzeitbeschäftigung 340 Euro, jeweils für ArbeitgeberIn und ArbeitnehmerIn. Außerdem setzt der Vollzeitbeschäftigungs-Förderbetrag bereits bei 30 Stunden ein, anstelle von 35 Stunden im Sozialpartner-Vorschlag.

Die anderen Ausgestaltungspunkte sind dieselben wie beim Sozialpartner-Vorschlag.

Für dieses Modell wird im weiteren Text weitgehend die Abkürzung A1-Modell verwendet.

2.3. Alternativvorschlag II

In Anlehnung an das Kombilohn-Modell des Jahres 2006 orientiert sich der zweite Alternativvorschlag des BMWA bzgl. der Höhe des Förderbetrages am Bruttoeinkommen. Somit wird jede zusätzliche Arbeitsstunde mit einem höheren Förderbetrag honoriert.

Anspruchsberechtigung:

Siehe Alternativvorschlag I.

Höhe der Förderung:

Die Höhe der Förderung beträgt bei einer Teilzeitbeschäftigung (15-30 Stunden) 40% des Bruttolohnes und bei einer Vollzeitbeschäftigung 30%, jeweils für ArbeitgeberIn und ArbeitnehmerIn.

Für dieses Modell wird im weiteren Text weitgehend die Abkürzung A2-Modell verwendet.

3. Deskriptive Statistiken zur Zielgruppe

Um die Struktur der Zielgruppe genauer erfassen zu können, wurde aus der Arbeitsmarktdatenbank des Arbeitsmarktservice Österreich und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (AMDB) ein Datensatz gezogen, der Informationen zu Personen enthält, die zum Stichtag 31. Oktober 2006 der Zielgruppendefinition aus Abschnitt 2.1. entsprachen. Der Datensatz umfasst 197.243 Personen, d.h., die Zielgruppe ist verhältnismäßig groß – als Vergleichgröße betrug die Zahl der registrierten Arbeitslosen laut AMS Ende 2006 239.174 Personen. Dies erklärt sich durch den Umstand, dass die vorliegende Studie auch Personen einbezieht, die im Allgemeinen bei Nennung von Arbeitslosenzahlen nicht berücksichtigt werden, hier sind als die größte Gruppe Personen zu nennen, die sich in Schulung befinden.

In den folgenden Tabellen werden diese Personen, der Zielgruppendefinition entsprechend, in fünf (sich überschneidende) Gruppen eingeteilt: (1) gering qualifizierte Arbeitslose, d.h., Personen mit keinem oder nur Pflichtschulabschluss; (2) Langzeitbeschäftigungslose, d.h., im Wesentlichen Personen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr und mehr, wobei bei Personen unter 25 Jahren die Arbeitslosigkeitsdauer nur ein halbes Jahr betragen muss; (3) ältere Arbeitslose, d.h., Personen ab einem Alter von 50 Jahren; (4) Arbeitslose mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen, d.h., Begünstigte nach Behinderten-Einstellungsgesetz, Opferfürsorgegesetz oder Landesbehindertengesetz bzw. sonst vom AMS erfasste Personen mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen; (5) WiedereinsteigerInnen, d.h., Personen mit einer beendeten Karenzperiode (Karenz- bzw. Kinderbetreuungsgeldbezug), die seit dem Beginn der Karenzperiode kein Beschäftigungsverhältnis mit einer Dauer von über einem halben Jahr hatten.

3.1. Persönliche Merkmale der Zielgruppenpersonen

In Tabelle 1 werden die Zielgruppenpersonen sowie die fünf Teilgruppen nach Geschlecht und Alter aufgeschlüsselt. Die gesamte Gruppe besteht zu cirka gleichen Anteilen aus Männern und Frauen. In den Teilgruppen ist, mit Ausnahme der gering Qualifizierten und der WiedereinsteigerInnen, der Männeranteil etwas höher, obwohl in der Gesamtgruppe geringfügig mehr Frauen zu finden sind. Dies ist darauf zurückzuführen, dass sich die Gruppe der WiedereinsteigerInnen zu 96% aus Frauen zusammensetzt.

Jüngere und ältere Personen sind mit etwa einem Fünftel bzw. beinahe einem Viertel der Gesamtgruppe besonders stark vertreten. In der Gruppe der gering Qualifizierten beträgt der Anteil der Personen unter 25 Jahren sogar mehr als ein Viertel. Naturgemäß ist die Gruppe der WiedereinsteigerInnen bedeutend jünger als die Gesamtgruppe. Bemerkenswert ist außerdem, dass der Anteil der älteren Männer mit 14% beträchtlich höher ist als jener der

Frauen mit 10%². Besonders ausgeprägt ist dies bei Langzeitbeschäftigungslosen, wo ältere Frauen 7% stellen und ältere Männer 15%².

Tabelle 1: Zielgruppenpersonen nach Geschlecht und Alter

	Gesamte Zielgruppe		Gering qualifizierte Arbeitslose		Langzeitbeschäftigungslose		Ältere Arbeitslose		Arbeitslose mit Beeinträchtigungen		WiedereinsteigerInnen	
	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil
<i>Frauen</i>	101.058	51,2%	69.751	52,2%	30.737	45,9%	19.496	41,5%	15.035	40,4%	23.838	95,7%
<i>Männer</i>	96.185	48,8%	63.913	47,8%	36.250	54,1%	27.467	58,5%	22.204	59,6%	1.084	4,3%
<i>Jünger als 25</i>	37.843	19,2%	33.540	25,1%	11.749	17,5%	0	0,0%	4.082	11,0%	2.471	9,9%
<i>25 bis 50</i>	112.427	57,0%	76.728	57,4%	40.640	60,7%	0	0,0%	22.823	61,3%	22.059	88,5%
<i>Älter als 50</i>	46.973	23,8%	23.396	17,5%	14.598	21,8%	46.963	100,0%	10.334	27,8%	392	1,6%
<i>Frauen <25</i>	18.310	18,1%	15.669	22,5%	5.643	18,4%	0	0,0%	1.824	12,1%	2.406	10,1%
<i>Frauen 25-50</i>	63.242	62,6%	42.784	61,3%	20.262	65,9%	0	0,0%	9.491	63,1%	21.120	88,6%
<i>Frauen 50+</i>	19.506	19,3%	11.298	16,2%	4.832	15,7%	19.496	100,0%	3.720	24,7%	312	1,3%
<i>Männer <25</i>	19.533	20,3%	17.871	28,0%	6.106	16,8%	0	0,0%	2.258	10,2%	65	6,0%
<i>Männer 25-50</i>	49.185	51,1%	33.944	53,1%	20.378	56,2%	0	0,0%	13.332	60,0%	939	86,6%
<i>Männer 50+</i>	27.467	28,6%	12.098	18,9%	9.766	26,9%	27.467	100,0%	6.614	29,8%	80	7,4%

Quelle: AMDB

Tabelle 2 zeigt den höchsten abgeschlossenen Bildungsgrad der Zielgruppenpersonen. Mehr als zwei Drittel der Personen verfügen demnach über keinen höheren als den Pflichtschulabschluss.³ Den Rest bilden fast ausschließlich Personen mit Lehrabschluss oder einer mittleren Schule. Personen mit einem Universitätsabschluss oder einer höheren Schule stellen nur 8% der Zielgruppe. Anzumerken ist allerdings, dass diese Gruppe bei den Langzeitbeschäftigungslosen mit 14% etwas stärker vertreten ist. Hierbei dürfte es sich hauptsächlich um ältere Personen handeln, wie der Anteil von 12% der Personen mit höherer Bildung in der Gruppe der älteren Arbeitslosen zeigt. Generell sind aus Tabelle 2, was den Bildungsgrad betrifft, kaum Unterschiede zwischen Frauen und Männern der Zielgruppe abzulesen. Der Anteil der AusländerInnen in der Zielgruppe ist mit einem Fünftel beträchtlich.

² Die Prozentzahlen sind an der Gesamtgruppe, d.h. Männer und Frauen, gemessen und in der Tabelle nicht direkt ersichtlich.

³ Im Vergleich dazu beträgt der Anteil dieser Personen bei den Ende 2006 laut AMS registrierten Arbeitslosen 47%. Diese Diskrepanz ergibt sich insbesondere durch die Einbeziehung der SchulungsteilnehmerInnen in die Zielgruppe der vorliegenden Studie. Diese Gruppe setzt sich zu mehr als der Hälfte aus Personen mit höchstens Pflichtschulabschluss zusammen.

Tabelle 2: Zielgruppenpersonen nach Qualifikation und Nationalität

	Gesamte Zielgruppe		Gering qualifizierte Arbeitslose		Langzeitbeschäftigungslose		Ältere Arbeitslose		Arbeitslose mit Beeinträchtigungen		WiedereinsteigerInnen	
	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil
Universitätsabschluss	4.091	2,1%	0	0,0%	2.567	3,8%	1.460	3,1%	443	1,2%	762	3,1%
Höhere Sch., Meister	11.054	5,6%	0	0,0%	6.495	9,7%	4.045	8,6%	1.821	4,9%	2.070	8,3%
Mittlere Sch., Lehre	47.730	24,2%	0	0,0%	22.585	33,7%	17.916	38,1%	14.767	39,7%	8.633	34,6%
Pflichtschule	133.938	67,9%	133.664	100,0%	35.147	52,5%	23.396	49,8%	20.159	54,1%	13.347	53,6%
Keine Angabe	430	0,2%	0	0,0%	193	0,3%	146	0,3%	49	0,1%	110	0,4%
Frauen Univ.	2.116	2,1%	0	0,0%	1.161	3,8%	461	2,4%	212	1,4%	746	3,1%
Frauen HS	5.339	5,3%	0	0,0%	2.737	8,9%	1.207	6,2%	705	4,7%	2.022	8,5%
Frauen MS	23.297	23,1%	0	0,0%	9.618	31,3%	6.451	33,1%	5.182	34,5%	8.498	35,6%
Frauen PS	70.025	69,3%	69.751	100,0%	17.111	55,7%	11.298	58,0%	8.912	59,3%	12.464	52,3%
Frauen KA	281	0,3%	0	0,0%	110	0,4%	79	0,4%	24	0,2%	108	0,5%
Männer Univ.	1.975	2,1%	0	0,0%	1.406	3,9%	999	3,6%	231	1,0%	16	1,5%
Männer HS	5.715	5,9%	0	0,0%	3.758	10,4%	2.838	10,3%	1.116	5,0%	48	4,4%
Männer MS	24.433	25,4%	0	0,0%	12.967	35,8%	11.465	41,7%	9.585	43,2%	135	12,5%
Männer PS	63.913	66,4%	63.913	100,0%	18.036	49,8%	12.098	44,0%	11.247	50,7%	883	81,5%
Männer KA	149	0,2%	0	0,0%	83	0,2%	67	0,2%	25	0,1%	2	0,2%
InländerInnen	156.762	79,5%	96.787	72,4%	57.949	86,5%	38.882	82,8%	34.354	92,3%	21.010	84,3%
Inländerinnen	81.581	80,7%	52.160	74,8%	26.721	86,9%	16.418	84,2%	13.967	92,9%	20.257	85,0%
Inländer	75.181	78,2%	44.627	69,8%	31.228	86,1%	22.464	81,8%	20.387	91,8%	753	69,5%

Universitätsabschluss: Universität, Bakkalaureatstudium, Fachhochschule, Akademie (Pädak u.Ä.)

Höhere Schule, Meister: AHS, Höhere kaufm.Schule, Höhere tech.gew.Schule, so.höhere Schule, Meisterprüfung

Mittlere Schule, Lehre: Mittlere kaufm.Schule, Mittlere tech.gew.Schule, so.mittlere Schule, Lehre, teilintegr.Lehre

Pflichtschule: Pflichtschule, keine abgeschlossene Schulausbildung

Quelle: AMDB

Tabelle 3 untersucht die Zielgruppenpersonen nach ihrer Zugehörigkeit zu den jeweiligen Teilgruppen. Die Spalten reflektieren die Gruppe, die jeweils untersucht wird, während die Zeilen die Eigenschaften innerhalb dieser Gruppe wiedergeben. Die Tabelle ist daher wie folgt zu lesen: Innerhalb der Gruppe in Spalte x besitzen y Personen die Eigenschaft der Zeile y. Zum Beispiel sind innerhalb der Gruppe der Langzeitbeschäftigungslosen 52,4% gering qualifiziert, 21,8% ältere Arbeitslose, 21,4% beeinträchtigt und 9% WiedereinsteigerInnen (und natürlich 100% langzeitarbeitslos).

Tabelle 3: Zielgruppenpersonen nach Anteil der Teilgruppen

	Gesamte Zielgruppe		Gering qualifizierte Arbeitslose		Langzeitbeschäftigungslose		Ältere Arbeitslose		Arbeitslose mit Beeinträchtigungen		WiedereinsteigerInnen	
	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil
Gering qualif. Arbeitslose	133.664	67,8%	133.664	100,0%	35.114	52,4%	23.396	49,8%	20.159	54,1%	13.073	52,5%
Langzeitbesch.lose	66.987	34,0%	35.114	26,3%	66.987	100,0%	14.597	31,1%	14.310	38,4%	6.025	24,2%
Ältere Arbeitslose	46.963	23,8%	23.396	17,5%	14.597	21,8%	46.963	100,0%	10.334	27,8%	382	1,5%
Arbeitslose mit Beeintr.	37.239	18,9%	20.159	15,1%	14.310	21,4%	10.334	22,0%	37.239	100,0%	2.224	8,9%
WiedereinsteigerInnen	24.922	12,6%	13.073	9,8%	6.025	9,0%	382	0,8%	2.224	6,0%	24.922	100,0%

Quelle: AMDB

Die Tabelle veranschaulicht einerseits die Größe der jeweiligen Teilgruppen und zeigt andererseits, dass die Gruppen sich, wie zu erwarten, stark überschneiden. Die Gruppe der gering qualifizierten Arbeitslosen ist mit mehr als zwei Dritteln, wie bereits aus Tabelle 2 zu erwarten, die größte. Etwas mehr als ein Drittel der Zielgruppenpersonen sind langzeitbeschäftigungslos. Wie schon aus Tabelle 1 ersichtlich ist fast ein Viertel der Zielgruppe 50 Jahre und älter. Etwa ein Fünftel der Personen ist als physisch, psychisch oder geistig beeinträchtigt erfasst⁴ und 13% zählen zur Gruppe der WiedereinsteigerInnen.

3.2. Arbeitslosenbezüge der Zielgruppenpersonen

Tabelle 4 und Tabelle 5 illustrieren die Höhe der Arbeitslosenbezüge für jene Zielgruppenpersonen, die über solche Bezüge verfügen.

Tabelle 4: Quartile der jährlichen Arbeitslosenbezüge, Gruppen

<i>Frauen und Männer</i>	<i>Gesamte Zielgruppe</i>	<i>Gering qualifizierte Arbeitslose</i>	<i>Langzeitbeschäftigungslose</i>	<i>Ältere Arbeitslose</i>	<i>Arbeitslose mit Beeinträchtigungen</i>	<i>WiedereinsteigerInnen</i>
<i>1. Quartil 25% mit ALB kleiner als ...</i>	5.639	5.190	5.603	6.753	5.745	4.975
<i>Median 50% mit ALB kleiner als ...</i>	7.625	7.158	7.242	8.395	7.417	6.753
<i>3. Quartil 75% mit ALB kleiner als ...</i>	8.884	8.395	8.749	10.413	8.654	8.395

Quelle: AMDB

Tabelle 5: Quartile der jährlichen Arbeitslosenbezüge, Frauen/Männer

	<i>Gesamte Zielgruppe</i>	<i>Frauen</i>	<i>Männer</i>
<i>1. Quartil 25% mit ALB kleiner als ...</i>	5.639	4.982	6.486
<i>Median 50% mit ALB kleiner als ...</i>	7.625	6.851	8.315
<i>3. Quartil 75% mit ALB kleiner als ...</i>	8.884	8.395	9.789

Quelle: AMDB

Anhand Tabelle 4 kann abgelesen werden, dass der Median der Arbeitslosenbezüge bei jährlich⁵ 7.625 Euro liegt, 25% der Bezüge liegen unter 5.639 Euro und 25% über 8.884

⁴ Dieser unerwartet hohe Anteil an Personen mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen ist darauf zurückzuführen, dass hier auch „sonst vom AMS erfasste Personen mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen“ als physisch, psychisch oder geistig beeinträchtigt gezählt werden. Zählt man ausschließlich die Begünstigten nach Behinderten-Einstellungsgesetz, Opferfürsorgegesetz oder Landesbehindertengesetz, dann beträgt der Anteil nur 3%.

⁵ Jährlich bedeutet, dass der Tagsatz mit 365 multipliziert wurde, unter außer Achtlassung, dass der entsprechende Bezug unter Umständen nicht über ein ganzes Jahr in Anspruch genommen werden kann. Der Grund dafür ist, dass in den nachfolgenden Berechnungen generell eine jährliche Betrachtungsweise verfolgt wird.

Euro. Wie zu erwarten, haben ältere Arbeitslose deutlich höhere Bezüge – der Median dieser Gruppe liegt mit 8.395 Euro um 10% über dem der Gesamtgruppe. Der Median der Arbeitslosenbezüge der Gruppe der WiedereinsteigerInnen liegt dagegen mit 6.753 Euro um 10% unter dem der Gesamtgruppe. Dies ist vornehmlich damit zu erklären, dass dieser Gruppe fast nur Frauen angehören. Wie aus Tabelle 5 klar ersichtlich, sind die Arbeitslosenbezüge der Frauen beträchtlich niedriger als jene der Männer. Der Median der Arbeitslosenbezüge der Frauen ist mit 6.851 Euro um 18% niedriger als jener der Männer mit 8.315 Euro.

Tabelle 6 und Tabelle 7 zeigen, wie viele Personen keine bzw. Arbeitslosenbezüge in einer bestimmten Höhe haben. Außerdem ist der Anteil der Arbeitslosengeld- bzw. NotstandshilfebezieherInnen ausgewiesen.

Tabelle 6: Gestaffelte jährliche (monatliche) Arbeitslosenbezüge, Gruppen

Frauen und Männer	Gesamte Zielgruppe		Gering qualifizierte Arbeitslose		Langzeitbeschäftigungslose		Ältere Arbeitslose		Arbeitslose mit Beeinträchtigungen		WiedereinsteigerInnen	
	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>
keine	37.449	19,0%	29.274	21,9%	10.830	16,2%	5.652	12,0%	4.205	11,3%	5.559	22,3%
<=4.000 <=(333)	19.975	10,1%	16.024	12,0%	6.599	9,9%	2.557	5,4%	3.380	9,1%	2.906	11,7%
ALG-Bezieher	7.596	38,0%	7.044	44,0%	1.091	16,5%	465	18,2%	646	19,1%	226	7,8%
NH-Bezieher	12.379	62,0%	8.980	56,0%	5.508	83,5%	2.092	81,8%	2.734	80,9%	2.680	92,2%
4.000-5.000 (333-417)	11.249	5,7%	8.357	6,3%	4.170	6,2%	1.945	4,1%	2.344	6,3%	1.986	8,0%
ALG-Bezieher	4.630	41,2%	3.719	44,5%	754	18,1%	723	37,2%	524	22,4%	715	36,0%
NH-Bezieher	6.619	58,8%	4.638	55,5%	3.416	81,9%	1.222	62,8%	1.820	77,6%	1.271	64,0%
5.000-6.000 (417-500)	14.657	7,4%	10.467	7,8%	6.016	9,0%	2.900	6,2%	3.635	9,8%	2.548	10,2%
ALG-Bezieher	4.175	28,5%	3.091	29,5%	411	6,8%	764	26,3%	576	15,8%	769	30,2%
NH-Bezieher	10.482	71,5%	7.376	70,5%	5.605	93,2%	2.136	73,7%	3.059	84,2%	1.779	69,8%
6.000-7.000 (500-583)	21.325	10,8%	15.097	11,3%	9.170	13,7%	4.098	8,7%	5.166	13,9%	2.925	11,7%
ALG-Bezieher	8.274	38,8%	6.304	41,8%	2.045	22,3%	1.193	29,1%	1.405	27,2%	872	29,8%
NH-Bezieher	13.051	61,2%	8.793	58,2%	7.125	77,7%	2.905	70,9%	3.761	72,8%	2.053	70,2%
7.000-8.000 (583-667)	21.733	11,0%	14.379	10,8%	9.001	13,4%	5.210	11,1%	5.372	14,4%	2.453	9,8%
ALG-Bezieher	7.077	32,6%	5.339	37,1%	896	10,0%	1.456	27,9%	1.202	22,4%	860	35,1%
NH-Bezieher	14.656	67,4%	9.040	62,9%	8.105	90,0%	3.754	72,1%	4.170	77,6%	1.593	64,9%
8.000-9.000 (667-750)	32.762	16,6%	22.013	16,5%	8.398	12,5%	8.049	17,1%	6.147	16,5%	3.932	15,8%
ALG-Bezieher	21.422	65,4%	16.051	72,9%	1.692	20,1%	4.829	60,0%	3.119	50,7%	2.899	73,7%
NH-Bezieher	11.340	34,6%	5.962	27,1%	6.706	79,9%	3.220	40,0%	3.028	49,3%	1.033	26,3%
9.000-10.000 (750-833)	14.725	7,5%	8.448	6,3%	5.124	7,6%	4.616	9,8%	2.973	8,0%	1.281	5,1%
ALG-Bezieher	7.829	53,2%	5.312	62,9%	738	14,4%	2.467	53,4%	1.279	43,0%	774	60,4%
NH-Bezieher	6.896	46,8%	3.136	37,1%	4.386	85,6%	2.149	46,6%	1.694	57,0%	507	39,6%
10.000-11.000 (833-917)	8.603	4,4%	4.544	3,4%	2.758	4,1%	3.499	7,5%	1.729	4,6%	619	2,5%
ALG-Bezieher	5.145	59,8%	3.149	69,3%	553	20,1%	1.913	54,7%	869	50,3%	394	63,7%
NH-Bezieher	3.458	40,2%	1.395	30,7%	2.205	79,9%	1.586	45,3%	860	49,7%	225	36,3%
>11.000 (917)	14.765	7,5%	5.061	3,8%	4.921	7,3%	8.437	18,0%	2.288	6,1%	713	2,9%
ALG-Bezieher	10.030	67,9%	3.798	75,0%	1.617	32,9%	5.554	65,8%	1.460	63,8%	599	84,0%
NH-Bezieher	4.735	32,1%	1.263	25,0%	3.304	67,1%	2.883	34,2%	828	36,2%	114	16,0%
Summe	197.243	100%	133.664	100%	66.987	100%	46.963	100%	37.239	100%	24.922	100%
ALG-Bezieher	76.178	39%	53.807	40%	9.797	15%	19.364	41%	11.080	30%	8.108	33%
NH-Bezieher	83.616	42%	50.583	38%	46.360	69%	21.947	47%	21.954	59%	11.255	45%
keine Bezüge	37.449	19%	29.274	22%	10.830	16%	5.652	12%	4.205	11%	5.559	22%

Quelle: AMDB

Tabelle 7: Gestaffelte jährliche Arbeitslosenbezüge, Frauen/Männer

	Gesamte Zielgruppe		Frauen		Männer	
	Personen	Anteil	Personen	Anteil	Personen	Anteil
<i>keine</i>	37.449	19,0%	20.935	20,7%	16.514	17,2%
<=4.000 (333)	19.975	10,1%	12.471	12,3%	7.504	7,8%
ALG-Bezieher	7.596	38,0%	4.468	35,8%	3.128	41,7%
NH-Bezieher	12.379	62,0%	8.003	64,2%	4.376	58,3%
4.000-5.000 (333-417)	11.249	5,7%	7.673	7,6%	3.576	3,7%
ALG-Bezieher	4.630	41,2%	3.495	45,5%	1.135	31,7%
NH-Bezieher	6.619	58,8%	4.178	54,5%	2.441	68,3%
5.000-6.000 (417-500)	14.657	7,4%	9.187	9,1%	5.470	5,7%
ALG-Bezieher	4.175	28,5%	3.253	35,4%	922	16,9%
NH-Bezieher	10.482	71,5%	5.934	64,6%	4.548	83,1%
6.000-7.000 (500-583)	21.325	10,8%	12.286	12,2%	9.039	9,4%
ALG-Bezieher	8.274	38,8%	5.709	46,5%	2.565	28,4%
NH-Bezieher	13.051	61,2%	6.577	53,5%	6.474	71,6%
7.000-8.000 (583-667)	21.733	11,0%	10.648	10,5%	11.085	11,5%
ALG-Bezieher	7.077	32,6%	5.114	48,0%	1.963	17,7%
NH-Bezieher	14.656	67,4%	5.534	52,0%	9.122	82,3%
8.000-9.000 (667-750)	32.762	16,6%	16.805	16,6%	15.957	16,6%
ALG-Bezieher	21.422	65,4%	13.509	80,4%	7.913	49,6%
NH-Bezieher	11.340	34,6%	3.296	19,6%	8.044	50,4%
9.000-10.000 (750-833)	14.725	7,5%	5.156	5,1%	9.569	9,9%
ALG-Bezieher	7.829	53,2%	3.457	67,0%	4.372	45,7%
NH-Bezieher	6.896	46,8%	1.699	33,0%	5.197	54,3%
10.000-11.000 (833-917)	8.603	4,4%	2.462	2,4%	6.141	6,4%
ALG-Bezieher	5.145	59,8%	1.734	70,4%	3.411	55,5%
NH-Bezieher	3.458	40,2%	728	29,6%	2.730	44,5%
>11.000 (917)	14.765	7,5%	3.435	3,4%	11.330	11,8%
ALG-Bezieher	10.030	67,9%	2.576	75,0%	7.454	65,8%
NH-Bezieher	4.735	32,1%	859	25,0%	3.876	34,2%
Summe	197.243	100%	101.058	100%	96.185	100%
ALG-Bezieher	76.178	39%	43.315	43%	32.863	34%
NH-Bezieher	83.616	42%	36.808	36%	46.808	49%
keine Bezüge	37.449	19%	20.935	21%	16.514	17%

Quelle: AMDB

Tabelle 6 zeigt, dass fast ein Fünftel der Zielgruppenpersonen keine Arbeitslosenbezüge in Anspruch nehmen kann. Der Anteil von Personen ohne Arbeitslosenbezüge ist bei älteren Arbeitslosen und Personen mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen mit 12 bzw. 11% deutlich und bei Langzeitbeschäftigungslosen mit 16% etwas geringer. Höher ist der Anteil dagegen bei WiedereinsteigerInnen mit 22%. Wie Tabelle 7 zeigt, ist generell bei Frauen der Anteil derer ohne Bezüge höher als bei Männern (21 bzw. 17%).

Bemerkenswert häufig werden Arbeitslosenbezüge in der Kategorie 8.000 und 9.000 Euro in Anspruch genommen – 17% der Zielgruppenpersonen haben Bezüge in diesem Bereich. Beträchtliche 10% der Personen verfügen über sehr niedrige Bezüge von unter 4.000 Euro. Aus Tabelle 7 kann entnommen werden, dass diese Gruppe zu fast zwei Dritteln (62%) aus Frauen besteht. 8% der Personen haben relativ hohe Arbeitslosenbezüge, und zwar von über 11.000 Euro. Hier ist der Frauenanteil mit etwa einem Viertel sehr gering, dagegen ist der Anteil der älteren Personen hoch – weit über die Hälfte (57%) dieser Gruppe ist über 50.

Bezüglich der Art der Bezüge ist festzustellen, dass sich Arbeitslosengeld- und NotstandshilfebezieherInnen bei Betrachtung der gesamten Zielgruppe annähernd die Waage halten, wobei der Anteil der NotstandshilfebezieherInnen mit 42% den Anteil der ArbeitslosengeldbezieherInnen mit 39% etwas übersteigt. Deutlich höher ist der Anteil der NotstandshilfebezieherInnen, wie zu erwarten, bei den Langzeitbeschäftigungslosen mit 69%

und auch bei den physisch, psychisch oder geistig beeinträchtigten Personen mit 59%. Ein bemerkenswerter Unterschied besteht in diesem Kontext auch zwischen Frauen und Männern – bei den Männern bezieht fast die Hälfte Notstandshilfe, wohingegen bei den Frauen der Anteil nur etwas mehr als ein Drittel beträgt.

3.3. Potenziell zu erzielende Stundenlöhne der Zielgruppenpersonen

Um einschätzen zu können, ob eine Person ausreichend Anreiz hat eine Beschäftigung aufzunehmen, ist das zu erzielende Einkommen eine maßgebliche Komponente. Da die Personen der Zielgruppe beschäftigungs- oder arbeitslos sind, kann dieses potenzielle Einkommen zwar nicht eindeutig bestimmt werden, es lassen sich jedoch Rückschlüsse aus dem im letzten Beschäftigungsverhältnis erzielten Einkommen ziehen. Die nachfolgenden Berechnungen verwenden Stundenlöhne, die aus diesem letzten Beschäftigungsverhältnis hergeleitet sind. Allerdings ist die Herleitung der Löhne mit einigen Schwierigkeiten verbunden: Zum einen haben einige Personen der Zielgruppe kein letztes Beschäftigungsverhältnis – insbesondere betrifft dies junge Menschen, die noch nie erwerbstätig waren; zum anderen sind einige Informationen in den verwendeten AMS-Daten unzureichend, insbesondere geht daraus nicht hervor, mit welcher Arbeitszeit (halbtags/ganztags) das als Tagsatz angegebene Einkommen erzielt wurde. Um diese fehlende Information bzgl. einer relevanten Größe auszugleichen, hat Synthesis Forschung ein Verfahren entwickelt, entsprechende Arbeitszeiten statistisch zu schätzen. Die Ergebnisse dieses Verfahrens kommen in der vorliegenden Studie zum Einsatz.⁶ Um dem Problem des fehlenden letzten Beschäftigungsverhältnisses zu begegnen, wird eine statistische Methode eingesetzt, die erlaubt die fehlenden Löhne zu schätzen.⁷

Tabelle 8 und Tabelle 9 beschreiben die Verteilung der so ermittelten potenziellen Stundenlöhne in der Zielgruppe, also im Wesentlichen die Verteilung der Löhne vor der jeweiligen Arbeitslosigkeit. Hierbei wird in niedrige Löhne (6 Euro und weniger), mittlere Löhne (zwischen 6 und 9 Euro) und hohe Löhne (9 Euro und mehr) unterteilt. Bezüglich der

⁶ Es muss darauf hingewiesen werden, dass sich die Verwendung dieser Zahlen im Versuchsstadium befindet, und deren Validität noch nicht ausreichend überprüft wurde. Außerdem wurden die einzelnen Beschäftigungsmaße aufgrund bestimmter persönlicher Charakteristika zugeordnet und so verteilt, dass die Aggregate mit Bezug auf diese Charakteristika der Realität entsprechen. Somit ist die Herausgreifung einer bestimmten Gruppe mit besonderen Charakteristika unter Umständen problematisch. Die Verwendung dieser Zahlen muss damit gerechtfertigt werden, dass sie die beste uns zur Verfügung stehende Information darstellen.

⁷ Die Schätzung der fehlenden Löhne beruht darauf, dass gewisse Eigenschaften der Personen, wie z.B. Alter, Geschlecht, Bildung, etc. Einfluss auf die Höhe des Lohnes haben. Somit können aus den vorhandenen Lohninformationen und den Eigenschaften der Personen Rückschlüsse auf die fehlenden Lohninformationen gezogen werden. Um dem sogenannten „Selection-Bias“ entgegenzuwirken, wird das Heckman-Selektionsmodell eingesetzt (siehe Heckman (1979)). Zusätzlich soll erwähnt sein, dass bei ungewöhnlichen Erwerbskarrieren das „passende“ letzte Beschäftigungsverhältnis oft nicht eindeutig ist. Zudem sind die errechneten Stundenlöhne, aufgrund nicht plausibler Tagsatzangaben bzw. einem Nichtzusammenpassen von Arbeitszeit und Tagsatz, in einigen Fällen unplausibel. In diesen Fällen wird statt des errechneten ebenfalls ein geschätzter Stundenlohn verwendet.

niedrigen Löhne wird in dieser Studie davon ausgegangen, dass die vom Kombilohn gestützten Beschäftigungsverhältnisse gewissen Mindeststandards entsprechen müssen, also unter anderem kein unrealistisch niedriger Stundenlohn angesetzt werden darf. Dementsprechend werden im Weiteren die Löhne mit mindestens 6 Euro nach unten beschränkt, wobei sich die Höhe von 6 Euro am in Aussicht stehenden Mindestlohn von monatlich 1.000 Euro orientiert.

Tabelle 8: Potenzielle Bruttostundenlöhne (i.W. Löhne vor Arbeitslosigkeit), Frauen/Männer

	<i>Alle</i>		<i>Frauen</i>		<i>Männer</i>	
	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>
<i>Niedriger Lohn (6 € u. weniger)</i>	30.135	15,3%	17.518	17,3%	12.617	13,1%
<i>Mittlerer Lohn (6-9 €)</i>	123.513	62,6%	70.637	69,9%	52.876	55,0%
<i>Hoher Lohn (9 € u. mehr)</i>	43.595	22,1%	12.903	12,8%	30.692	31,9%
	197.243	100,0%	101.058	100,0%	96.185	100,0%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

Laut Tabelle 8 fallen fast zwei Drittel der Zielgruppenpersonen in den mittleren Lohnbereich, 15% weisen niedrige und 22% hohe potenzielle Stundenlöhne auf. Wie zu erwarten, zeigen sich bezüglich dieser Verteilung beträchtliche Unterschiede zwischen Frauen und Männern. Während 32% der Männer mit (relativ) hohen potenziellen Stundenlöhnen rechnen können, sind es bei den Frauen nur 13%. Dagegen fallen 17% der Frauen in den Niedriglohnbereich und nur 13% der Männer.

Die in Tabelle 9 aufgezeigte Verteilung der potenziellen Stundenlöhne nach Gruppen entspricht ebenfalls im Wesentlichen den Erwartungen. Gering Qualifizierte und WiedereinsteigerInnen können unterdurchschnittlich oft mit einem hohen Stundenlohn rechnen (6% bzw. 8% im Gegensatz zu 22% in der Gesamtgruppe). Dagegen zählen ältere Arbeitslose mit 46% überdurchschnittlich oft zur Gruppe derer mit hohem potenziellen Stundenlohn. Etwas kontraintuitiv erscheint, dass auch Langzeitbeschäftigungslose mit 35% überdurchschnittlich oft in diese Gruppe fallen. Allerdings ist gerade bei Langzeitbeschäftigungslosen wahrscheinlich, dass die Beschäftigungsepisode, aus welcher der Lohn hergeleitet wurde, länger zurückliegt. Damit stellt sich jedoch auch die Frage, die insbesondere auch ältere Arbeitslose betrifft, ob eine Wiedererzielung des zuletzt bezogenen Einkommens realistisch ist. Diese Überlegung wird in der Studie berücksichtigt, indem „Szenarien“ mit gleichbleibendem bzw. reduziertem Lohn eingeführt werden, Genaueres kann in Abschnitt 5 nachgelesen werden.

Tabelle 9: Potenzielle Bruttostundenlöhne (i.W. Löhne vor Arbeitslosigkeit), Gruppen

	<i>Gesamte Zielgruppe</i>		<i>Gering qualifizierte Arbeitslose</i>		<i>Langzeitbeschäftigungslose</i>		<i>Ältere Arbeitslose</i>		<i>Arbeitslose mit Beeinträchtigungen</i>		<i>WiedereinsteigerInnen</i>	
	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>	<i>Personen</i>	<i>Anteil</i>
<i>Niedriger Lohn (≤ 6 €)</i>	30.135	15,3%	22.473	16,8%	9.040	13,5%	6.237	13,3%	6.288	16,9%	3.818	15,3%
<i>Mittlerer Lohn (6-9 €)</i>	123.513	62,6%	102.712	76,8%	34.503	51,5%	19.331	41,2%	20.392	54,8%	19.076	76,5%
<i>Hoher Lohn (≥ 9 €)</i>	43.595	22,1%	8.479	6,3%	23.444	35,0%	21.395	45,6%	10.559	28,4%	2.028	8,1%
	197.243	100,0%	133.664	100,0%	66.987	100,0%	46.963	100,0%	37.239	100,0%	24.922	100,0%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

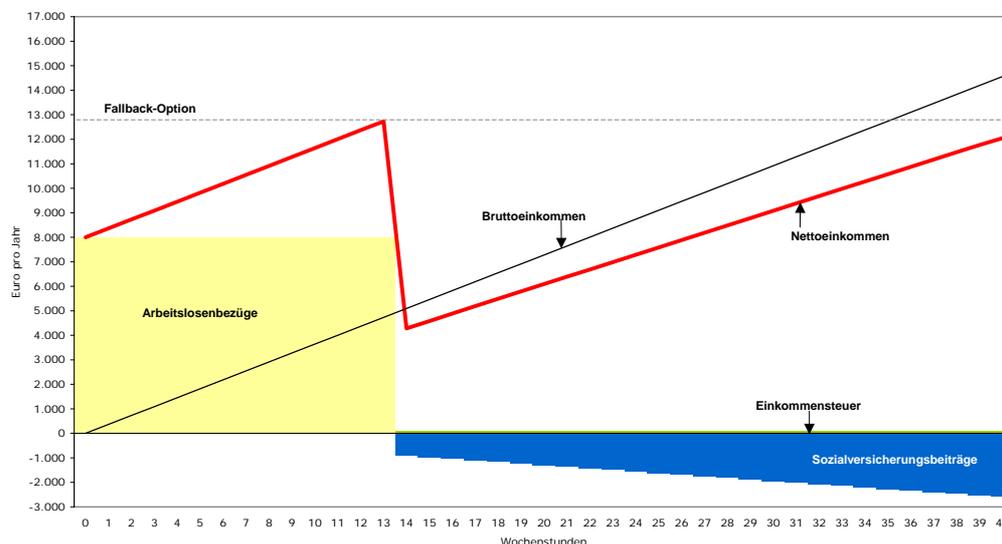
4. Darstellung der Arbeitsanreizstrukturen

In diesem Abschnitt wird zunächst theoretisch untersucht, welchen Anreiz zur Arbeitsaufnahme die zur Zielgruppe gehörenden Personen haben und wie dieser durch die Kombilohn-Modelle gesteigert wird. Basierend auf den daraus gewonnenen Erkenntnissen können dann im darauffolgenden Abschnitt Effektivität und Kosten der verschiedenen Modelle abgeschätzt werden.

4.1. Grundsätzliche Darstellung der Arbeitsanreizstrukturen

Abbildung 1 zeigt die Verdienstmöglichkeiten einer Person, je nachdem wie viele Wochenstunden sie arbeitet. Hierbei wird von einer derzeit arbeitslosen Person mit Anspruch auf jährliche Arbeitslosenbezüge von 8.000 Euro (monatlich 667 Euro) und einem potenziellen Stundenlohn von 6 Euro ausgegangen. Wie aus Abschnitt 3 ersichtlich, entsprechen diese Arbeitslosenbezüge jenen einer durchaus typischen Person der Zielgruppe. Der potenzielle Stundenlohn, also jener Stundenlohn, den die Person erzielen könnte, wenn sie Arbeit aufnimmt, wurde als relativ gering angenommen, wobei sich die Höhe von 6 Euro am in Aussicht stehenden Mindestlohn von monatlich 1.000 Euro orientiert.

Abbildung 1: Einkommen bei verschiedenen Wochenarbeitsstunden, kein Kombilohn



Die kontinuierlich ansteigende schwarze Linie zeigt das Bruttoeinkommen je nach Ausmaß der Arbeitsaufnahme und verläuft von 0 Euro bei 0 Wochenstunden bis zu ca. 14.500 Euro bei 40 Wochenstunden. Die rote Linie zeigt das entsprechende Nettoeinkommen, das sich aus Bruttoeinkommen abzüglich Sozialversicherungsbeiträgen (blau) und Einkommensteuer

(grün) ergibt.⁸ Dazu kommen die Arbeitslosenbezüge, die bis zur Erreichung der Geringfügigkeitsgrenze weiter bezogen werden können.

Die gestrichelte graue Linie kennzeichnet die „Fallback-Option“, ein Konzept, welches im Weiteren als Maß zur Bestimmung des Arbeitsanreizes verwendet wird. Es handelt sich dabei um jenes Einkommen, das ohne Aufnahme eines sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisses erzielt werden kann und sich aus Arbeitslosenbezügen plus maximal möglicher geringfügiger Einkünfte errechnet. Ein Vergleich mit dieser Fallback-Option erlaubt uns einzuschätzen, ob die Person ausreichend Anreiz hat, ein versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis aufzunehmen. Dem so gefassten Konzept einer Fallback-Option liegt die Annahme zugrunde, dass ein geringfügiges Beschäftigungsverhältnis immer möglich ist, was natürlich nicht der Realität entspricht – nur etwa ein Zehntel der Arbeitslosen geht tatsächlich einer geringfügigen Beschäftigung nach. Andererseits ist es jedoch nicht unrealistisch anzunehmen, dass die Personen neben den Arbeitslosenbezügen über andere Einkommensquellen verfügen, wie zum Beispiel Sozialhilfe, Einkünfte aus Schwarzarbeit, Partnereinkommen usw. (weitere Ausführungen dazu siehe Abschnitt 4.4.). Da jedoch über diese zusätzlichen Einkommensquellen keine ausreichenden Informationen vorliegen, wird mit der Annahme des Bezuges von geringfügigem Einkommen versucht Einkünfte anzunähern, die der Lebenssituation der Zielgruppenpersonen entsprechen.

Für die abgebildete Person liegt die Fallback-Option bei etwa 12.700 Euro jährlich. Die Abbildung zeigt, dass das jährliche Nettoeinkommen der dargestellten Person, selbst bei 40 Wochenstunden, nur 12.000 Euro beträgt und somit unter der Fallback-Option bleibt. Selbstverständlich kann daraus noch nicht geschlossen werden, dass die Person auf keinen Fall Arbeit mit Einkünften über der Geringfügigkeitsgrenze aufnehmen wird, da mit einer solchen andere als nur monetäre Vorteile verbunden sind. Dennoch darf davon ausgegangen werden, dass der entsprechende Anreiz gering sein wird.

Abbildung 2 illustriert die veränderte Situation, wenn die Person Anspruch auf einen Kombilohn nach dem Sozialpartner-Modell hat. Die rote Linie des Nettoeinkommens wird gegenüber jener in Abbildung 1 ab dem Einsetzen des Kombilohns, also ab 15 Wochenstunden, nach oben verschoben, steigt aber erst bei 36 Stunden, also bei Einsetzen der Vollzeitförderung, über die Fallback-Option hinaus.

⁸ Sozialversicherung und Einkommensteuer sind aufgrund der 2007 geltenden Bestimmungen berechnet. Die (kaum sichtbare) Einkommensteuer liegt im positiven Bereich, d.h., die Person liegt noch unter der Steuerfreigrenze und bezieht Negativsteuer.

Abbildung 2: Einkommen bei verschiedenen Wochenarbeitsstunden, SP-Modell

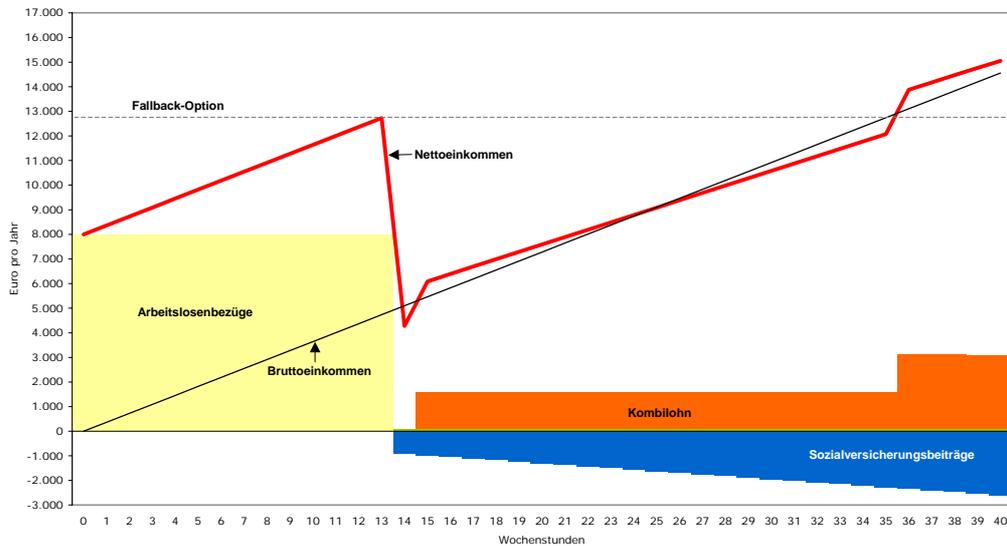
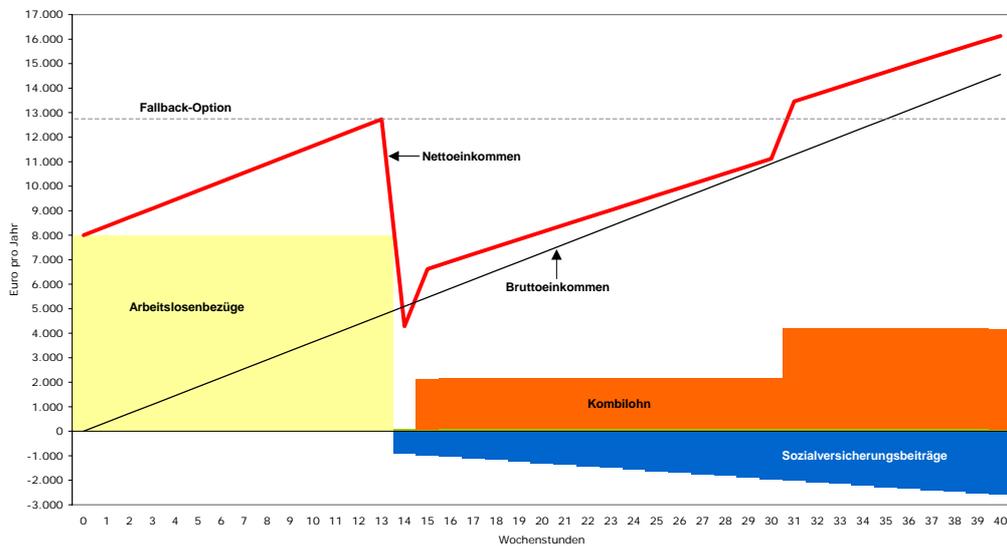


Abbildung 3 zeigt die Situation der Person bei Anspruch auf einen Kombilohn nach dem Alternativvorschlag I.

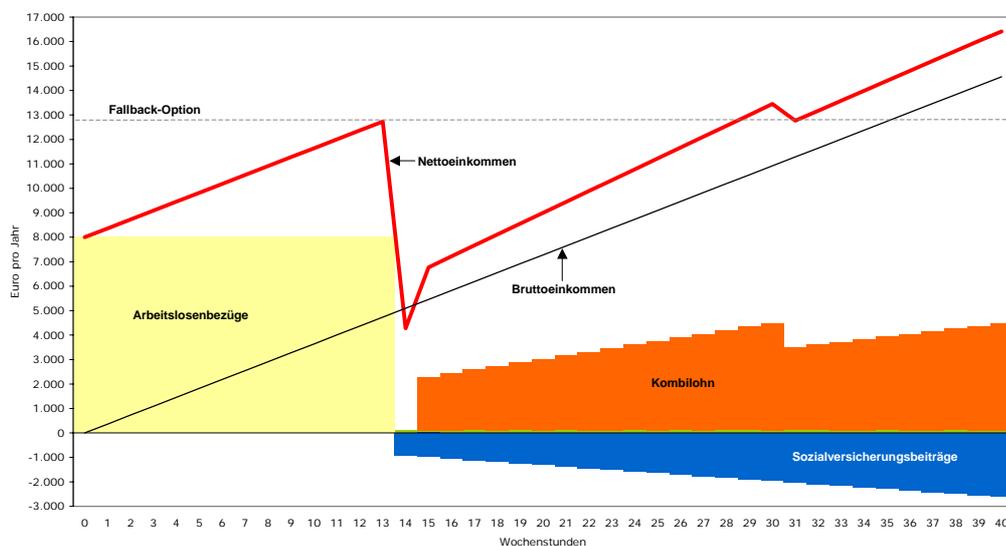
Abbildung 3: Einkommen bei verschiedenen Wochenarbeitsstunden, A1-Modell



Dieses Modell unterscheidet sich vom Sozialpartner-Modell im Wesentlichen durch das frühere Einsetzen der Vollzeitförderung (ab 31 Stunden anstelle von 36) und den höheren Förderbetrag. Genau dies gibt die Abbildung wieder: Die rote Linie des Nettoeinkommens steigt bereits bei 31 Stunden über die Fallback-Option und geht höher über diese hinaus als in Abbildung 2. Bei 40 Wochenstunden kann beim A1-Modell ein jährliches Nettoeinkommen von über 16.000 Euro erzielt werden, im Vergleich zu 15.000 Euro beim SP-Modell.

Abbildung 4 gibt die Situation der Person bei Anspruch auf einen Kombilohn nach dem Alternativvorschlag II wieder. Bei diesem am Bruttoeinkommen orientierten Modell ist der Förderbetrag, selbst bei einem niedrigen Stundenlohn von 6 Euro, bei Teilzeitbeschäftigung generell höher als im A1-Modell. Beim Übergang zur Vollzeitförderung (also von 40% des Bruttoeinkommens zu 30%) fällt der Förderbetrag leicht hinter den des A1-Modells zurück, um jedoch bereits bei 38 Stunden wieder darüber hinaus zu gehen. Das erzielbare jährliche Nettoeinkommen bei 40 Wochenstunden liegt mit 16.500 Euro knapp über dem des A1-Modells.

Abbildung 4: Einkommen bei verschiedenen Wochenarbeitsstunden, A2-Modell



4.2. Auswirkungen verschieden hoher potenzieller Löhne

Um die einzelnen Effekte besser quantifizieren und vergleichen zu können, stellt Abbildung 5 die Steigerung des Nettoeinkommens relativ zur Fallback-Option für die jeweilige Wochenarbeitszeit dar. Das heißt, es wird der Frage nachgegangen, um wie viel die Person bei x Wochenstunden mehr verdienen kann als in der Situation, wo sie Arbeitslosenbezüge in Anspruch nimmt und im maximalen Ausmaß geringfügig beschäftigt ist. Diese für die vorliegende Studie wichtige Maßzahl wird im Folgenden als „Gain“ bezeichnet.

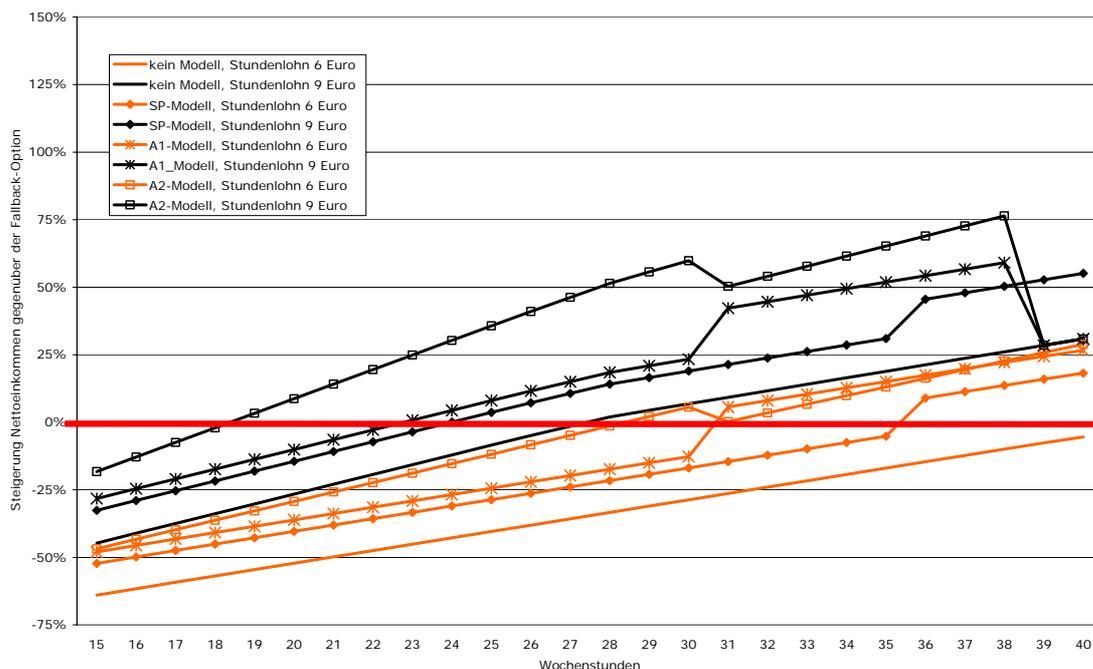
Die Abbildung illustriert außerdem die veränderte Situation der Person, wenn sie 9 Euro Stundenlohn erzielen kann. Mit diesem für die Zielgruppe relativ hohen Lohn soll belegt werden, welchen Einfluss der potenziell erzielbare Lohn auf den Arbeitsanreiz hat.

Die gelben Linien repräsentieren dieselbe Situation wie in Abbildung 1 bis Abbildung 4 dargestellt – die Person hat Anspruch auf jährliche Arbeitslosenbezüge von 8.000 Euro und einen potenziellen Stundenlohn von 6 Euro. Wie schon zuvor festgestellt, gelingt es bei

Teilzeitförderung keinem der Modelle, das erzielbare Nettoeinkommen wesentlich über die Fallback-Option hinauszuhoben. Bei Vollzeitförderung (40 Stunden) jedoch übersteigt das Nettoeinkommen die Fallback-Option, beim SP-Modell ergibt sich somit ein Gain von 18%, beim A1-Modell von 27% und beim A2-Modell von 31%. Diese Gains sind insbesondere beachtlich, wenn in Betracht gezogen wird, dass ohne Kombilohn das Nettoeinkommen bei 40 Stunden um 5% unter der Fallback-Option liegt.

Die schwarzen Linien repräsentieren die Situation, in der die Person einen relativ hohen Stundenlohn von 9 Euro erzielen kann. Kaum verwunderlich bietet eine bessere Entlohnung ganz allgemein einen höheren Anreiz zur Arbeitsaufnahme. Auch ohne Förderung ergeben sich bereits bei 28 Wochenstunden geringfügige Gains, um bei 40 Stunden auf 31% anzusteigen.

Abbildung 5: Gains bei hohem/niedrigem Stundenlohn, mittlere AL-Bezüge (8.000 Euro jährlich)



Wenn man das A2-Modell zunächst außer Acht lässt, sind die Anreizeffekte bei einem Stundenlohn von 9 Euro von der Struktur her sehr ähnlich wie im 6-Euro-Stundenlohn-Fall. Entsprechend erscheinen die schwarzen Linien beinahe als Parallelverschiebung der gelben Linien nach oben. Quantitativ sind jedoch erhebliche Unterschiede zu konstatieren. Im Gegensatz zu 6 Euro ist bei 9 Euro Stundenlohn auch Teilzeitarbeit interessant. Bei 30 Stunden beträgt der Gain bereits ohne Förderung 7%, beim SP-Modell 19% und beim A1-Modell 23%. Bei Vollzeitarbeit betragen die Gains 26% ohne Förderung, 50% beim SP-Modell und 59% beim A1-Modell. Diese Zahlen sind bei 38 Stunden abgelesen, da bei den

beiden Alternativmodellen bei 40 Stunden keine Förderung mehr ausbezahlt wird, da die Einkommensgrenze bei 39 Stunden überschritten wird.

Was die Effektivität der Förderung betrifft, besteht beim SP-Modell und beim A1-Modell (wie aus der Modellgestaltung ohnehin klar hervorgeht) nur ein relativer Unterschied zwischen dem 6- und dem 9-Euro-Stundenlohn-Fall. Die Förderhöhe ist in beiden Stundenlohn-Fällen genau gleich. Allerdings mag die Großzügigkeit im 9-Euro-Fall als kleiner erscheinen, wenn sie nicht absolut, sondern im Verhältnis zum Einkommen betrachtet wird. Anders beim A2-Modell, wo die Höhe der Förderung vom Bruttolohn abhängt – hier ist die schwarze Linie auch keine Parallelverschiebung der gelben Linie, vielmehr steigt der Förderbetrag mit der Erhöhung der Stundenzahl im 9-Euro-Fall wesentlich stärker als im 6-Euro-Fall. Besonders trifft dies auf den Teilzeitförderbetrag zu. Entsprechend beträgt der Gain bei Teilzeitarbeit 60%, verglichen mit 7% ohne Förderung, und bei Vollzeitarbeit 76%, verglichen mit 50% ohne Förderung.

4.3. Auswirkungen verschieden hoher Arbeitslosenbezüge

Anhand der folgenden beiden Abbildungen soll der Frage nachgegangen werden, wie sich verschieden hohe Arbeitslosenbezüge auf den Arbeitsanreiz auswirken, oder anders ausgedrückt, welchen Effekt hat eine niedrigere bzw. höhere Fallback-Option. Als niedrige AL-Bezüge wurden hierzu 5.000 Euro jährlich angesetzt, als hohe 11.000 Euro.

Vergleicht man Abbildung 6 mit Abbildung 5, so lässt sich feststellen, dass die Linien in Abbildung 6 sowohl weiter oben beginnen als auch steiler ansteigen. Umgekehrt beginnen die Linien in Abbildung 7 weiter unten als in Abbildung 5 und weisen einen geringeren Anstieg auf. Wie nicht anders zu erwarten heißt das also, dass eine niedrigere Fallback-Option grundsätzlich zu einem höheren Arbeitsanreiz führt. Sehr gut lässt sich das zum Beispiel daran ablesen, dass in Abbildung 6 (niedrige AL-Bezüge) eine Teilzeitarbeit mit 30 Wochenstunden zwar ohne Förderung noch nicht lukrativ als – im Sinne von über der Fallback-Option liegendem Nettoeinkommen – erscheint, jedoch bei Hinzukommen der Förderung attraktiv werden kann. Ohne Förderung liegt der Gain bei minus 7%, bei Förderung durch das A2-Modell jedoch bei 38% (9 und 14% durch das SP- bzw. A1-Modell). Im Gegensatz zur mittleren Fallback-Option aus Abbildung 5, wo keines der Modelle Teilzeitarbeit ausreichend lukrativ machen konnte, ist hier also eine effektive Förderung möglich.

Umgekehrt zeigt Abbildung 7, dass bei hoher Fallback-Option und niedrigem Stundenlohn (6 Euro) so wenig Arbeitsanreiz besteht, dass keines der Kombilohn-Modelle in der Lage ist, diesen auf ein ausreichendes Maß zu heben – keine der gelben Linien steigt wesentlich über die rote Markierung, wo der Gain genau 0 ist.

Abbildung 6: Gains bei hohem/niedrigem Stundenlohn, niedrige AL-Bezüge (5.000 Euro jährlich)

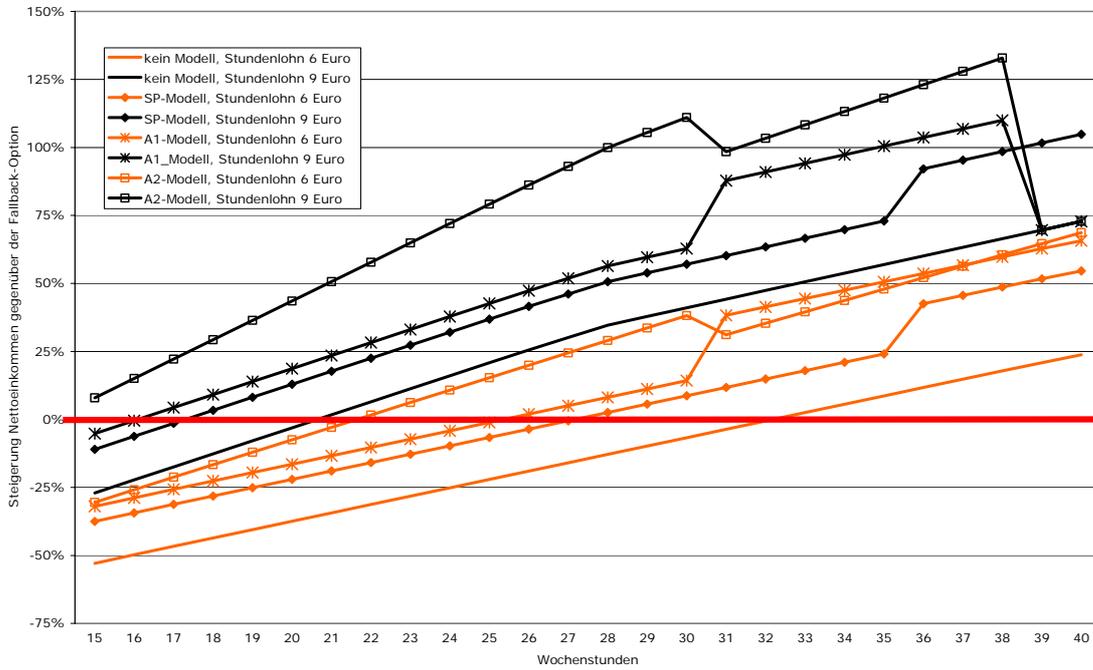


Abbildung 7: Gains bei hohem/niedrigem Stundenlohn, hohe AL-Bezüge (11.000 Euro jährlich)

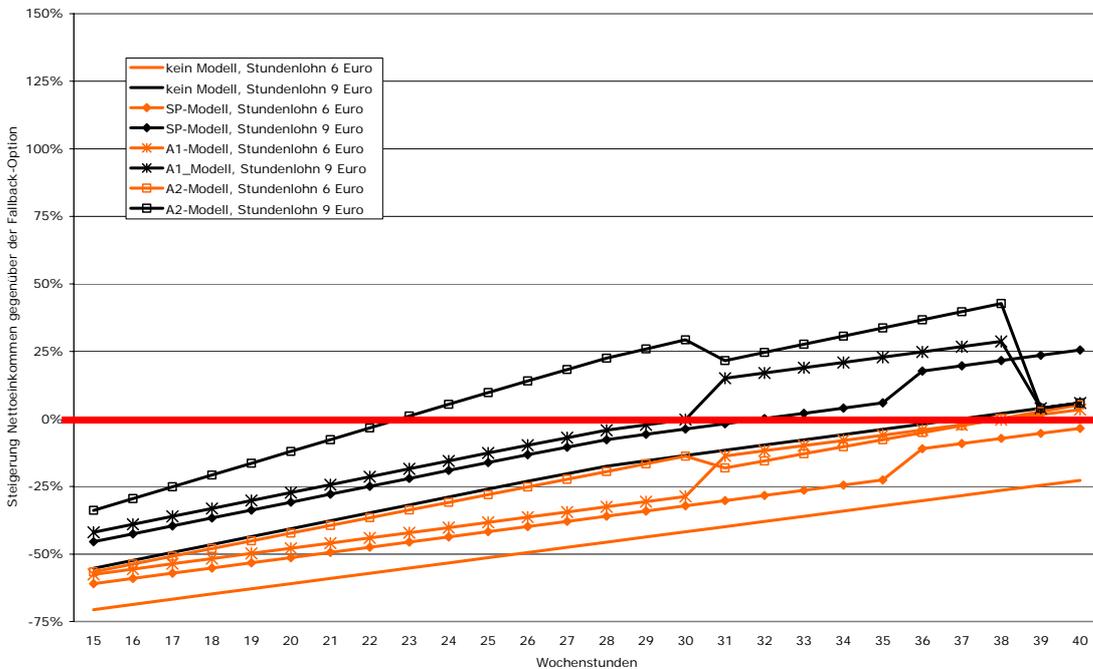
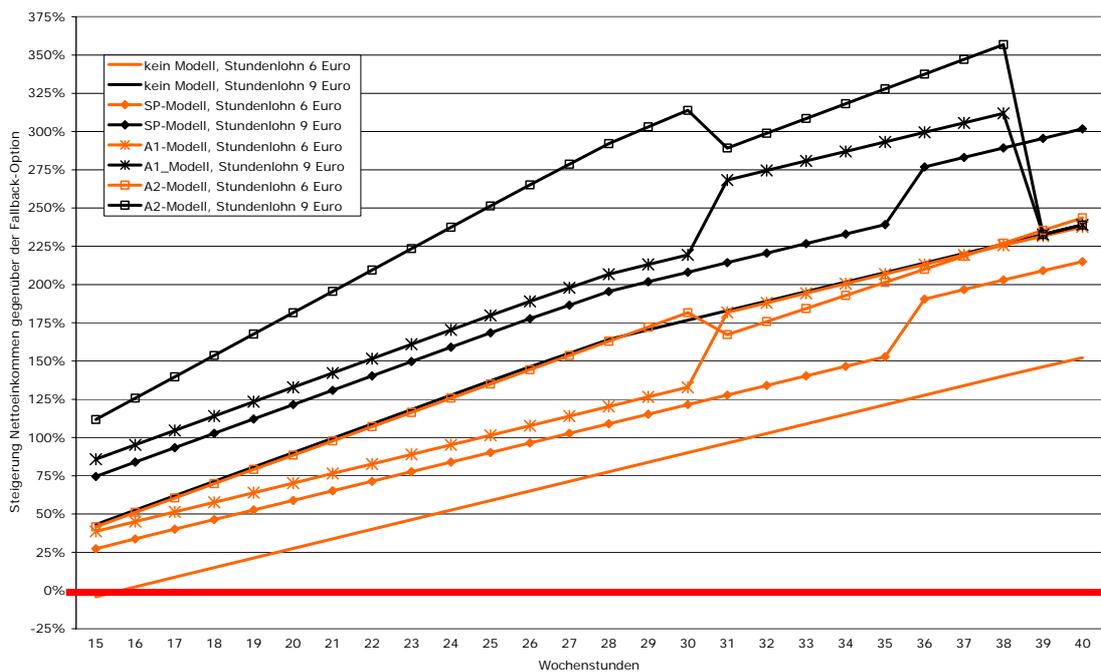


Abbildung 8 stellt den besonderen Fall – kein Anspruch auf Arbeitslosenbezüge – dar. Die Fallback-Option wird also durch das maximal mögliche geringfügige Einkommen gebildet. In diesem Fall sind die Gains so groß, dass selbst ohne Förderung die monetären Arbeitsanreize sehr hoch sind. Was natürlich nicht heißen soll, dass eine Förderung hier verzichtbar ist.

Abbildung 8: Gains bei hohem/niedrigem Stundenlohn, keine AL-Bezüge



4.4. Vorläufige Zusammenfassung und Diskussion vereinfachender Annahmen

Die bisherige Analyse zusammenfassend, lässt sich Folgendes aussagen: Grundsätzlich führt ein höherer potenzieller Lohn zu höheren Arbeitsanreizen. Des Weiteren gilt, je höher die Arbeitsanreize, desto niedriger die Fallback-Option. Was die Steigerung der Arbeitsanreize durch die verschiedenen Kombilohn-Modelle betrifft, so kann generell gesagt werden, dass sie den Anreiz, Arbeit aufzunehmen, erheblich erhöhen, unter der Voraussetzung, dass nicht eine zu hohe Fallback-Option mit einem zu niedrigen potenziellen Lohn zusammentrifft. Anhand der Beispiele dieses Abschnitts und der Zielgruppenbeschreibung des vorhergehenden Abschnitts kann davon ausgegangen werden, dass diese Voraussetzung für die Zielgruppe im Allgemeinen gegeben ist.

Bezüglich der Unterschiede zwischen den Modellen lässt sich feststellen, dass das Sozialpartner-Modell und die Alternative I, aufgrund der ähnlichen Ausgestaltung, ähnliche Auswirkungen zeigen. Allerdings führen die höheren Förderbeträge des A1-Modells

naturgemäß zu größeren Effekten. Während die Wirksamkeit des SP-Modells und des A1-Modells wenig von der Höhe des potenziellen Stundenlohns abhängt, fördert das A2-Modell bei höheren Stundenlöhnen wesentlich stärker, insbesondere im Teilzeitbereich.

Das niedrigere Einkommenslimit der beiden Alternativmodelle führt erst bei relativ hohen Löhnen zu einem Wegfall der Förderung unterhalb der 40-Stunden-Marke. Das heißt, dass die Einkommensgrenze gut gewählt zu sein scheint, um einerseits die Kosten zu beschränken, andererseits aber nicht einen wesentlichen Teil der Zielgruppe von der Förderung auszuschließen.

In der obigen und den weiteren Darstellungen sind naturgemäß vereinfachende Annahmen enthalten, die bei der Bewertung der Schlussfolgerungen berücksichtigt werden müssen. Ein bekanntes Problem im Zusammenhang mit Arbeitsanreizen arbeitsloser Personen ist jenes der Schwarzarbeit. Die Berücksichtigung eines entsprechenden Einkommens würde bei einigen Personen der Zielgruppe die Fallback-Option drastisch erhöhen und damit den Anreiz zur Aufnahme einer legalen, steuer- und sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erheblich senken. Eine umfassende Berücksichtigung dieser Problematik würde den Rahmen dieser Studie sprengen, wie jedoch in Abschnitt 4.1. ausgeführt, deckt die Annahme, dass immer einer geringfügigen Beschäftigung nachgegangen werden kann, solche zusätzlichen Einkünfte zum Teil ab.

An dieser Stelle soll auch erläutert werden, warum die Studie generell davon ausgeht, dass entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten gegeben sind, das heißt, wenn ein/e ArbeitnehmerIn ausreichend Anreiz hat eine Beschäftigung zu gewissen Wochenstunden aufzunehmen, sie diese auch antreten kann. Spezielles Ziel dieser Studie ist es, die Anreizstruktur auf der Arbeitnehmerseite zu untersuchen – was sind die Hindernisse aus dem Blickwinkel der ArbeitnehmerInnen und welche Fördermöglichkeiten gibt es? Begründet ist dieses Ziel vornehmlich damit, dass es in Österreich derzeit mit der Eingliederungsbeihilfe arbeitgeberseitig ein sehr großzügiges Instrument gibt, Beschäftigungsmöglichkeiten für Personen der Zielgruppe zu schaffen. Hier sollen die Möglichkeiten einer entsprechenden arbeitnehmerseitigen Förderung ausgelotet werden.

Nicht unerwähnt bleiben sollen des Weiteren die folgenden vier vereinfachenden Annahmen im Zusammenhang mit der Bestimmung der Fallback-Option und ihrem Verhältnis zu potenziellen Verdienstmöglichkeiten. Erstens wird die Möglichkeit außer Acht gelassen, dass bei entsprechend niedrigen Arbeitslosenbezügen zusätzlich Sozialhilfe bezogen werden kann. Zweitens bleibt hier die begrenzte Bezugsdauer gewisser Arbeitslosenbezüge unberücksichtigt. Drittens ist die Aufnahme einer Beschäftigung oft mit hier nicht berücksichtigten Kosten verbunden, und viertens vernachlässigt ein rein monetäres Konzept nicht monetäre Arbeitsanreize.

Zum ersten Punkt – außer Achtlassung der Sozialhilfe – ist Folgendes zu sagen. Grundsätzlich besteht die Möglichkeit bei entsprechend niedrigen Arbeitslosenbezügen zusätzlich Sozialhilfe zu beziehen, was eine Erhöhung der Fallback-Option zur Folge hätte. Da sich anhand unserer Daten, die keine Informationen über Partnereinkommen, Familienkonstellation, Vermögen etc. enthalten, nicht bestimmen lässt, wer Anspruch auf wie viel Sozialhilfe hat, wird dieser Umstand außer Acht gelassen. Rechtfertigen lässt sich dies einerseits damit, dass, wie in Abschnitt 4.1. ausgeführt, die Annahme der Möglichkeit des Bezuges von geringfügigem Einkommen solche zusätzlichen Einkünfte zum Teil abdeckt. Andererseits ist bekannt, dass es bei der Sozialhilfe eine hohe non-take-up-Rate gibt, also dass bei weitem nicht alle Anspruchsberechtigten auch tatsächlich von ihrem Recht Gebrauch machen. Es sei allerdings darauf verwiesen, dass die für 2009 geplante Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung diese Situation beträchtlich ändern könnte, insbesondere deshalb, weil unter dem Titel „One Stop Shop“ die Auszahlung von Arbeitslosenbezügen und Mindestsicherung aus einer Hand vorgesehen ist, also beides vom AMS abgewickelt werden soll. Um dem Rechnung zu tragen, werden in Anhang 1 die potenziellen Auswirkungen der hier bezüglich Sozialhilfe getroffenen Annahmen diskutiert.

Zum zweiten Punkt – begrenzte Bezugsdauer gewisser Arbeitslosenbezüge: Bei der Berechnung der Fallback-Option bleibt unberücksichtigt, dass gewisse Arbeitslosenbezüge nicht „ewig“ bezogen werden können, selbst wenn man davon absieht, dass im Grunde Arbeitsbereitschaft immer eine Bezugsvoraussetzung ist. Allerdings entfällt dieses Problem für einen beträchtlichen Teil der Zielgruppe, nämlich Langzeitbeschäftigungslose, die Notstandshilfe beziehen. Zudem reduziert sich das Arbeitslosengeld beim Übergang zur Notstandshilfe zunächst nur auf 92%. Selbst die Deckelung nach sechsmonatigem Notstandshilfebezug gilt nicht, wenn bestimmte Altersgrenzen überschritten sind bzw. entsprechend viele Versicherungsmonate vorliegen. Aus den genannten Gründen erscheint diese vereinfachende Annahme also nicht entscheidend.

Zum dritten Punkt – durch die Aufnahme einer Beschäftigung entstehende Kosten: Fast immer ist die Aufnahme einer Beschäftigung mit gewissen Kosten verbunden. Der Spielraum reicht dabei von eher geringen Auslagen, wie z.B. Anschaffungskosten für adäquate Kleidung, bis zu hohen Auslagen, wie z.B. Fahrtkosten, wenn der Arbeitsplatz weit entfernt ist, oder Kosten für Kinderbetreuung. Solche Kosten müssten, um ein umfassendes Bild der Arbeitsanreize zu geben, vom Nettoeinkommen abgezogen werden. Dazu fehlen uns jedoch die entsprechenden Informationen. Um diesen wichtigen Punkt jedoch nicht gänzlich außer Acht zu lassen, wird im nächsten Abschnitt versucht die Anreizstruktur entsprechend anzupassen, wenn anhand persönlicher Charakteristika angenommen werden kann, dass Personen solche Kosten zu tragen haben, wenn sie ein Beschäftigungsverhältnis eingehen. Die Vorgangsweise wird im nächsten Abschnitt näher erläutert.

Zum vierten Punkt – nicht-monetäre Arbeitsanreize: Nicht unerwähnt bleiben soll, dass die monetären Arbeitsanreize natürlich nicht alleine ausschlaggebend sind für die Entscheidung,

ob Beschäftigung aufgenommen wird oder nicht. So mag alleine die Möglichkeit, dem Stigma der Arbeitslosigkeit zu entkommen, ein ausreichender Grund sein, auch unzureichend bezahlte Beschäftigungsmöglichkeiten wahrzunehmen. Auf der anderen Seite stehen Hemmnisse, wie z.B. Befürchtungen von lange arbeitslos gewesenen Personen, sich einem geordneten Berufsalltag anpassen zu können. Solche Anreize lassen sich, wenn es um Quantifizierungen geht, jedoch schwer bis gar nicht erfassen. Die rein monetäre Betrachtungsweise kann allerdings gewiss als gute Näherung betrachtet werden, wenn man die nicht-monetäre Seite im Hinterkopf behält.

5. Potenzieller Effekt und Kosten der Modelle

Im vorhergehenden Abschnitt wurden der potenzielle Effekt der Kombilohn-Modelle auf die Arbeitsanreizstruktur der ArbeitnehmerInnen nur allgemein beschrieben. In diesem Abschnitt sollen dieser Effekt und die damit verbundenen Kosten quantifiziert werden. Hierfür wird zunächst beschrieben, anhand welcher Maßzahlen eine bestimmte Person der Zielgruppe für unsere Berechnungen entscheidet, ob – und wenn ja in welchem Ausmaß – sie Beschäftigung aufnimmt. Darauf aufbauend werden Regeln entworfen, wie diese Maßzahlen zu einer konkreten Entscheidung führen. Nachdem somit für jede Person bestimmt wurde, ob sie Beschäftigung aufnimmt oder nicht, kann der Aktivierungsanteil und die damit verbundenen Kosten je Modell berechnet werden. Nachdem die Regelfindung notwendigerweise auf Annahmen beruht, werden verschiedene Szenarien, mit jeweils unterschiedlichen Regeln, berechnet, um die Stabilität der Schlussfolgerungen abzusichern.

5.1. Quantifizierung individueller Anreizeffekte

Tabelle 10 zeigt die Gains bei verschiedenen Arbeitslosenbezügen (also folglich auch Fallback-Optionen) und potenziellen Stundenlöhnen. Wenn nun von einer konkreten Person ausgegangen wird, die Anspruch auf jährliche Arbeitslosenbezüge von 8.000 Euro hat und bei Beschäftigungsaufnahme mit einem Stundenlohn von 7 Euro rechnen kann, dann kann Folgendes aus der Tabelle abgelesen werden: Wenn das Sozialpartner-Modell eingeführt wird, verdient die Person bei Aufnahme einer Halbtagsbeschäftigung (zu 30 Wochenstunden) um 5% weniger als in der Fallback-Option-Situation (also wenn sie bei geringfügiger Beschäftigung weiterhin Arbeitslosenbezüge in Anspruch nimmt). Nimmt die Person eine Ganztagsbeschäftigung (zu 40 Stunden) an, so kann sie mit einem Gain von 31% rechnen. Daraus lässt sich schließen, dass diese Person durchaus Anreiz hat, eine Ganztagsbeschäftigung aufzunehmen, und dass dieser Anreiz durch den Kombilohn wesentlich gehoben wird – ohne Kombilohn würde der Gain nur 7% betragen.

Analoge Überlegungen lassen sich für die beiden anderen Modelle anstellen. Bei Einführung des A1-Modells bzw. des A2-Modells würde sich bei Halbtagsbeschäftigung ein Gain von 0% bzw. 24% und bei Ganztagsbeschäftigung von 39% bzw. 47% ergeben. Bei beiden Modellen besteht also noch größerer Anreiz eine Ganztagsbeschäftigung aufzunehmen, wobei beim A2-Modell unter Umständen die Überlegung angestellt werden kann, ob eine Teilzeitbeschäftigung nicht vorzuziehen wäre. Es gilt nun also konkrete Regeln aufzustellen, ab welchem Gain eine Person sich dazu entschließt, überhaupt eine Beschäftigung aufzunehmen und um wie viel höher der Gain sein muss, damit sie eine Ganztagsbeschäftigung einer Halbtagsbeschäftigung vorzieht. Bevor solche Regeln jedoch in Abschnitt 5.2. aufgestellt werden, sollen einige damit verbundene Schwierigkeiten besprochen werden.

Tabelle 10: Maximale Gains bei Halbtags- bzw. Ganztagsbeschäftigung

AL- Bezüge	Stunden- lohn	Halbtags (=30 Stunden)				Ganztags (=max.40 Stunden)						
		Kein Modell	SP- Modell	A1- Modell	A2- Modell	Kein Modell	SP-Modell		A1-Modell		A2-Modell	
							Rate	Std	Rate	Std	Rate	Std
0	6	90%	122%	133%	182%	152%	215%	40	238%	40	244%	40
0	7	121%	153%	164%	228%	184%	246%	40	269%	40	290%	40
0	8	152%	184%	195%	274%	211%	274%	40	297%	40	333%	40
0	9	177%	208%	219%	314%	239%	302%	40	312%	38	357%	38
4.000	6	4%	21%	27%	54%	38%	72%	40	85%	40	88%	40
4.000	7	22%	39%	45%	81%	56%	91%	40	103%	40	115%	40
4.000	8	44%	62%	68%	114%	78%	114%	40	126%	40	147%	40
4.000	9	58%	76%	82%	136%	93%	129%	40	135%	38	161%	38
5.000	6	-7%	9%	14%	38%	24%	55%	40	66%	40	69%	40
5.000	7	9%	25%	30%	62%	40%	71%	40	82%	40	93%	40
5.000	8	29%	45%	50%	91%	59%	91%	40	102%	40	121%	40
5.000	9	41%	57%	63%	111%	73%	105%	40	110%	38	133%	38
6.000	6	-15%	-1%	4%	25%	12%	40%	40	50%	40	53%	40
6.000	7	-1%	13%	18%	47%	27%	55%	40	65%	40	75%	40
6.000	8	16%	31%	36%	72%	43%	72%	40	83%	40	100%	40
6.000	9	27%	42%	47%	91%	56%	85%	40	90%	38	110%	38
7.000	6	-23%	-10%	-5%	15%	3%	28%	40	37%	40	40%	40
7.000	7	-9%	3%	8%	34%	16%	42%	40	51%	40	60%	40
7.000	8	6%	19%	24%	57%	31%	57%	40	67%	40	82%	40
7.000	9	16%	29%	34%	74%	42%	69%	40	73%	38	92%	38
8.000	6	-29%	-17%	-13%	6%	-5%	18%	40	27%	40	29%	40
8.000	7	-17%	-5%	0%	24%	7%	31%	40	39%	40	47%	40
8.000	8	-3%	10%	14%	44%	20%	44%	40	53%	40	67%	40
8.000	9	7%	19%	23%	60%	31%	55%	40	59%	38	76%	38
9.000	6	-34%	-23%	-19%	-2%	-12%	10%	40	17%	40	20%	40
9.000	7	-23%	-12%	-8%	15%	-1%	21%	40	29%	40	36%	40
9.000	8	-10%	1%	5%	34%	11%	34%	40	42%	40	55%	40
9.000	9	-1%	10%	14%	48%	21%	44%	40	47%	38	63%	38
10.000	6	-38%	-28%	-24%	-8%	-18%	3%	40	10%	40	12%	40
10.000	7	-28%	-17%	-14%	7%	-7%	13%	40	21%	40	28%	40
10.000	8	-16%	-6%	-2%	24%	4%	24%	40	32%	40	44%	40
10.000	9	-8%	2%	6%	38%	13%	34%	40	37%	38	52%	38
11.000	6	-42%	-32%	-29%	-14%	-23%	-4%	40	3%	40	5%	40
11.000	7	-32%	-22%	-19%	1%	-13%	6%	40	13%	40	20%	40
11.000	8	-21%	-11%	-8%	17%	-3%	17%	40	24%	40	35%	40
11.000	9	-14%	-4%	0%	29%	6%	26%	40	29%	38	43%	38

Anders als Abbildung 5 bis Abbildung 8, die den gesamten Spielraum an möglichen Wochenarbeitsstunden und die damit verbundenen Gains illustrieren, werden in Tabelle 10 nur mehr die Gains bei 30 bzw. maximal 40 Wochenstunden angeführt.⁹ In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, wie „Arbeitsleid“ zu bewerten ist. Grundsätzlich

⁹ Maximal bezieht sich dabei auf den Umstand, dass der Kombilohn durch Überschreitung des Einkommenslimits verloren gehen kann, wie dies z.B. bei den beiden Alternativmodellen bei einem Stundenlohn von 9 Euro und 40 Wochenstunden geschieht. Diesem Rechnung tragend ist jener Gain angeführt, bei dem der Kombilohn noch bezogen werden kann – im konkreten Fall bei 38 Wochenstunden.

geht die ökonomische Theorie davon aus, dass der Arbeitsanreiz, der durch das, durch eine zusätzliche Arbeitsstunde, erhöhte Einkommen entsteht, abgeschwächt wird durch das „Leid“, das der Verlust der Freizeitstunde mit sich bringt. Dementsprechend wäre es problematisch, die Regeln zur Entscheidungsfindung alleine auf Gains aufzubauen, die mit einer ganz bestimmten Stundenzahl verbunden sind. Die Problematik wird jedoch dadurch abgeschwächt, dass es für die Berechnung der Kosten des SP- und des A1-Modells ausreichend ist zu bestimmen, ob keine, eine Halbtagsbeschäftigung oder eine Ganztagsbeschäftigung aufgenommen wird. Eine Konkretisierung der genauen Wochenarbeitsstunden ist nicht notwendig. Für diesen Zweck sind die Gains bei 20 oder 30 bzw. 40 Wochenstunden gute Indikatoren, es gilt nur adäquate Grenzziehungen bei den Übergängen von keiner Beschäftigung zu halbtags und von halbtags zu ganztags zu finden. Ein weiteres Argument für unsere Vorgangsweise ist, dass empirische Beobachtung zeigt, dass die Wochenarbeitsstunden keineswegs im Bereich 0 bis 40 gleichverteilt sind, sondern sich eindeutig Häufungspunkte bei gewissen Wochenarbeitsstunden zeigen, die bei Männern bei 40, bei Frauen bei 20, 30 und 40 liegen¹⁰.

Konkret wird also der Entscheidung, ob Ganztagsbeschäftigung aufgenommen werden soll, der Gain bei maximal 40 Stunden als Maßzahl zugrunde gelegt. Das heißt, bei genau 40 Stunden, nur dann, wenn bei dieser Wochenarbeitszeit der Kombilohn noch bezogen werden kann. Wenn dies nicht der Fall ist, wird der Gain bei jenen Wochenstunden herangezogen, bei denen das Einkommenslimit gerade noch nicht überschritten wird. Diese Vorgangsweise lässt sich damit begründen, dass der Person daran gelegen sein wird, die Förderung nicht zu verlieren, und sie daher darauf bedacht sein wird, das Einkommenslimit nicht zu überschreiten. Der Entscheidung, ob eine Halbtagsbeschäftigung aufgenommen werden soll, wird der Gain bei 20 Stunden als Maßzahl zugrunde gelegt, da die empirische Verteilung der Wochenarbeitsstunden zeigt, dass Halbtagsbeschäftigung am häufigsten mit 20 Stunden angesetzt wird.

Eine weitere Problematik in der Auffindung von Entscheidungsregeln liegt darin, dass, wie im vorhergehenden Abschnitt angesprochen, der Arbeitsanreiz durch zusätzlichen Verdienst nicht für jede Person der gleiche ist. Zum einen ist die Aufnahme einer Beschäftigung oft mit erheblichen Kosten verbunden, zum anderen gibt es persönliche, nicht-monetäre Gründe, die zu einer unterschiedlichen Bewertung des zusätzlichen Einkommens führen. Eine umfassende Berücksichtigung dieser Aspekte ist im Rahmen dieser Studie nicht vorgesehen, es soll jedoch einigen wichtigen Faktoren Rechnung getragen werden. Dementsprechend werden die Regeln zur Entscheidungsfindung, ob keine, eine Halbtags- oder eine

¹⁰ Die Wochenarbeitszeit (ohne Überstunden) in unselbstständiger Beschäftigung liegt laut EU-SILC 2005 für fast die Hälfte der Männer bei genau 40 Stunden. Der Prozentsatz erhöht sich auf fast 90%, wenn man Wochenarbeitszeiten von 38-42 Stunden einbezieht. Bei den Frauen häufen sich die Wochenarbeitsstunden bei 20, 30 und 40 Stunden. Fast die Hälfte der Frauen fällt genau in eine dieser drei Stundenkategorien. Der Prozentsatz erhöht sich auf fast 80%, wenn man die Kategorien etwas breiter anlegt, d.h. 18-22, 28-32 und 38-42.

Ganztagsbeschäftigung aufgenommen wird, für drei Gruppen auf eine sensitivere Art und Weise festgelegt. Die drei Gruppen bilden Personen, bei denen Kinderbetreuungspflichten vermutet werden können, da diese bei Antritt einer Beschäftigung oft erhebliche Kosten zu tragen haben, sowie ältere Personen, da diese unter Umständen einen baldigen Pensionsantritt ins Auge fassen, und Personen mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen, für die sowohl das Kostenargument als auch sonstige nicht-monetäre Erschwernisse wahrscheinlich sind. Konkret wurde die erste Gruppe als WiedereinsteigerInnen unter 36 Jahren festgelegt, die zweite Gruppe mit Frauen über 55 Jahren und Männern über 60 und die dritte Gruppe als Begünstigte nach Behinderteneinstellungsgesetzes, Opferfürsorgegesetz oder Landesbehindertengesetz (also ohne jene sonst vom AMS erfassten Personen mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen).

In Abschnitt 3.3 wird erläutert, dass die in der vorliegenden Studie verwendeten Lohninformationen aus dem Einkommen im letzten Beschäftigungsverhältnis abgeleitet werden. Nun ist allerdings fraglich, ob der so bestimmte Lohn tatsächlich (wieder) erzielt werden kann, insbesondere, wenn das zugrunde liegende Beschäftigungsverhältnis lange zurückliegt. Diesem Umstand wird durch die Betrachtung von Szenarios Rechnung getragen. In einem Szenario mit „gleichbleibendem Lohn“ wird angenommen, dass der Lohn in seiner alten Höhe gehalten werden kann, während in einem Szenario mit „reduziertem Lohn“ angenommen wird, dass mit Lohneinbußen zu rechnen ist.

5.2. Festlegung von Regeln zur Entscheidungsfindung

Es gilt nun Regeln aufzustellen, ab welchen Gains eine Person sich dazu entschließt, eine Beschäftigung aufzunehmen. Hierzu wird davon ausgegangen, dass der Gain einer Person über einer bestimmten Schwelle liegen muss, damit sie bereit ist Arbeit aufzunehmen. Diese Schwelle wird im Folgenden als „Mindest-Gain“ bezeichnet. Mit anderen Worten: Damit eine Person bereit ist, ein (versicherungspflichtiges) Beschäftigungsverhältnis einzugehen, muss das damit verbundene Einkommen um mindestens $x\%$ höher sein als das Einkommen bei fortdauernder Beschäftigungslosigkeit (also Arbeitslosenbezüge plus geringfügiges Einkommen). Die $x\%$ bezeichnen dabei den Mindest-Gain. Der Mindest-Gain drückt also einfacher gesagt aus, um wie viel höher das Beschäftigungseinkommen sein muss als das Arbeitsloseneinkommen.

Nun stellt sich die Frage, wie hoch ein solcher Mindest-Gain angesetzt werden soll. Da diese Frage nicht eindeutig zu beantworten ist, werden drei „Szenarien“ zu Hilfe genommen, und zwar wird ein Szenario mit „hohem Mindest-Gain“ betrachtet, eines mit „mittlerem Mindest-Gain“ und eines mit „niedrigem Mindest-Gain“. Im Szenario mit hohem Mindest-Gain wird angenommen, dass die Steigerung des Einkommens (also der Gain) relativ hoch sein muss, damit sich eine Person entscheidet Arbeit aufzunehmen. Im Szenario mit mittlerem Mindest-

Gain wird der notwendige Mehrverdienst niedriger angesetzt und im Szenario mit niedrigerem Mindest-Gain noch niedriger.

Die drei Szenarien tragen dem Umstand Rechnung, dass eine eindeutige Festlegung des Mindest-Gains nicht praktikabel ist, indem sie eine Grenze nach unten und eine Grenze nach oben festlegen. Die Szenarien berücksichtigen aber noch nicht, dass das „Arbeitsleid“ ungleiches Ausmaß annimmt und daher die (den Umständen entsprechende) Bereitschaft Beschäftigung aufzunehmen innerhalb der Zielgruppe nicht homogen ist. Um dem Rechnung zu tragen, wird daher für die in Abschnitt 5.1. beschriebenen drei Gruppen (Personen mit Kinderbetreuungspflichten, ältere Personen und Personen mit physischen, psychischen oder geistigen Beeinträchtigungen) ein höherer Mindest-Gain angenommen. Dementsprechend gibt es also pro Szenario jeweils zwei Mindest-Gains: einen für die Allgemeinheit und einen für diese „sensitive Gruppe“.

Auch wenn die drei Szenarien erlauben, einen Spielraum abzustecken, und somit zu rigide Annahmen bezüglich des Mindest-Gains vermieden werden, bedarf die Festlegung des Spielraums einer Orientierungshilfe. Als eine solche Orientierungshilfe kann das Verhalten bezüglich Beschäftigungsaufnahme ohne das Vorhandensein eines Kombilohns dienen. Auch ohne Kombilohn wird ein gewisser Anteil der Personen der Zielgruppe Beschäftigung aufnehmen – das werden sie nur dann tun, wenn entsprechende Motivation besteht, d.h., unter anderem der Einkommenszuwachs (also der Gain) ausreichend groß ist. Um dieses Verhalten ohne das Vorhandensein eines Kombilohns zur Bestimmung eines Mindest-Gains zu nutzen, werden zwei Annahmen getroffen. Erstens wird angenommen, dass der Anteil der Zielgruppenpersonen, die auch ohne Kombilohn Beschäftigung aufnehmen, beobachtbar ist und x% beträgt, und zweitens, dass die arbeitsaufnehmenden Personen jene mit den höchsten Gains sind. Der Mindest-Gain ist dann der niedrigste Gain unter den x% Personen mit den höchsten Gains. Das folgende kleine, stilisierte Beispiel soll diese Vorgehensweise leichter verständlich machen:

Anteil Beschäftigungsaufnehmende ohne Kombilohn (aus empirischer Beobachtung): **25%**

<i>Person</i>	<i>Anteil Personen (kumuliert)</i>	<i>Gain ohne Kombilohn</i>	<i>Gain mit Kombilohn</i>
Person 1	8,3%	40%	50%
Person 2	16,7%	35%	45%
Person 3	25,0%	30%	40%
Person 4	33,3%	25%	35%
Person 5	41,7%	20%	30%
Person 6	50,0%	15%	25%
Person 7	58,3%	10%	20%
Person 8	66,7%	5%	15%
Person 9	75,0%	0%	10%
Person 10	83,3%	-5%	5%
Person 11	91,7%	-10%	0%
Person 12	100,0%	-15%	-5%

Es wird also empirisch beobachtet, dass 25% der Personen auch ohne Kombilohn Beschäftigung aufnehmen. Unter der Annahme, dass dies die Personen mit den höchsten Gains sind, handelt es sich also um Personen 1, 2 und 3. Von diesen drei Personen hat Person 3 mit 30% den niedrigsten Gain. Somit ist also 30% der Mindest-Gain, der erzielt werden muss, um ein Viertel der Gruppe zur Beschäftigungsaufnahme zu motivieren. In der letzten Spalte der Tabelle wird ein Kombilohn eingeführt, der alle Gains um 10 Prozentpunkte erhöht, somit erzielen auch die Personen 4 und 5 Gains größer/gleich dem Mindest-Gain und werden, unter der Annahme unveränderter Anreizbedingungen, Beschäftigung aufnehmen. Mit dem Kombilohn wechseln also 41,7% der Zielgruppe (bzw. 16,7% zusätzlich) in die Beschäftigung.

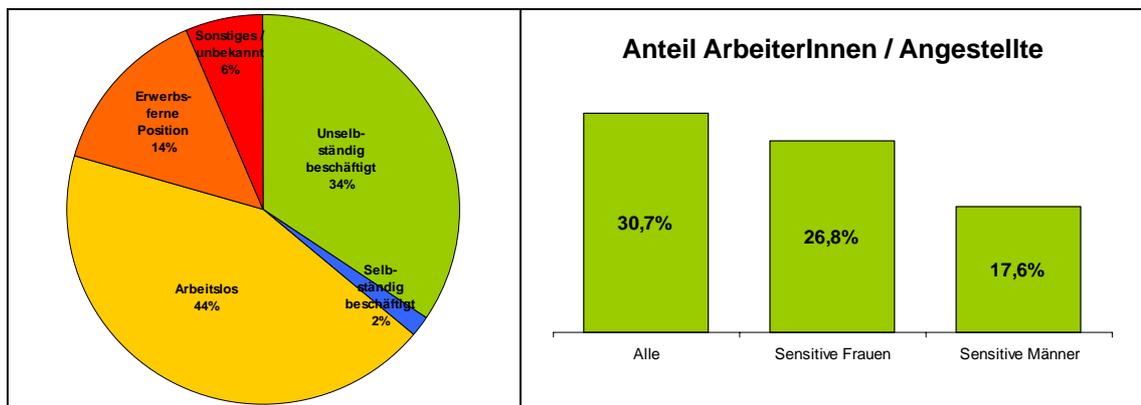
Im Sinne der leichteren sprachlichen Gestaltung wird in der Folge der Begriff „Aktivierungsquote“ eingeführt. Die 41,7% werden dementsprechend als „Gesamt-Aktivierungsquote“ bzw. „Aktivierungsquote mit Kombilohn“ bezeichnet. Für die 25% wird der Begriff „Aktivierungsquote ohne Kombilohn“ und für die 16,7% der Begriff „zusätzliche Aktivierungsquote“ verwendet.

Die empirische Bestimmung der Aktivierungsquote ohne Kombilohn ist im Grunde eine sehr komplexe Angelegenheit. Hier sei nur eine der damit verbundenen Schwierigkeiten erwähnt, und zwar, dass es sich bei Ab- und Zugang zur Zielgruppe um einen dynamischen Prozess handelt. Personen verlassen die Zielgruppe, andere kommen hinzu. Wieder andere verlassen kurzfristig die Gruppe und kehren dann wieder. Um diese Studie überschaubar zu halten, wird von komplexeren Zusammenhängen abstrahiert und eine einfache Vorgangsweise gewählt. Zum einen wird ein Jahr als Berechnungszeitraum gewählt. Es wird also davon ausgegangen, dass Personen, wenn sie Beschäftigung aufnehmen, diese auch für mindestens ein Jahr behalten. Zum anderen wird die Aktivierungsquote in Anlehnung an beobachteten Abgangsquoten aus der Arbeitslosigkeit bestimmt. Der linke Teil von Abbildung 9 zeigt den Arbeitsmarktstatus der Zielgruppenpersonen am 31. Oktober 2007, also ein Jahr nach dem Stichtag der Datenziehung. Zu diesem Zeitpunkt waren 36% der Personen in Beschäftigung, und zwar 34% in unselbstständiger und 2% in selbstständiger. Dem folgend wählen wir 35% als „Aktivierungsquote ohne Kombilohn“. Allerdings ist davon auszugehen, dass nicht alle diese Beschäftigungsverhältnisse „stabil“ sind, in dem Sinne, dass sie, unseren Annahmen entsprechend, auch ein Jahr lang aufrecht erhalten werden. Der linke Teil der Abbildung zeigt z.B., dass nur 30,7% der Zielgruppe in einem Arbeiter- oder Angestelltenverhältnis stehen. Aus diesem Grund wird die 35%ige „Aktivierungsquote ohne Kombilohn“ als eine optimistische Sichtweise oder, anders ausgedrückt, als das Szenario mit niedrigem Mindest-Gain gewählt. Das Szenario mit mittlerem Mindest-Gain wird mit einer 25%igen „Aktivierungsquote ohne Kombilohn“ angesetzt und das Szenario mit hohem Mindest-Gain mit einer Quote von 15%.

Noch offen ist die Bestimmung der „Aktivierungsquote ohne Kombilohn“ für die sensitive Gruppe. Betrachtet man den Anteil dieser Personen in Arbeiter- bzw.

Angestelltenverhältnissen in Abbildung 9, so ist zu erkennen, dass zwischen Frauen und Männern ein beträchtlicher Unterschied besteht. Während 27% der Frauen sich in solchen „sicheren“ Beschäftigungsverhältnissen befinden, sind es nur 18% der Männer. Daraus kann geschlossen werden, dass bei den sensitiven Frauen eine höhere „Aktivierungsquote ohne Kombilohn“ als bei Männern anzusetzen ist. Die Quote wird daher für sensitive Frauen mit jeweils 5 Prozentpunkten und für sensitive Männer mit jeweils 10 Prozentpunkten niedriger angenommen als für die Allgemeinheit.

Abbildung 9: Arbeitsmarktstatus der Zielgruppenpersonen am 31. Oktober 2007



Quelle: AMDB

Tabelle 11 weist die „Aktivierungsquoten ohne Kombilohn“ bei hohem, mittlerem und niedrigem Mindest-Gain aus, und zwar jeweils getrennt für Männer und Frauen bzw. für die Allgemeinheit und die sensitiven Gruppen. Außerdem erfolgt eine Aufteilung in halbtags bzw. ganztags, wobei für Frauen von einer Teilzeitquote von 40% und für Männer von 5% ausgegangen wird.¹¹ In Anhang 2 sind die zugehörigen Mindest-Gains zu finden.

Tabelle 11: Aktivierungsquoten ohne Kombilohn, je Gruppe und Szenario

Szenario	Gruppe	Gesamt	Halbtags	Ganztags	
Hoher Mindest-Gain	Frauen	Allgemein	15,0%	6,00%	9,00%
		Sensitive Gruppe	10,0%	4,00%	6,00%
	Männer	Allgemein	15,0%	0,75%	14,25%
		Sensitive Gruppe	5,0%	0,25%	4,75%
Mittlerer Mindest-Gain	Frauen	Allgemein	25,0%	10,00%	15,00%
		Sensitive Gruppe	20,0%	8,00%	12,00%
	Männer	Allgemein	25,0%	1,25%	23,75%
		Sensitive Gruppe	15,0%	0,75%	14,25%
Niedriger Mindest-Gain	Frauen	Allgemein	35,0%	14,00%	21,00%
		Sensitive Gruppe	30,0%	12,00%	18,00%
	Männer	Allgemein	35,0%	1,75%	33,25%
		Sensitive Gruppe	25,0%	1,25%	23,75%

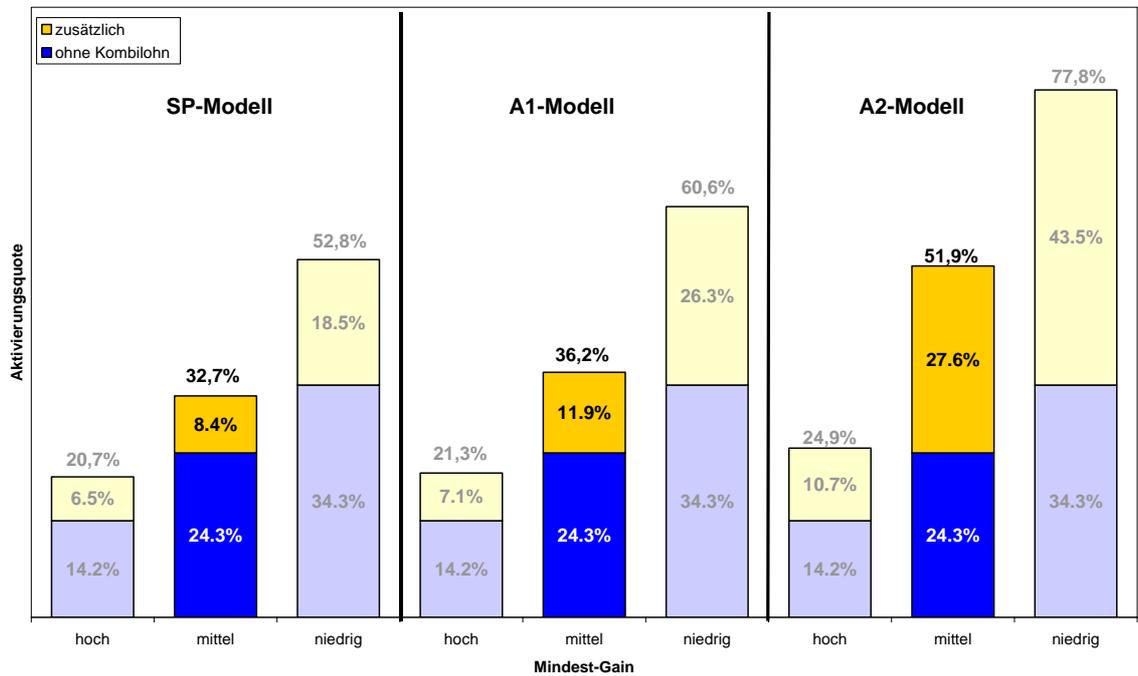
¹¹ Diese Werte orientieren sich an den EUROSTAT Teilzeitquoten für 2006, die für Männer mit 6,5% und für Frauen mit 40,2% ausgewiesen werden.

5.3. Ergebnisse

Auf Basis der Überlegungen der beiden vorhergehenden Abschnitte können nun Aktivierungsquoten und in der Folge zu erwartende Kosten für die drei Szenarien mit hohem, mittlerem und niedrigem Mindest-Gain bestimmt werden. Allerdings wurde noch nicht ausreichend ausgeführt, wie die in Abschnitt 5.1. diskutierten Szenarien mit gleichbleibendem bzw. reduziertem Lohn in die Berechnungen einfließen. Um diese zu berücksichtigen, werden die drei Szenarien auf drei mal zwei Szenarien ausgeweitet. Und zwar werden die Berechnungen für die drei Szenarien jeweils einmal mit den in Abschnitt 3.3. dargestellten Stundenlöhnen durchgeführt und einmal mit einem um 15% geringer angenommenen Stundenlohn, um dem Umstand Rechnung zu tragen, dass das Einkommen des letzten Beschäftigungsverhältnisses möglicherweise nicht wiedererzielt werden kann. Der Überlegung aus Abschnitt 3.3. folgend, dass die vom Kombilohn gestützten Beschäftigungsverhältnisse gewissen Mindeststandards entsprechen müssen und daher kein unrealistisch niedriger Stundenlohn angesetzt werden darf, wird jedoch immer von einem Mindeststundenlohn von sechs Euro ausgegangen. Das impliziert, wie aus Tabelle 8 und Tabelle 9 ersichtlich, dass für einen beträchtlichen Anteil der Personen der Stundenlohn im Szenario mit gleichbleibendem Lohn derselbe ist wie im Szenario mit reduziertem Lohn.

5.3.1. Aktivierungsquoten

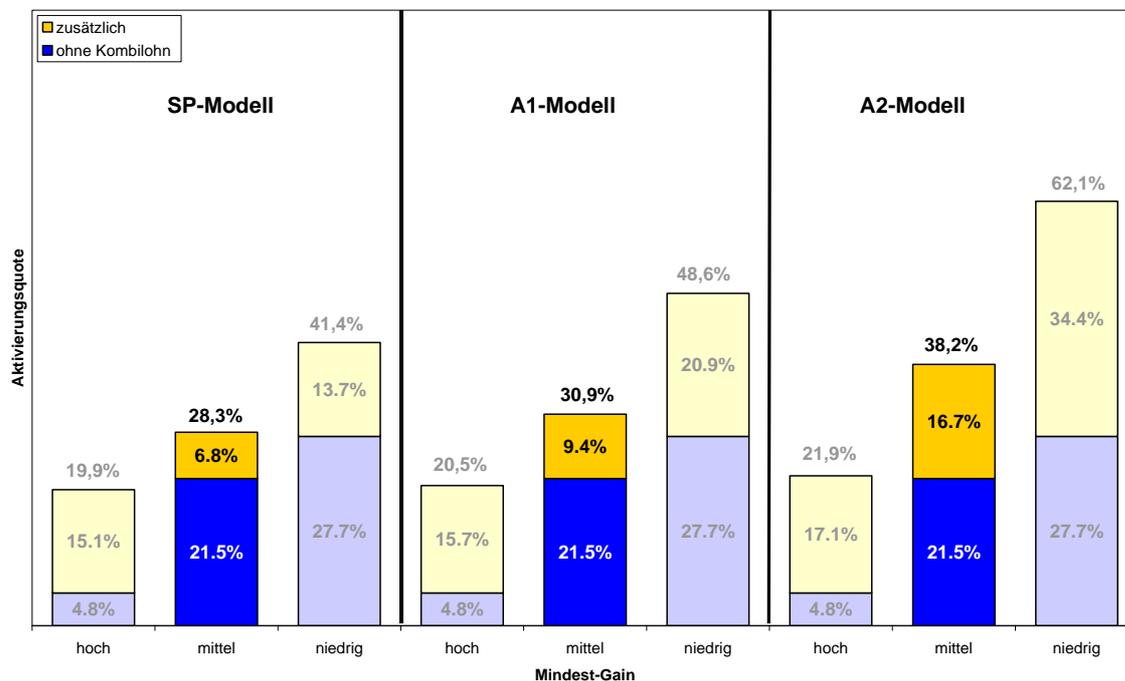
Abbildung 10 zeigt die Aktivierungsquoten der drei Modelle für die drei Szenarien hohem, mittlerem und niedrigem Mindest-Gain bei gleichbleibendem Lohn. Der untere Teil der Balken gibt jeweils die Aktivierungsquote ohne Kombilohn an, die natürlich bei allen Modellen gleich ist, während der obere Teil die zusätzliche Aktivierungsquote angibt. Über den Balken ist die Gesamt-Aktivierungsquote abzulesen. Konzentriert man sich zunächst auf die dunkler dargestellte Hauptvariante mit mittlerem Mindest-Gain, so zeigt sich, dass die Gesamt-Aktivierungsquote beim SP-Modell 32,7%, beim A1-Modell 36,2% und beim A2-Modell 51,9% beträgt. Das bedeutet bei einer Aktivierungsquote ohne Kombilohn von 24,3% eine zusätzliche Aktivierungsquote von 8,4% beim SP-Modell, 11,9% beim A1-Modell und 27,6% beim A2-Modell. Dem ist also zu entnehmen, dass in diesem Szenario bei allen drei Modellen ein bedeutender Teil der Zielgruppe Beschäftigung aufnimmt, und zwar von einem Drittel beim SP-Modell bis über die Hälfte beim A2-Modell. Die zusätzliche Aktivierung durch die Kombilohn-Modelle ist generell beträchtlich, wobei durch das A1-Modell etwas mehr Zielgruppenpersonen in Beschäftigung gebracht werden als durch das SP-Modell und sich das A2-Modell durch besonders hohe Aktivierungseffekte auszeichnet.

Abbildung 10: Aktivierungsquoten bei gleichbleibendem Lohn

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

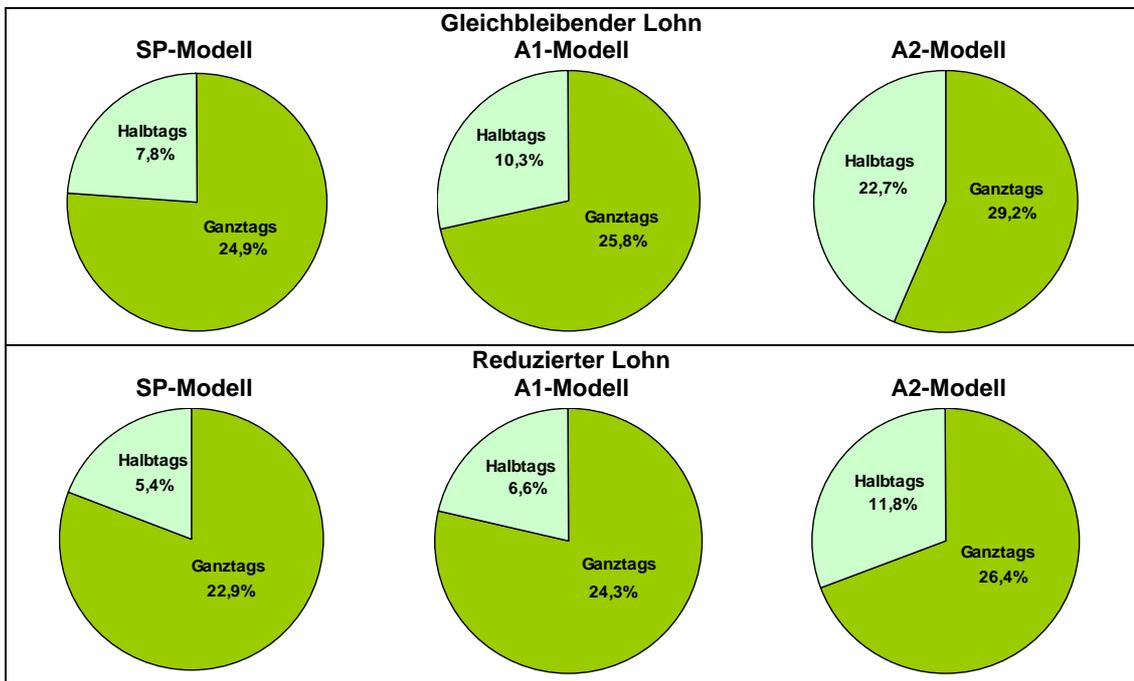
Betrachtet man die Alternativszenarien bei hohem bzw. niedrigem Mindest-Gain, so zeigt sich ein nicht unbeträchtlicher Spielraum. Grundsätzlich werden aber die aufgrund des Szenarios mit mittlerem Mindest-Gain getroffenen Aussagen bestätigt. Selbst bei hohem Mindest-Gain zeigen sich noch beträchtliche zusätzliche Aktivierungsquoten zwischen 6,5% und 10,7%. Auch die „Reihung“ der Modelle bezüglich ihres Aktivierungspotenzials ist in den drei Szenarien die gleiche, wobei das A2-Modell besonders stark auf Änderungen im Mindest-Gain reagiert.

Abbildung 11 zeigt die Aktivierungsquoten der drei Modelle für die drei Szenarien mit reduziertem Lohn. Grundsätzlich implizieren niedrigere Löhne, dass der Wechsel in die Beschäftigung weniger lukrativ ist, da am Arbeitsmarkt weniger Einkommen erzielt werden kann als bei höheren Löhnen. Dementsprechend sind die Aktivierungsquoten bei reduziertem Lohn generell geringer. Grundsätzlich zeigt sich jedoch in Abbildung 11 die gleiche Struktur wie in Abbildung 10. Wiederum können zum einen die zusätzlichen Aktivierungsquoten als durchaus beträchtlich bezeichnet werden und zeigt das A2-Modell zum anderen die höchsten Aktivierungseffekte.

Abbildung 11: Aktivierungsquoten bei reduziertem Lohn

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

Abbildung 12 illustriert die Aufteilung der Beschäftigungsaufnahmen in halbtags und ganztags. Der Übersichtlichkeit halber wird nur das Szenario mit mittlerem Mindest-Gain dargestellt, entsprechende Angaben zu den anderen Szenarien finden sich in Anhang 2, Tabelle A 2. Es zeigt sich, dass bei gleichbleibendem Lohn bei Einführung eines Kombilohns nach dem SP-Modell knapp ein Viertel der Aktvierten eine Halbtagsbeschäftigung aufnimmt. Beim A1-Modell ist der Halbtagsanteil etwas höher und beim A2-Modell sind beinahe die Hälfte der Beschäftigungsaufnahmen halbtags. Durch die höhere Förderquote für Teilzeit (40% versus 30% für Vollzeit) hat das A2-Modell also eine höhere Tendenz, Teilzeitarbeit zu fördern, als die beiden anderen Modelle. Bei reduziertem Lohn sind die Teilzeitanteile bei allen drei Modellen kleiner, die Struktur bezüglich der Unterschiede zwischen den Modellen bleibt jedoch erhalten.

Abbildung 12: Aktivierungsquoten halbtags/ganztags

Aktivierungsquoten beziehen sich auf das Szenario mit mittlerem Mindest-Gain

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

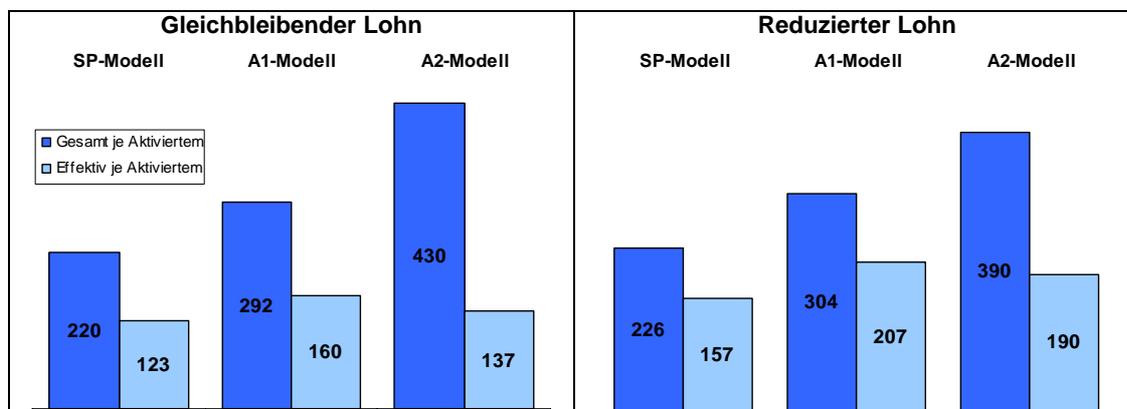
5.3.2. Kosten

Anhand der oben bestimmten Aktivierungsquoten wird nun versucht einen Kostenrahmen für die jeweiligen Kombilohn-Modelle abzustecken. Hierbei muss klar sein, dass eine definitive Bestimmung der zu erwartenden Kosten undurchführbar ist und jede Rahmenabsteckung nur eine bestmögliche Einschätzung unter Nutzung der zur Verfügung stehenden Information sein kann. Dementsprechend müssen bei der Interpretation stets die notwendigerweise zu treffenden Annahmen berücksichtigt werden. Die zu erwartenden Kosten werden in weiterer Folge mit Hilfe von zwei Konzepten dargestellt. Einerseits werden „Gesamtkosten“ berechnet, wobei es sich um die Summe der als Kombilohn ausbezahlten Beträge der einzelnen Modelle handelt. Beim Sozialpartner-Modell wären dies zum Beispiel Ganztagsaktivierte mal Ganztagsförderbetrag (250 Euro monatlich) plus Halbtagsaktivierte mal Halbtagsförderbetrag (125 Euro monatlich). Andererseits werden „Effektivkosten“ berechnet, die berücksichtigen, dass für die Personen, die durch die Modelle zur Beschäftigungsaufnahme motiviert werden können, keine Arbeitslosenleistungen mehr anfallen. Konkret heißt das, die Effektivkosten berechnen sich aus Gesamtkosten minus der Arbeitslosenbezüge jener Personen, die durch die Modelle zusätzlich aktiviert werden. „Zusätzlich“ bedeutet dabei, dass nur die Bezüge jener abgezogen werden, die ohne Kombilohn-Modell keine Beschäftigung aufnehmen würden. Der Sinn und Zweck dieses zweiten Kostenkonzeptes ist es herauszustreichen, dass durch die Einführung eines Kombilohn-Modells nicht nur Kosten entstehen, sondern auch Rückläufe generiert werden,

die nicht unberücksichtigt bleiben sollten. Die konkrete Definition – nur das Wegfallen von Arbeitslosenbezügen einzukalkulieren – ist lediglich eine von vielen möglichen Varianten die Rücklaufeffekte zu quantifizieren. Ebenso, jedoch rechnerisch schwer umsetzbar, könnten Ersparnisse bei den Sozialversicherungsbeiträgen, erhöhte Steuereinnahmen bzw. letztlich die gesamtwirtschaftlichen Effekte einer höheren Beschäftigung, z.B. durch erhöhten Konsum, als Rücklaufeffekte miteinbezogen werden.

Abbildung 13 zeigt die monatlichen Kosten der drei Modelle je Aktivierter/m. Der Übersichtlichkeit halber ist nur das Szenario mit mittlerem Mindest-Gain abgebildet, entsprechende Kosten für die anderen Szenarien finden sich in Anhang 2, Tabelle A 4. Der linke Teil der Abbildung zeigt das Szenario mit gleichbleibendem Lohn. Betrachtet man zunächst nur die Gesamtkosten je Aktivierter/m, also die linken etwas dunkleren Balken, entsteht der Eindruck, dass das A1-Modell, mit 292 Euro, etwas teurer ist als das SP-Modell, mit 220 Euro, und das A2-Modell, mit 430 Euro, also mit fast doppelt so hohen Pro-Kopf-Kosten wie das SP-Modell besonders teuer ist. Daraus könnte man schließen, dass die in Abbildung 10 ausgewiesenen höheren Aktivierungsquoten für das A1- bzw. das A2-Modell auch mit bedeutend höheren Kosten verbunden sind. Werden jedoch die Effektivkosten, also die rechten etwas helleren Balken, betrachtet, zeigt sich ein völlig anderes Bild. Die Pro-Kopf-Effektivkosten des SP- und des A1-Modells reduzieren sich gegenüber den Gesamtkosten auf etwas mehr als die Hälfte (123 bzw. 160 Euro). Bemerkenswert hoch ist die Reduktion der Kosten beim A2-Modell – die Effektivkosten betragen nur mehr 137 Euro, also etwa ein Drittel der Gesamtkosten. Nach dieser Betrachtung ist das A2-Modell somit kaum teurer als das SP-Modell und sogar billiger als das A1-Modell. Ein breiteres Konzept für die Rücklaufeffekte als nur die hier angesetzte Ersparnis der Arbeitslosenbezüge könnte die Unterschiede zwischen Gesamt- und Effektivkosten unter Umständen sogar noch steigern.

Abbildung 13: Monatliche Kosten je Aktivierter/m bei mittlerem Mindest-Gain (in Euro)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

Die Betrachtung des rechten Teils von Abbildung 13, die das Szenario mit reduziertem Lohn darstellt (also wenn der Lohn des letzten Beschäftigungsverhältnisses nicht gehalten werden kann), zeigt grundsätzlich ein ähnliches Bild. Beim A1- und beim SP-Modell sind die Gesamtkosten je Aktivierter/m etwas höher als bei gleichbleibendem Lohn, was daran liegt, dass im Szenario mit reduziertem Lohn mehr Personen ganztags aktiviert werden (siehe Abbildung 12). Beim A2-Modell sind die Gesamtkosten bei reduziertem Lohn etwas niedriger, da der durchschnittliche Lohn der Aktivierten niedriger ist. Auch der Unterschied der Effektivkosten im Vergleich zu den Gesamtkosten fällt geringer aus. Das ist damit zu erklären, dass bei reduziertem Lohn, die Gains bei Beschäftigungsaufnahme für Personen mit relativ hohen Arbeitslosenbezügen nicht ausreichend hoch sind, somit werden die Personen, die besonders hohe Rückläufe generieren, nicht erreicht. Trotz dieser Unterschiede zwischen gleichbleibendem und reduziertem Lohn gelten für beide Szenarien die gleichen Grundaussagen: Bei Betrachtung der Gesamtkosten erscheint das A2-Modell teurer als das A1- und das SP-Modell – eine höhere Aktivierungsquote würde also auch höhere Kosten implizieren. Setzt man den Focus jedoch auf die Betrachtung der Effektivkosten, so relativieren sich diese Kostenunterschiede beträchtlich.

Tabelle 12 zeigt die Kosten, die insgesamt je Modell für ein Jahr anfallen würden. Die ausgewiesenen Beträge bewegen sich allerdings in Dimensionen, die eine Aufbringung im Rahmen der arbeitsmarktpolitischen Fördermöglichkeiten schwer vorstellbar machen. Allerdings ist hier zu bedenken, dass es für eine Einschätzung der insgesamt zu erwartenden Kosten unrealistisch ist, alle Personen, die potenziell Anspruch auf den Bezug von Kombilohn haben (rund 197.000), einzubeziehen, da in der Realität Förderungen dieser Art an Auswahlprozesse des Arbeitsmarktservice geknüpft sind. Dies berücksichtigend bemüht sich der nächste Abschnitt daher die Zielgruppe sinnvoll einzugrenzen.

Tabelle 12: Jährliche Kosten nach Szenarien, Gesamte Zielgruppe (in 1.000 Euro)

Szenario	<i>SP-Modell</i>		<i>A1-Modell</i>		<i>A2-Modell</i>	
	<i>Gesamt</i>	<i>Effektiv</i>	<i>Gesamt</i>	<i>Effektiv</i>	<i>Gesamt</i>	<i>Effektiv</i>
<i>Hoher Mindest-Gain Gleichbleibender Lohn</i>	106.708	103.087	148.759	142.845	247.873	208.663
<i>Hoher Mindest-Gain Reduzierter Lohn</i>	103.881	102.373	145.597	142.748	193.700	180.101
<i>Mittlerer Mindest-Gain Gleichbleibender Lohn</i>	170.217	95.205	249.366	136.947	527.817	168.643
<i>Mittlerer Mindest-Gain Reduzierter Lohn</i>	151.431	104.830	222.356	151.290	352.941	171.864
<i>Niedriger Mindest-Gain Gleichbleibender Lohn</i>	271.110	32.412	411.790	59.848	790.935	146.075
<i>Niedriger Mindest-Gain Reduzierter Lohn</i>	221.014	75.744	350.150	111.286	575.039	118.450

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

5.4. Ergebnisse bei Verkleinerung der Zielgruppe im AMS-Förderkontext

Über die Auswahlprozesse des Arbeitsmarktservice liegen keine für die vorliegende Studie verwertbaren Informationen vor, da diese maßgeblich auf der Beurteilung durch qualifizierte, AMS-MitarbeiterInnen beruhen, die über detailliertes Wissen bezüglich der einzelnen Arbeitssuchenden verfügen. Es ist jedoch nicht anzunehmen, dass sich durch den Auswahlprozess die Struktur der anspruchsberechtigten Gruppe stark verändert. Auf Grund dessen wird bei der Reduktion der Zielgruppe darauf geachtet, dass die Zusammensetzung der Gruppe, bezüglich Merkmalen wie Qualifikation, Alter, Geschlecht, Beeinträchtigung etc., beibehalten wird. Als Reduktionsausmaß werden 15% gewählt, wobei auf Erfahrungen mit der Eingliederungsbeihilfe zurückgegriffen wird, die annähernd die gleiche Zielgruppe hat wie die dieser Studie zugrunde liegende.¹²

5.4.1. Kosten

Die in Abbildung 13 für die gesamte Zielgruppe dargestellten Kosten je Aktivierter/m sind für die verkleinerte Zielgruppe annähernd identisch, wie in Tabelle A 5 in Anhang 2 nachgelesen werden kann. Tabelle 13 zeigt die insgesamt anfallenden Kosten der Modelle pro Jahr wie Tabelle 12, jedoch nun für die verkleinerte Zielgruppe. Wie zuvor erfolgt die Darstellung nach den beiden Konzepten Gesamt- bzw. Effektivkosten. Der leichten Lesbarkeit halber ist das „Hauptszenario“ mit mittlerem Mindest-Gain in der Tabelle optisch hervorgehoben. Die obere Zeile enthält die Kosten bei gleichbleibendem Lohn. Betrachtet man zunächst wieder nur die Gesamtkosten, so erscheint das A1-Modell, mit 25,6 Mio. Euro jährlich, etwa eineinhalbmal so teuer wie das SP-Modell, mit 37,9 Mio. Euro, und das A2-Modell, mit 79,9 Mio. Euro, sogar dreimal so teuer. Bei Betrachtung der Effektivkosten relativiert sich dies jedoch deutlich. Wieder betragen die Effektivkosten beim SP- und beim A1-Modell etwa die Hälfte der jeweiligen Gesamtkosten und beim A2-Modell etwa ein Drittel. Somit ergeben sich für das SP-Modell Effektivkosten von 13,8 Mio. Euro, für das A1-Modell 20,1 Mio. Euro und für das A2-Modell 24,5 Mio. Euro, also nur mehr etwas mehr als eineinhalbmal so viel wie für das SP-Modell.

¹² Im Oktober 2006 wurden bei der Eingliederungsbeihilfe 11.000 Förderfälle beobachtet, was bei einer potenziellen Zielgruppengröße von rund 197.000 Personen ca. 5% wären. Aus Abbildung 10 und Abbildung 11 kann abgelesen werden, dass bei sehr vorsichtiger Einschätzung etwa 30% der 197.000 Personen Anreiz haben, den Kombilohn in Anspruch zu nehmen. Das ergäbe 6-mal so viele Förderfälle wie bei der Eingliederungsbeihilfe beobachtet. Daraus kann geschlossen werden, dass die Vorauswahl durch das AMS die Zielgruppe auf ein Sechstel, also ca. 15%, verringert.

Tabelle 13: Jährliche Kosten nach Szenarien, Reduzierte Zielgruppe (in 1.000 Euro)

Szenario	<i>SP-Modell</i>		<i>A1-Modell</i>		<i>A2-Modell</i>	
	<i>Gesamt</i>	<i>Effektiv</i>	<i>Gesamt</i>	<i>Effektiv</i>	<i>Gesamt</i>	<i>Effektiv</i>
<i>Hoher Mindest-Gain Gleichbleibender Lohn</i>	15.728	15.212	21.848	20.989	36.454	30.907
<i>Hoher Mindest-Gain Reduzierter Lohn</i>	15.389	15.166	21.414	21.013	28.645	26.683
Mittlerer Mindest-Gain Gleichbleibender Lohn	25.590	13.838	37.856	20.109	79.949	24.457
Mittlerer Mindest-Gain Reduzierter Lohn	22.797	15.431	33.576	22.376	53.328	25.249
<i>Niedriger Mindest-Gain Gleichbleibender Lohn</i>	40.221	4.728	61.023	8.449	117.956	21.025
<i>Niedriger Mindest-Gain Reduzierter Lohn</i>	32.714	11.162	51.910	16.524	85.638	17.225

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

Bei Betrachtung der Kosten, wenn man reduzierten Lohn zugrunde legt, gilt für alle drei Modelle, dass die Gesamtkosten zwar geringer sind als bei gleichbleibendem Lohn, die Effektivkosten aber höher. Die Erklärungen dafür sind die gleichen wie schon bei den Kosten je Aktivierter/m ausgeführt (siehe Abbildung 13 sowie Tabelle A 4 und Tabelle A 5: Das SP- und das A1-Modell motivieren bei reduziertem Lohn mehr Ganztagsbeschäftigungen, und beim A2-Modell werden weniger Personen mit hohen Rückläufen erreicht).

Würde man nur die Szenarien bei mittlerem Mindest-Gain in Betracht ziehen, so könnte festgestellt werden, dass sich die jährlichen Gesamtkosten für das SP-Modell auf einen Wert zwischen 22 und 26 Mio. Euro belaufen würden, für das A1-Modell wäre der Rahmen zwischen 33 und 38 Mio. Euro abzustecken und für das A2-Modell zwischen 53 und 80 Mio. Euro. Bezüglich der Effektivkosten beliefe sich die Bandbreite beim SP-Modell auf 13 bis 16 Mio. Euro, beim A1-Modell auf 20 bis 23 Mio. Euro und beim A2-Modell auf 24 bis 26 Mio. Euro. Wie oben bereits ausführlich besprochen muss bei der Interpretation dieser Zahlenwerte aber berücksichtigt werden, dass ihrer Ermittlung eine Reihe von Annahmen zugrunde liegen. Insbesondere beziehen sie sich nur auf finanzielle Arbeitsanreizaspekte und lassen die oben besprochenen Überlegungen zu „Arbeitsleid und Arbeitsfreud“ außer Acht. Um diesen Faktoren zu einem gewissen Grad Rechnung zu tragen, sollen nun die Szenarien mit hohem und die Szenarien mit niedrigem Mindest-Gain, als untere und obere Grenze, besprochen werden. Die Szenarien bei hohem Mindest-Gain zeigen kaum einen Unterschied zwischen Gesamt- und Effektivkosten, was vornehmlich daran liegt, dass hauptsächlich Personen mit niedriger Fallback-Option, d.h. geringen Arbeitslosenbezügen, aktiviert werden, wodurch die Rücklaufeffekte moderat ausfallen. Somit sind die Effektivkosten bei hohem Mindest-Gain annähernd die gleichen wie jene bei mittlerem Mindest-Gain. Das könnte dahingehend interpretiert werden, dass im schlechtesten Fall, bei gleichem Ausgabenniveau wie im Hauptszenario (mittlerer Mindest-Gain), nur die „Härtefälle“ erreicht werden. Die Szenarien bei niedrigem Mindest-Gain zeigen zwar deutlich höhere Gesamtkosten als das Hauptszenario, allerdings sind die Rücklaufeffekte teilweise

enorm. Das könnte dahingehend interpretiert werden, dass im besten Fall zwar zunächst scheinbar hohe Ausgaben anfallen, diese sich jedoch in noch stärkerem Maß als im Hauptszenario durch hohe Aktivierungsquoten bezahlt machen und im Endeffekt durch die Rücklaufeffekte die tatsächlichen Ausgaben weit geringer sind als die ursprüngliche Investition.

5.4.2. Aktivierungsquoten nach Gruppen

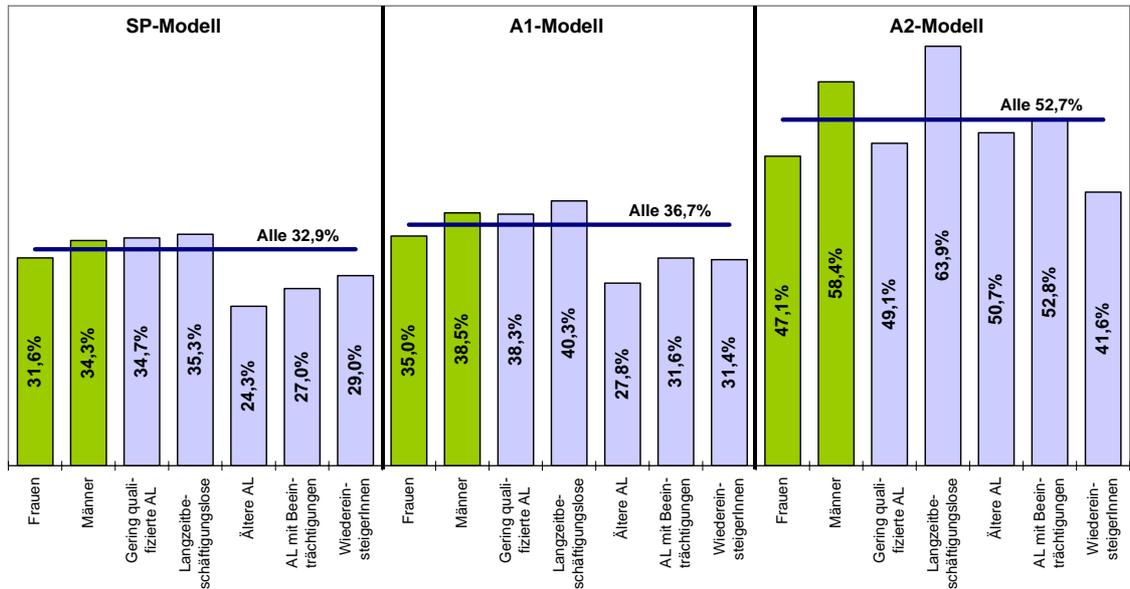
Abbildung 14 und Abbildung 15 versuchen aufzuzeigen, wie gut bestimmte Gruppen von den verschiedenen Kombilohn-Modellen erreicht werden. Die dargestellten Aktivierungsquoten beziehen sich auf das Szenario bei mittlerem Mindest-Gain und gleichbleibendem Lohn. Außerdem ist die reduzierte Zielgruppe zugrunde gelegt, wodurch sich geringfügige Abweichungen zu den in Abbildung 10 und Abbildung 12 angegebenen Quoten ergeben, die auf der gesamten Zielgruppe basieren.

Abbildung 14 zeigt, dass die Aktivierungsquoten nach Gruppen beim SP- und beim A1-Modell eine sehr ähnliche Struktur aufweisen, während sich für das A2-Modell etwas andere Muster ergeben. Das SP- und A1-Modell erreichen Frauen und Männer, mit jeweils etwa einem Drittel der Gruppe, annähernd gleich gut. Dagegen spricht das A2-Modell, da sich die Förderhöhe nach dem bei Männern im Allgemeinen höheren Einkommen richtet, deutlich mehr Männer an (58,4%) als Frauen (47,1%). Positiv zu vermerken ist, dass alle drei Modelle Langzeitbeschäftigungslose gut erreichen. Beim SP- und beim A1-Modell liegen die Aktivierungsquoten mit 35,3% bzw. 40,3% etwas über der allgemeinen mit 32,9% bzw. 36,7%. Überdurchschnittlich gut wird diese Gruppe vom A2-Modell angesprochen, mit einer Aktivierungsquote von 63,9% für Langzeitbeschäftigungslose gegenüber einer allgemeinen von 52,7%. Gering Qualifizierte werden vom SP- und A1-Modell mit etwa einem Drittel durchschnittlich gut angesprochen. Für diese Gruppe liegt die Aktivierungsquote beim A2-Modell mit 49,1% etwas unter der allgemeinen mit 52,7%, was wiederum an der an das Einkommen gekoppelten Förderhöhe liegt, welches bei gering Qualifizierten im Allgemeinen unter dem Durchschnitt liegt. Ältere Arbeitslose und Personen mit Beeinträchtigungen werden vom SP- und A1-Modell weniger gut erreicht als der Durchschnitt, was einerseits an der höheren Fallback-Option, also relativ hohen Arbeitslosenbezügen, liegt, andererseits daran, dass diese Gruppen schwerer zu „motivieren“ sind¹³. Trotz dieses erhöhten Motivationsbedarfs erreicht das A2-Modell die beiden Gruppen sehr gut. Auch hierfür ist die Erklärung im Wesentlichen in der an das Einkommen gekoppelten Förderhöhe und dem insbesondere für Ältere höheren Einkommen zu finden. WiedereinsteigerInnen werden von allen Modellen etwas schlechter erreicht als Frauen im Allgemeinen. Das ist darauf zurückzuführen, dass ein großer Teil dieser Gruppe sich durch z.B.

¹³ In der Studie durch höhere Mindest-Gains abgebildet.

Kinderbetreuungspflichten bei der Beschäftigungsaufnahme erschwerten Bedingungen bzw. höheren Kosten gegenüber sieht¹³.

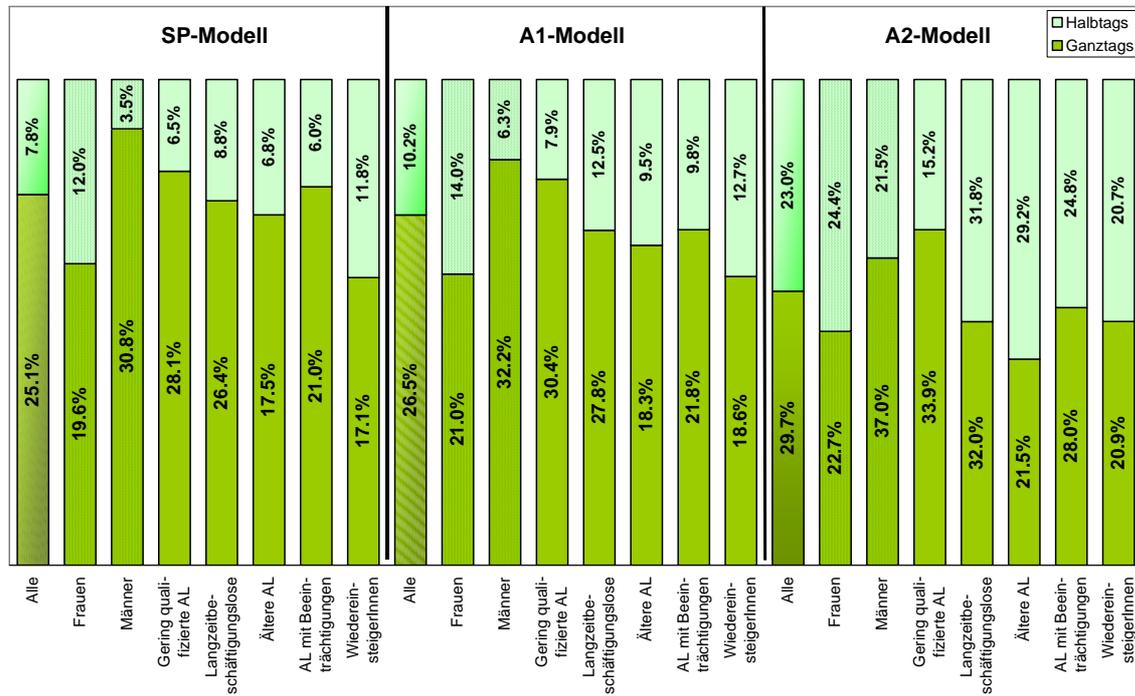
Abbildung 14: Aktivierungsquoten nach Gruppen



Basierend auf Szenario mit mittlerem Mindest-Gain und gleichbleibendem Lohn, reduzierte Zielgruppe
 Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

Abbildung 15 zeigt, wie sich die Aktivierungsquoten in Halbtags- und Ganztagsaktivierungen aufteilen. Wieder sind die Strukturen beim SP- und beim A1-Modell sehr ähnlich. Beim A2-Modell fällt, wie schon zuvor beobachtet, der relativ hohe Anteil an Halbtagsaktivierungen auf. Bei den älteren Arbeitslosen würde dieses Modell beispielsweise deutlich mehr als die Hälfte zur Aufnahme einer Halbtagsbeschäftigung motivieren.

Abbildung 15: Aktivierungsquoten halbtags/ganztags nach Gruppen



Basierend auf Szenario mit mittlerem Mindest-Gain und gleichbleibendem Lohn, reduzierte Zielgruppe
 Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Aufgabe dieser Studie ist es herauszuarbeiten, in wie weit Kombilohn-Modelle dazu geeignet sind, Personen mit vergleichsweise schwierigen Erwerbsbedingungen dazu zu motivieren Beschäftigung aufzunehmen. Dieser Aufgabe wird in zweierlei Weise nachgekommen, wobei drei konkrete Kombilohn-Modelle untersucht werden. Einerseits werden die Arbeitsanreize der Zielgruppenpersonen, und wie sich diese durch die Einführung von Kombilöhnen verändern, theoretisch beleuchtet und interpretiert. Andererseits wird untersucht, in welchem Ausmaß die Kombilohn-Modelle tatsächlich in der Lage sind, Beschäftigungsanreize zu schaffen, indem das Aktivierungspotenzial abgeschätzt wird. Zusätzlich wird der Versuch gemacht einen Kostenrahmen abzustecken. Dieser zweite Teil der Studie, also die Quantifizierung von Aktivierungspotenzial und Kosten, ist auf vorhandene Information angewiesen und muss daher, wo diese nicht ausreichend vorliegen, auf Annahmen und Vereinfachungen zurückgreifen. Daher können die ermittelten Resultate jeweils nur dann richtig interpretiert werden, wenn man diese notwendigen Festlegungen berücksichtigt. Im Folgenden werden zunächst die von der Studie ermittelten Resultate zum theoretischen und quantitativen Teil zusammengefasst. Um den LeserInnen die Interpretation der Ergebnisse zu erleichtern, werden dann die getroffenen Annahmen und Vereinfachungen aufgeführt und erläutert. Abschließend wird besprochen, welche Schlussfolgerungen aus den Überlegungen und Berechnungen der Studie gezogen werden können.

Die theoretische Beleuchtung der Arbeitsanreize der Zielgruppenpersonen, und wie sich diese durch die Einführung von Kombilöhnen verändern, ergibt Folgendes:

- Zwei grundsätzliche Voraussetzungen dafür, dass eine Person bereit ist Beschäftigung aufzunehmen, sind ein ausreichend hoher potenzieller Lohn sowie eine nicht zu hohe „Fallback-Option“ (i.w. Arbeitslosenbezüge). Das heißt, die Verdienstmöglichkeiten bei Beschäftigungsaufnahme müssen ausreichend höher sein als das Einkommen bei weiterem Fernbleiben vom Arbeitsmarkt. Der „Erfolgsbereich“ eines Kombilohn-Modells liegt also in jenem Feld, wo diese Voraussetzungen zwar nicht gegeben, aber dennoch nicht unerreichbar sind, d.h. eine entsprechende Aufstockung des Lohnes die Voraussetzungen schafft. Die Studie zeigt anhand graphischer Veranschaulichungen (siehe Abbildung 1 bis Abbildung 8) und einer Analyse der Struktur der Zielgruppe (siehe Abschnitt 3), dass diesen Kriterien zufolge jedes der drei untersuchten Kombilohn-Modelle beträchtliche Erfolgsaussichten hat.
- Die grundsätzlichen Unterschiede der untersuchten Kombilohn-Modelle lassen sich wie folgt zusammenfassen: Das von den Sozialpartnern vorgeschlagene Modell (SP-Modell) und der erste Alternativvorschlag des BMWA (A1-Modell) sind im Aufbau sehr ähnlich, wobei jedoch die Förderbeträge des A1-Modells höher sind. Aufgrund der großzügigeren Auszahlungsbeträge führt das A1-Modell zu höheren Arbeitsanreizen, wobei sich ansonsten die Wirkweise der beiden Modelle kaum unterscheidet. Anders der zweite Alternativvorschlag des BMWA (A2-Modell): Während die beiden anderen Modelle fixe

monatliche Auszahlungen vorsehen, orientiert sich der Förderbetrag beim A2-Modell am Bruttoeinkommen. Dadurch werden zum einen andere Personen in der Zielgruppe angesprochen und zum anderen schafft dieses Modell deutlich höhere Anreize Arbeit aufzunehmen. Die Konstruktion dieses Modells bewirkt außerdem, dass Teilzeitbeschäftigung in stärkerem Ausmaß gefördert wird als bei den beiden anderen Modellen.

Die Untersuchung, in welchem Ausmaß die Kombilohn-Modelle in der Lage sind Beschäftigungsanreize zu schaffen, d.h. die Abschätzung des Aktivierungspotenzials, sowie der Versuch einen Kostenrahmen abzustecken, ergibt für die Hauptvariante¹⁴ Folgendes:

- Die Aktivierungsquoten (Anteil der Zielgruppe, der Beschäftigung aufnimmt) liegen beim SP-Modell im Bereich zwischen 28% und 33%, beim A1-Modell zwischen 30% und 37% und beim A2-Modell zwischen 38% und 52%. (Siehe Abbildung 10 und Abbildung 11.)
- Bezüglich der monatlichen Kosten je Aktivierter/m ergibt sich, wenn man zunächst die Gesamtkosten betrachtet (Summe der als Kombilohn ausbezahlten Beträge), für das SP-Modell ein Wertebereich zwischen 220 und 226 Euro, beim A1-Modell zwischen 292 und 304 Euro und beim A2-Modell zwischen 390 und 430 Euro. Eine deutlich andere Kostenstruktur zeigt sich jedoch, wenn man die „Effektivkosten“ heranzieht, welche Rücklaufeffekte einbeziehen (in der Studie wurden nur nicht mehr auszubehaltende Arbeitslosenbezüge berücksichtigt, siehe Abschnitt 5.3.2.). Für das SP-Modell ergeben sich monatliche Effektivkosten im Wertebereich zwischen 123 und 157 Euro, für das A1-Modell zwischen 160 und 207 Euro und für das A2-Modell zwischen 137 und 190 Euro. (Siehe Abbildung 13.)
- Insgesamt fallen für das SP-Modell jährliche Gesamtkosten im Wertebereich zwischen 22 und 26 Mio. Euro an, für das A1-Modell wäre der Rahmen zwischen 33 und 38 Mio. Euro abzustecken und für das A2-Modell zwischen 53 und 80 Mio. Euro. Bezüglich der jährlichen Effektivkosten beläuft sich die Bandbreite beim SP-Modell auf 13 bis 16 Mio. Euro, beim A1-Modell auf 20 bis 23 Mio. Euro und beim A2-Modell auf 24 bis 26 Mio. Euro.¹⁵ (Siehe Tabelle 13.)

Bei der Interpretation der angeführten Resultate ist es unerlässlich, die folgenden, für die Berechnung notwendigen, Annahmen und Vereinfachungen zu berücksichtigen:

¹⁴ Die Studie verwendet sechs Szenarien, um die Sensitivität der Ergebnisse bezüglich kritischer Annahmen abzusichern (siehe Abschnitt 5.2. und 5.3.). Mit „Haupt Szenarien“ sind die beiden Szenarien mit mittlerem Mindest-Gain gemeint. Die angegebenen Wertebereiche beziehen sich jeweils auf den Spielraum zwischen reduziertem und gleichbleibendem Lohn, wobei die untere Grenze jeweils abgerundet und die obere Grenze jeweils aufgerundet wird.

¹⁵ Die angegebenen Kosten beziehen sich auf die reduzierte Zielgruppe (siehe Abschnitt 5.4.).

- Spezielles Ziel dieser Studie ist es die Arbeitsanreizstruktur aus dem Blickwinkel der ArbeitnehmerInnen zu untersuchen. Folglich wird davon ausgegangen, dass entsprechende Beschäftigungsmöglichkeiten gegeben sind.
- Da keine Informationen über das Ausmaß der Schwarzarbeit vorliegen, kann dieser Aspekt in der Studie nicht umfassend berücksichtigt werden. Allerdings deckt die Annahme, dass immer einer geringfügigen Beschäftigung nachgegangen werden kann, solche zusätzlichen Einkünfte zum Teil ab. (Siehe Abschnitt 4.1. und 4.4.)
- Die Studie lässt unberücksichtigt, dass grundsätzlich bei entsprechend niedrigen Arbeitslosenbezügen zusätzlich Sozialhilfe bezogen werden kann. Auch diese Einkünfte werden jedoch durch die Annahme, dass immer geringfügiges Einkommen bezogen werden kann, indirekt berücksichtigt (siehe Abschnitt 4.1. und 4.4.). Ein weiteres Argument für die Nichtberücksichtigung der Sozialhilfe ist deren hohe non-take-up-Rate. Diesbezüglich könnte sich die Situation allerdings durch die für 2009 geplante Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung ändern. Dies wird in Anhang 1 diskutiert.
- Einige monetäre Aspekte im Zusammenhang mit der Aufnahme einer Beschäftigung (z.B. Kosten für Kinderbetreuung, Fahrtkosten etc.) sowie gewisse nicht-monetäre Arbeitsanreize (z.B. Stigma durch Arbeitslosigkeit) können von der Studie nicht umfassend berücksichtigt werden. Um diese wichtigen Punkte nicht gänzlich außer Acht zu lassen, wird bei Personen, bei denen solche Aspekte zu vermuten sind, von einem höheren „Arbeitsleid“ ausgegangen (siehe Abschnitt 5.1.).
- Als Berechnungszeitraum wurde in der Studie ein Jahr gewählt. Das heißt u.a., dass davon ausgegangen wird, dass Personen, wenn sie Beschäftigung annehmen, diese auch für mindestens ein Jahr behalten bzw. dass Arbeitslosenbezüge ein Jahr lang in gleicher Höhe bezogen werden können (siehe Abschnitt 5.2.).
- Abgesehen davon, dass grundsätzlich bezüglich der zu erwartenden Kosten nur eine Rahmenabsteckung vorgenommen werden kann, ist auch nicht eindeutig, welches Kostenkonzept angesetzt werden soll. In der Studie werden zwei Kostenkonzepte verwendet: Einerseits werden „Gesamtkosten“ als die Summe der als Kombilohn ausbezahlten Beträge berechnet und andererseits „Effektivkosten“ ermittelt, die potenzielle Kostenersparnisse (nicht mehr auszubezahlende Arbeitslosenbezüge) berücksichtigen (siehe Abschnitt 5.3.2).
- Zur Einschätzung der insgesamt zu erwartenden Kosten wird die potenzielle Gesamtzielgruppe (potenziell anspruchsberechtigt wären rund 197.000 Personen) auf 15% reduziert, um zu berücksichtigen, dass in der Realität Förderungen dieser Art an Auswahlprozesse des Arbeitsmarktservice geknüpft sind (siehe Abschnitt 5.4.).
- Die Studie geht davon aus, dass das Einkommen bei Aufnahme einer Beschäftigung ausreichend höher sein muss als das Einkommen bei weiterem Fernbleiben vom Arbeitsmarkt. Da die Definition von „ausreichend“ schwierig und nicht für alle Personen

gleich ist, werden drei Szenarien mit verschiedenem „Mindest-Gain“ berechnet, um die Sensitivität der Ergebnisse betreffend der diesbezüglichen Annahmen abzusichern (siehe Abschnitt 5.2.). Ähnlich wird bei der Bestimmung des potenziell am Arbeitsmarkt zu erzielenden Lohnes vorgegangen. Da nicht voraussehbar ist, ob der Lohn vor Arbeitslosigkeit in gleicher Höhe wiedererzielt werden kann, wird ein Szenario mit reduziertem und ein Szenario mit gleichbleibendem Lohn berechnet (siehe Abschnitt 5.3.).

Welche Schlussfolgerungen können nun aus den Überlegungen und Berechnungen der Studie, unter Berücksichtigung der Annahmen und Vereinfachungen, gezogen werden? Die Studie erlaubt zunächst eine präzisere Verortung, indem die Arbeitsanreizproblematik in das für das Funktionieren eines Kombilohn-Modells maßgebliche Umfeld (Arbeitsangebot, Implementierung etc.) eingeordnet wird. Grundsätzlich kann das Potenzial aller drei untersuchten Kombilohn-Modelle, Anreiz zur Beschäftigungsaufnahme zu schaffen, als sehr positiv eingeschätzt werden. Außerdem weist die Darstellung der Effektivkosten darauf hin, dass die Kosten, bei Berücksichtigung von positiven budgetären Effekten einer höheren Beschäftigung, weit geringer ausfallen als die ursprüngliche Investition vermuten lässt.

Bezüglich der Ausgestaltung eines Kombilohn-Modells lässt sich, basierend auf den Unterschieden der drei untersuchten Modelle, Folgendes ableiten: Anhand des Sozialpartner-Modells und des ersten Alternativmodells des BMWA, die ähnlich gestaltet, aber in der Förderhöhe unterschiedlich sind, zeigt sich, dass eine höhere Förderung auch zu höheren Aktivierungsquoten führt. Der Zusammenhang zwischen notwendiger Investition und Anzahl Aktivierter ist nahezu proportional. Das konzeptuell unterschiedlich gestaltete zweite Alternativmodell des BMWA, dass die Förderhöhe am Bruttolohn ausrichtet, zeigt grundsätzlich die höchsten Aktivierungsquoten, wobei jedoch ein höheres Ausmaß an Teilzeitaktivierung zu beobachten ist (bedingt durch die höhere Förderrate bei Teilzeit). Bei diesem Modell ist der Zusammenhang zwischen notwendiger Investition und Anzahl Aktivierter nicht proportional, d.h., mit steigender Anzahl an Aktivierungen sinken die Kosten pro Kopf. Durch den Ansatz am Lohn werden außerdem andere Personen innerhalb der Zielgruppe erreicht, insbesondere werden mehr Männer sowie ältere Personen angesprochen.

Die vorliegende Studie zeigt also, dass ein Kombilohn als arbeitsmarktpolitisches Instrument zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsanreize durchaus geeignet scheint, wobei die konkrete Ausgestaltung weitgehend von der politischen Zielsetzung abhängig ist.

7. Literaturanhang

- Bargain O., Orsini K. (2006): In-work policies in Europe: Killing two birds with one stone?; *Labour Economics* 13 (2006), pp. 667–697.
- Blundell R. (2006): Earned income tax credit policies: Impact and optimality, The Adam Smith Lecture 2005; *Labour Economics* 13 (2006), pp 423 – 443.
- Brewer M. (2001): Comparing In-Work Benefits and the Reward to Work for Families with Children in the US and the UK; *Fiscal Studies* (2001), vol. 22, no. 1, pp. 41–77.
- Gerhardt M., Prang O. (2003): Das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung: Erste Untersuchungsergebnisse. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.).
- Gerhardt M., Meyer Larsen I., (2005): Das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung: Auswertungsbericht. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.).
- Gerhardt M., Wielage N., (2006): Das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung: Auswertungsbericht 2005/2006. Freie und Hansestadt Hamburg (Hrsg.).
- Haan P., Myck M. (2006): Apply with Caution: Introducing UK-Style In-work Support in Germany; *DIW Discussion Paper* 555.
- Heckman J. (1979): Sample Selection Bias as a Specification Error; *Econometrica* 1979, vol. 47, no. 1, pp. 153–161.
- Jaehrling K., Weinkopf C. (2006): Kombilöhne in Deutschland – neue Wege, alte Pfade, Irrweg? Gutachten der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Pearson M. (2002): International experience of ‘making work pay’ policies; *Working Paper* OECD.
- Sozialpartner, AK, LK, OGB, WKO (2007): Arbeitsmarkt – Zukunft 2010, Vorschläge der Sozialpartner für ein Maßnahmenpaket zur Deckung des Fachkräftebedarfs und zur Jugendbeschäftigung; <http://www.sozialpartner.at/>.

Anhang 1: Diskussion der Annahmen bezüglich Take-up-Sozialhilfe

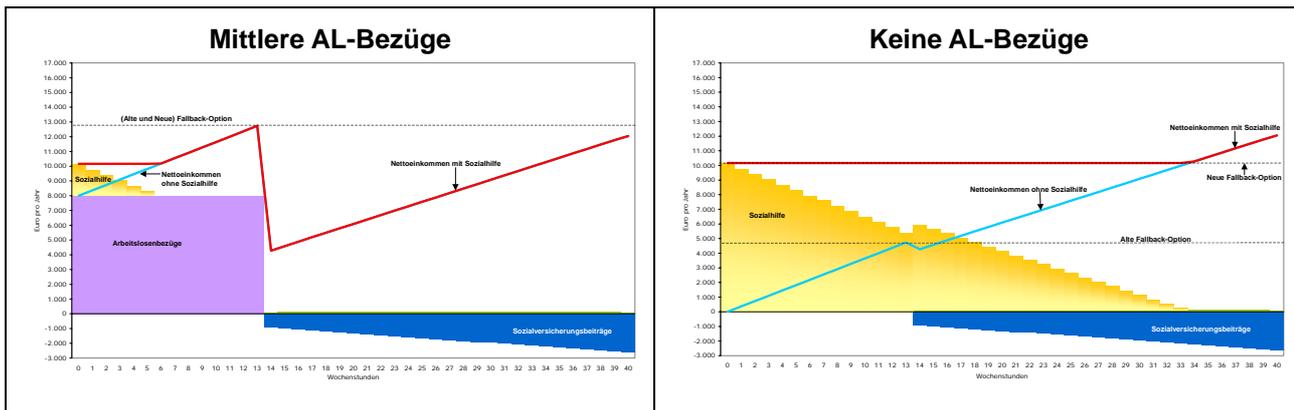
Anders als in dieser Studie angenommen, besteht grundsätzlich die Möglichkeit, bei entsprechend niedrigen Arbeitslosenbezügen, zusätzlich Sozialhilfe zu beziehen. Gerechtfertigt wird die Außerachtlassung eines möglichen Sozialhilfebezugs einerseits damit, dass, wie in Abschnitt 4.1. ausgeführt, die Annahme der Möglichkeit des Bezuges von geringfügigem Einkommen solche zusätzlichen Einkünfte zum Teil abdeckt. Andererseits ist bekannt, dass es bei der Sozialhilfe eine hohe non-take-up-Rate gibt, also dass bei weitem nicht alle Anspruchsberechtigten auch tatsächlich von ihrem Recht Gebrauch machen. Allerdings könnte sich diese Situation durch die für 2009 geplante Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung beträchtlich ändern, insbesondere deshalb, weil unter dem Titel „One Stop Shop“ die Auszahlung von Arbeitslosenbezügen und Mindestsicherung aus einer Hand vorgesehen ist, also beides vom AMS abgewickelt werden soll. Um dem Rechnung zu tragen, werden im Folgenden die potenziellen Auswirkungen der hier bezüglich Sozialhilfe getroffenen Annahmen diskutiert. Konkret wird ausgeführt, inwieweit ein potenzieller Sozialhilfebezug die Fallback-Option der Zielgruppenpersonen, und somit die Ergebnisse der Studie, beeinflusst.

Im linken Teil von Abbildung A 1 wird die Situation einer Person mit mittleren Arbeitslosenbezügen (8.000 Euro jährlich) und 6 Euro Stundenlohn, wenn diese Sozialhilfe in Anspruch nimmt, mit der Situation verglichen, in der kein Anspruch besteht oder dieser nicht geltend gemacht wird. Die Höhe der Sozialhilfe wird dabei, den Vorschlägen des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz für die bundesweite bedarfsorientierte Mindestsicherung entsprechend, mit der Höhe des Ausgleichszulagenrichtsatz (2007) festgesetzt und beträgt, bei 14-maligem Bezug, etwas mehr als 10.000 Euro jährlich. Die hellblaue Linie stellt das Nettoeinkommen ohne Sozialhilfe und die rote Linie das Nettoeinkommen mit Sozialhilfe dar. Es zeigt sich, dass sich die beiden Linien nur im Bereich unter sechs Wochenstunden unterscheiden, nämlich dort, wo die Arbeitslosenbezüge plus das (geringfügige) Einkommen unter dem Sozialhilfeniveau liegen. Dieser Bereich hat aber keinen Einfluss auf die Höhe der Fallback-Option und somit auf die Resultate dieser Studie. Die Höhe der Fallback-Option würde sich nur dann ändern, wenn Arbeitslosenbezüge plus maximal mögliches geringfügiges Einkommen (für das Jahr 2007 rund 4.800 Euro jährlich) nicht ausreichen, um das Niveau der Mindestsicherung zu erreichen und deshalb der fehlende Betrag als Sozialhilfe ausbezahlt werden würde. Dies trifft für Arbeitslosenbezüge bis zu etwas über 5.000 Euro jährlich zu. Aus Abschnitt 3.2. kann entnommen werden, dass etwa ein Fünftel der Zielgruppenpersonen keinen Anspruch auf Arbeitslosenbezüge hat und weitere 16% Bezüge unter 5.000 Euro jährlich erhalten. Das heißt also, dass, wenn all diese Personen Sozialhilfe beziehen würden, dies für rund ein Drittel der Personen eine Änderung der Fallback-Option zur Konsequenz hätte. Allerdings ist das eine Extremannahme, also in Bezug auf die

Sensitivität der Ergebnisse der Studie ein Worst-Case-Szenario, da die Sozialhilfe nicht nur vom eigenen Einkommen abhängig ist, sondern vom Haushaltseinkommen und zudem bestimmte weitere Voraussetzungen zu erfüllen sind.

Im rechten Teil von Abbildung A 1 wird für eine Person ohne Anspruch auf Arbeitslosenbezüge die Situation mit und ohne Sozialhilfebezug verglichen, also der Fall, wo sich die Fallback-Option bei Bezug von Sozialhilfe am meisten ändern würde. Die Fallback-Option steigt hier vom Niveau des maximal möglichen geringfügigen Einkommens auf das Niveau der Mindestsicherung, also von knapp unter 5.000 Euro auf knapp über 10.000 Euro jährlich. Betrachtet man das Nettoeinkommen mit Sozialhilfe, so zeigt sich, dass bei diesem niedrigen Stundenlohn erst bei 34 Wochenstunden ein Einkommen über dem Mindestsicherungsniveau erzielt werden würde und der monetäre Anreiz, Beschäftigung aufzunehmen, somit also sehr gering wäre.

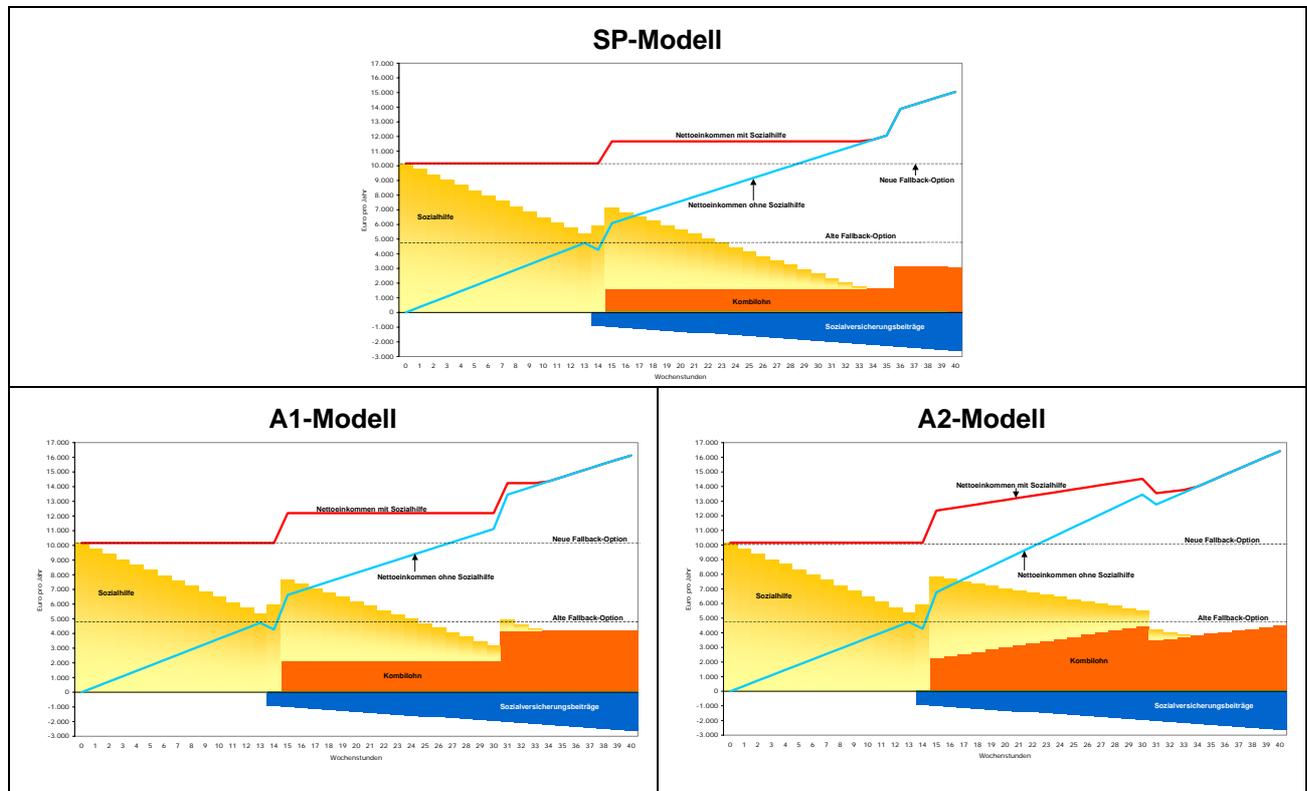
Abbildung A 1: Einkommen bei verschiedenen Wochenarbeitsstunden, kein Kombilohn, Anspruch auf Sozialhilfe (Bedarfsgedeckte Mindestsicherung)



Basierend auf einem Stundenlohn von 6 Euro

Um nun abschätzen zu können, inwieweit diese veränderte Situation die Aussagen der Studie bezüglich Kombilohn für die betroffenen Personen beeinflusst, wird der rechte Teil von Abbildung A 1 in Abbildung A 2 um jeweils eines der drei Modelle erweitert. Es wird, in Anlehnung an das Hamburger Modell, angenommen, dass der Kombilohn die Sozialhilfe nicht mindert, also zusätzlich ausbezahlt wird.

Abbildung A 2: Einkommen bei verschiedenen Wochenarbeitsstunden, keine AL-Bezüge, Anspruch auf Sozialhilfe (Bedarfsgedeckte Mindestsicherung)



Basierend auf einem Stundenlohn von 6 Euro

Zunächst soll anhand des SP-Modells, das im oberen Teil von Abbildung A 2 abgebildet ist, untersucht werden, ob es sich lohnt eine versicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen. Bezüglich der Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung lässt sich Folgendes sagen: Das Nettoeinkommen mit Sozialhilfe und Kombilohn liegt, anders als im rechten Teil von Abbildung A 1 dargestellten Fall ohne Kombilohn, bereits bei 15 Wochenarbeitsstunden (also der Mindestarbeitszeit für den Kombilohn) über der neuen Fallback-Option. Allerdings besteht, anders als im durch die hellblaue Linie dargestellten Fall ohne Sozialhilfe, keinerlei Möglichkeit das Teilzeiteinkommen durch Ausweitung der Wochenstunden weiter zu erhöhen, da jeder Zuverdienst zu einer gleich hohen Verringerung der Sozialhilfe führen würde. Die rote Linie des Nettoeinkommens mit Sozialhilfe verläuft also im Teilzeitbereich vollkommen flach. Bei einer Wochenarbeitszeit von 20 Stunden würde die Einkommensdifferenz zur Fallback-Option (Gain) in der Situation ohne Sozialhilfe 60% betragen, während in der Situation mit Sozialhilfe „nur“ ein Gain von 15% zu erzielen wäre. Bezüglich der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung lässt sich Folgendes sagen: Hinsichtlich des Nettoeinkommens besteht hier kein Unterschied mehr zwischen der Situation mit und ohne Sozialhilfe, da das Einkommen über dem Niveau der Mindestsicherung liegt. Allerdings ist die Fallback-Option im ersteren Fall mehr als doppelt so hoch. Somit würde bei einer Wochenarbeitszeit von 40 Stunden das Einkommen etwa dreimal so hoch sein wie die

Fallback-Option (Gain 218%), während in der Situation mit Sozialhilfe „nur“ eine eineinhalbfache Steigerung erreicht werden würde (Gain 48%). Beim A1-Modell würden die entsprechenden Teilzeit-Gains 72% im Fall ohne Sozialhilfe versus 20% im Fall mit Sozialhilfe betragen. Die Vollzeit-Gains beliefen sich im Fall ohne Sozialhilfe auf 241% versus 59% im Fall mit Sozialhilfe. Beim A2-Modell beträgt der Teilzeit-Gain ohne Sozialhilfe 90% versus 29% mit Sozialhilfe. Die Vollzeit-Gains liegen bei 247% ohne Sozialhilfe versus 61% mit Sozialhilfe. Es lässt sich also sagen, dass die Berücksichtigung der Sozialhilfe die Gains zwar grundsätzlich verringert, allerdings weiterhin positive Arbeitsanreize bestehen bleiben. Die Gains bei Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung liegen auch im Fall mit Sozialhilfe zwischen 15% beim SP-Modell und 29% beim A2-Modell und für Vollzeitbeschäftigung zwischen 48% beim SP-Modell und 61% beim A2-Modell, sind also immer noch beträchtlich. Daraus kann abgeleitet werden, dass für die Gruppe der Personen mit niedrigen oder keinen Arbeitslosenbezügen, auch wenn sie Anspruch auf Sozialhilfe haben, durchaus ein Arbeitsanreiz besteht. Die Tatsache, dass dieser Anreiz teilweise erst durch die Ausbezahlung eines Kombilohns entsteht, unterstreicht die Aussage der Studie, dass Kombilohn-Modelle als arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsanreize geeignet erscheinen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass derzeit die hohe non-takeup-Rate der Sozialhilfe und die teilweise Abdeckung solcher und ähnlicher möglicher Zusatzeinkünfte durch die Annahme der Möglichkeit eines Einkommens aus geringfügiger Beschäftigung, rechtfertigen, dass diese Studie mögliche Sozialhilfebezüge außer Acht lässt. Mögliche Konsequenzen der Einführung der bedarfsgedeckten Mindestsicherung auf das Arbeitsverhalten der betroffenen Personen zu beurteilen, liegt jenseits des Rahmens dieser Studie. Jedenfalls scheinen jedoch auch in diesem Fall die Aussagen bezüglich der positiven Effekte von Kombilöhnen auf die Arbeitsanreizstruktur nicht relativiert werden zu müssen.

Anhang 2: Tabellen

Tabelle A 1: Mindest-Gains je Gruppe und Szenario

Szenario	Gruppe	Galbtags 20 Stunden	Ganztags max. 40 Stunden	
Hoher Mindest-Gain	Frauen	Allgemein	36.90%	170.01%
		Sensitive Gruppe	45.94%	180.05%
	Männer	Allgemein	46.21%	180.73%
		Sensitive Gruppe	83.02%	229.24%
Mittlerer Mindest-Gain	Frauen	Allgemein	4.09%	94.66%
		Sensitive Gruppe	27.51%	152.21%
	Männer	Allgemein	-1.48%	73.77%
		Sensitive Gruppe	15.38%	99.71%
Niedriger Mindest-Gain	Frauen	Allgemein	-17.70%	59.71%
		Sensitive Gruppe	-10.43%	70.07%
	Männer	Allgemein	-13.89%	45.32%
		Sensitive Gruppe	-5.15%	56.45%

Tabelle A 2: Aktivierungsquoten nach Szenarien, Gesamte Zielgruppe

Szenario		Kein Modell			SP-Modell			A1-Modell			A2-Modell		
		Ge- samt	Ganz- tags	Halb- tags									
Hoher Mindest-Gain Gleichbl. Lohn	Gesamt	14,2%	11,0%	3,2%	20,7%	15,3%	5,4%	21,3%	15,7%	5,6%	25,0%	16,0%	8,9%
	Zusätzlich	-	-	-	6,5%	4,3%	2,2%	7,1%	4,6%	2,4%	10,7%	5,0%	5,7%
Hoher Mindest-Gain Reduzierter Lohn	Gesamt	4,8%	4,1%	0,7%	19,9%	15,2%	4,6%	20,5%	15,7%	4,8%	21,9%	15,9%	6,1%
	Zusätzlich	-	-	-	15,1%	11,1%	3,9%	15,7%	11,6%	4,1%	17,1%	11,8%	5,3%
Mittlerer Mindest-Gain Gleichbl. Lohn	Gesamt	24,3%	18,8%	5,5%	32,7%	24,9%	7,8%	36,1%	25,8%	10,3%	51,8%	29,2%	22,7%
	Zusätzlich	-	-	-	8,4%	6,1%	2,3%	11,9%	7,1%	4,8%	27,6%	10,4%	17,2%
Mittlerer Mindest-Gain Reduzierter Lohn	Gesamt	21,5%	17,0%	4,5%	28,3%	22,9%	5,4%	30,9%	24,3%	6,6%	38,2%	26,4%	11,8%
	Zusätzlich	-	-	-	6,8%	5,9%	0,9%	9,4%	7,3%	2,1%	16,7%	9,4%	7,3%
Niedriger Mindest-Gain Gleichbl. Lohn	Gesamt	34,3%	26,5%	7,8%	52,8%	38,9%	13,9%	60,6%	41,7%	18,9%	77,8%	48,3%	29,5%
	Zusätzlich	-	-	-	18,5%	12,4%	6,1%	26,3%	15,3%	11,1%	43,5%	21,9%	21,7%
Niedriger Mindest-Gain Reduzierter Lohn	Gesamt	27,7%	22,9%	4,8%	41,4%	33,3%	8,1%	48,6%	38,4%	10,2%	62,1%	43,6%	18,5%
	Zusätzlich	-	-	-	13,7%	10,4%	3,4%	20,9%	15,5%	5,4%	34,4%	20,7%	13,7%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

Tabelle A 3: Aktivierungsquoten nach Szenarien, Reduzierte Zielgruppe

Szenario		Kein Modell			SP-Modell			A1-Modell			A2-Modell		
		Ge-samt	Ganz-tags	Halb-tags	Ge-samt	Ganz-tags	Halb-tags	Ge-samt	Ganz-tags	Halb-tags	Ge-samt	Ganz-tags	Halb-tags
Hoher Mindest-Gain Gleichbl. Lohn	Gesamt	14,1%	11,0%	3,2%	20,5%	15,2%	5,3%	21,0%	15,4%	5,6%	24,6%	15,9%	8,7%
	Zusätzlich	-	-	-	6,4%	4,2%	2,1%	6,9%	4,5%	2,5%	10,4%	4,9%	5,5%
Hoher Mindest-Gain Reduzierter Lohn	Gesamt	4,5%	4,0%	0,5%	19,7%	15,2%	4,5%	20,2%	15,5%	4,7%	21,6%	16,0%	5,6%
	Zusätzlich	-	-	-	15,2%	11,2%	4,0%	15,7%	11,5%	4,1%	17,1%	11,9%	5,1%
Mittlerer Mindest-Gain Gleichbl. Lohn	Gesamt	24,2%	18,7%	5,5%	32,9%	25,1%	7,8%	36,7%	26,5%	10,2%	52,7%	29,6%	23,1%
	Zusätzlich	-	-	-	8,8%	6,4%	2,4%	12,5%	7,8%	4,8%	28,5%	10,9%	17,6%
Mittlerer Mindest-Gain Reduzierter Lohn	Gesamt	21,4%	17,1%	4,3%	28,5%	23,2%	5,3%	31,2%	24,8%	6,5%	38,6%	26,8%	11,8%
	Zusätzlich	-	-	-	7,1%	6,1%	1,0%	9,8%	7,7%	2,1%	17,2%	9,7%	7,5%
Niedriger Mindest-Gain Gleichbl. Lohn	Gesamt	34,1%	26,4%	7,7%	52,7%	38,6%	14,0%	60,6%	41,3%	19,3%	78,0%	48,1%	29,9%
	Zusätzlich	-	-	-	18,5%	12,2%	6,3%	26,4%	14,9%	11,5%	43,9%	21,7%	22,2%
Niedriger Mindest-Gain Reduzierter Lohn	Gesamt	27,5%	22,8%	4,7%	41,2%	33,0%	8,1%	48,4%	38,3%	10,1%	62,1%	43,4%	18,7%
	Zusätzlich	-	-	-	13,7%	10,3%	3,5%	20,9%	15,5%	5,4%	34,6%	20,6%	14,0%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

Tabelle A 4: Monatliche Kosten je Aktivierter/m nach Szenarien, Gesamte Zielgruppe (in Euro)

Szenario	SP-Modell		A1-Modell		A2-Modell	
	Gesamt je Aktivierter/m	Effektiv je Aktivierter/m	Gesamt je Aktivierter/m	Effektiv je Aktivierter/m	Gesamt je Aktivierter/m	Effektiv je Aktivierter/m
Hoher Mindest-Gain Gleichbl. Lohn	218	210	295	283	419	353
Hoher Mindest-Gain Reduzierter Lohn	221	218	300	295	374	347
Mittlerer Mindest-Gain Gleichbl. Lohn	220	123	292	160	430	137
Mittlerer Mindest-Gain Reduzierter Lohn	226	157	304	207	390	190
Niedriger Mindest-Gain Gleichbl. Lohn	217	26	287	42	429	79
Niedriger Mindest-Gain Reduzierter Lohn	225	77	304	97	391	81

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

Tabelle A 5: Monatliche Kosten je Aktivierter/m nach Szenarien, Reduzierte Zielgruppe (in Euro)

Szenario	<i>SP-Modell</i>		<i>A1-Modell</i>		<i>A2-Modell</i>	
	<i>Gesamt je Aktivierter/m</i>	<i>Effektiv je Aktivierter/m</i>	<i>Gesamt je Aktivierter/m</i>	<i>Effektiv je Aktivierter/m</i>	<i>Gesamt je Aktivierter/m</i>	<i>Effektiv je Aktivierter/m</i>
<i>Hoher Mindest-Gain Gleichbl. Lohn</i>	218	211	295	283	421	357
<i>Hoher Mindest-Gain Reduzierter Lohn</i>	222	218	301	295	376	350
<i>Mittlerer Mindest-Gain Gleichbl. Lohn</i>	220	119	293	155	431	132
<i>Mittlerer Mindest-Gain Reduzierter Lohn</i>	227	153	305	203	392	185
<i>Niedriger Mindest-Gain Gleichbl. Lohn</i>	217	25	286	40	429	76
<i>Niedriger Mindest-Gain Reduzierter Lohn</i>	225	77	304	97	391	79

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis AMDB und Arbeitszeitdaten Synthesis Forschung

Authors: *Helene Dearing, Helmut Hofer, Christine Lietz*, Ulrich Schuh

Title: Kombilohn-Modelle und deren Effekt auf Anreize zur Arbeitsaufnahme

Projektbericht/Research Report

© 2008 Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43/1/59991-0 • Fax +43/1/59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
