



Arbeitsmarktservice
Österreich

Kombilohnbeihilfe. Eine Evaluation.

Kurzfassung

Projektleitung AMS:
Petra Tamler

Projektleitung öibf:
Roland Löffler

Projektleitung ibw:
Kurt Schmid

Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft

Rainergasse 38
1050 Wien

T: +43 1 545 16 71-0
F: +43 1 545 16 71-22

info@ibw.at
www.ibw.at

ZVR-Nr.: 863473670

*Österreichisches Institut für
Berufsbildungsforschung*

Margaretenstraße 166/2.Stock
1050 Wien

T: +43 1 310 33 34-0
F: +43 1 319 77 72

oeibf@oeibf.at
www.oeibf.at

Wien, April 2011

Impressum

Medieninhaber und Herausgeber:

Arbeitsmarktservice Österreich

Bundesgeschäftsstelle

ABI/Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation

Maria Hofstätter, Petra Tamler

A-1200 Wien, Treustraße 35-43

Tel: (+43 1) 331 78-0

Seit 1. Juli 2009 steht arbeitslosen Personen mit dem „Kombilohn Neu“ (KOM) ein neues Förderinstrument zur Verfügung, das auf die Reintegration von Personen abzielt, die bei Wiedereintritt in das Beschäftigungssystem mit einem nur geringen Beschäftigungseinkommen rechnen können. Durch die Gewährung einer Kombilohnbeihilfe soll ein zusätzlicher Anreiz geschaffen werden, ein Beschäftigungsverhältnis mit unterdurchschnittlichem Einkommen aufzunehmen, in der Hoffnung, dass dadurch eine nachhaltige Beschäftigungsintegration (mit der Chance auf eine – zumindest mittelfristig erzielbare – Steigerung des Arbeitseinkommens bei anhaltender Beschäftigung) erfolgt. Zielgruppen dieser Maßnahmen sind WiedereinsteigerInnen (vor allem Frauen nach durch Versorgungspflichten bedingten längerer Abwesenheit vom Arbeitsmarkt), ältere Personen und Personen mit Behinderung.

Die Kombilohnbeihilfe Neu wurde bald nach Einführung deutlich stärker in Anspruch genommen als die in den Jahren 2006 bis 2008 gültige Variante der kombinierten Kombilohnbeihilfe für ArbeitnehmerInnen (KAN) und ArbeitgeberInnen (KAG). Im Zeitraum Juli 2009 bis Juni 2010 waren 4.747 Personen zumindest vorübergehend BezieherInnen der Kombilohnbeihilfe. Rund zwei Drittel davon waren Frauen, rund die Hälfte der geförderten Personen hatte das 50. Lebensjahr bereits vollendet, knapp 42% der Personen waren im Haupterwerbsalter. Neun von zehn BezieherInnen hatten eine österreichische Staatsbürgerschaft, knapp 60% der geförderten Personen hatten höchstens einen Pflichtschulabschluss vorzuweisen, rund ein Viertel hatte als höchste abgeschlossene Ausbildung eine Lehre absolviert.

Die Hälfte der Betriebe, die KombilohnbezieherInnen aufnehmen, sind Kleinstbetriebe, rund 40% der geförderten Personen sind in Großbetrieben mit über 1.000 MitarbeiterInnen beschäftigt. Vier Fünftel der Betriebe beschäftigten eine geförderte Person, aber vier Fünftel der geförderten Personen waren in Betrieben beschäftigt, die im Beobachtungszeitraum mindestens fünf KombilohnbezieherInnen aufgenommen haben. Drei Viertel der Beschäftigungsverhältnisse bei Frauen sind mit Teilzeitarbeit verbunden, 55% der geförderten Männer konnten eine Vollzeitbeschäftigung aufnehmen.

Insgesamt wurden im Beobachtungszeitraum über 8 Millionen Euro für die durch Kombilohnbeihilfe geförderten Personen aufgewendet, rund ein Drittel der Förderfälle schlägt mit weniger als € 1.000,- je Förderfall zu Buche, knapp die Hälfte der geförderten Personen erhält Unterstützungen in der Höhe zwischen €1.000,- und €2.000,-.

Die Inanspruchnahme der Kombilohnbeihilfe nach Bundesländern weicht teilweise deutlich vom österreichweiten Durchschnitt ab. Dies liegt an der unterschiedlichen Schwerpunktsetzung der Landesgeschäftsstellen bei den Förderinstrumenten. Oberösterreich hat den Einsatz der Kombilohnbeihilfe seit der Einführung massiv forciert, ab der 2. Hälfte des Jahres 2010 jedoch aus Budgetgründen zurücknehmen müssen. Wien hat dagegen die Kombilohnbeihilfe erst ab dem Jahreswechsel 2009/2010 intensiver beworben und eingesetzt, im Mai 2010 wurde jeder dritte neue Förderfall in Wien angelegt. Auch innerhalb der regionalen Geschäftsstellen zeigt sich eine unterschiedliche Inanspruchnahme. Diese Unterschiede sind teils durch die Vorgaben durch die Landesgeschäftsstellen, teils durch die spezifischen KundInnenstrukturen der einzelnen Geschäftsstellen erklärbar.

Wie aus der Repräsentativerhebung bei TeilnehmerInnen hervorgeht, waren 90% der Männer und knapp 60% der Frauen im Fünfjahreszeitraum vor jener Arbeitslosigkeitsepisode, aus der die Personen mittels Kombilohnbeihilfe wieder in das Beschäftigungssystem integriert wurden, überwiegend unselbstständig oder selbstständig beschäftigt, der Austritt aus der letzten Beschäftigung erfolgte für die Mehrheit der befragten Personen nicht freiwillig. 29% der befragten Frauen hatten diesen Zeitraum überwiegend in Elternkarenz verbracht.

Zwar sagte mehr als die Hälfte der Personen, dass sie die Beschäftigung vermutlich auch ohne Kombilohn aufgenommen hätten, gleichzeitig hätte für mehr als 40% das Arbeitseinkommen ohne Kombilohn keineswegs für die Deckung des Lebensunterhaltes gereicht.

Rund die Hälfte der Befragten war der Meinung, dass es ohne Kombilohn mehr arbeitslose Personen gäbe, vier Fünftel meinten dass die Kombilohnbeihilfe den Einstieg in die Beschäftigung erleichtern und einen Anreiz bietet, auch schlecht bezahlte Jobs anzunehmen. Die Höhe der Kombilohnbeihilfe wird von mehr als zwei Drittel als „gerade richtig“ bezeichnet, etwas mehr als ein Viertel fanden sie zu niedrig.

Im Rahmen der Evaluationsstudie wurde eine Telefonbefragung bei 51 Beschäftigterbetrieben, die gegenwärtig bzw. in den letzten zwei Jahren BezieherInnen einer Kombilohnbeihilfe beschäftigt haben, durchgeführt. Es zeigte sich, dass für die Einstellung von FördernehmerInnen das soziale Engagement der Unternehmen von großer Bedeutung ist, was aufgrund des aktuellen Förderdesigns der Kombilohnbeihilfe als reine ArbeitnehmerInnen-Förderung zu erwarten war. Bei rund der Hälfte der Beschäftigterbetriebe spielen aber zusätzlich durchaus auch ökonomische Motive – wie Lohnangebotsrestriktionen seitens der Unternehmen sowie Förderdauer als Probezeit für die FördernehmerInnen – eine wichtige Rolle.

Überraschend wenige Beschäftigterbetriebe haben Schwierigkeiten bei der Beschäftigung von FördernehmerInnen erwartet – und Unternehmen hatten auch tatsächlich wenig Schwierigkeiten erlebt. Einschränkend muss aber angeführt werden, dass dieses Ergebnis auch auf Selbstselektionseffekte zurückgeführt werden kann.

Das Förderinstrument Kombilohnbeihilfe generiert vergleichsweise hohe Weiterbeschäftigungseffekte (rund drei Viertel der BezieherInnen werden auch nach Ende der Förderdauer in dem jeweiligen Unternehmen weiterbeschäftigt) und auch Einkommenssteigerungspotenziale für die FördernehmerInnen nach Ende der Förderdauer.

Die Kombilohnbeihilfe wird von der Mehrheit der befragten Firmen als eine grundsätzlich attraktive Fördermaßnahme eingestuft – es sind aber doch ausgeprägte Mitnahmeeffekte beobachtbar. Je wichtiger den Unternehmen ökonomische Motive für die Einstellung von FördernehmerInnen sind, desto geringer ist dieser Mitnahmeeffekt der Förderung bei den Unternehmen. Bei Unternehmen, die parallel auch eine Eingliederungsbeihilfe beziehen, ist dieser Mitnahmeeffekt ebenfalls geringer (als bei Beschäftigterbetrieben ohne Bezug einer Eingliederungsbeihilfe). Der Großteil der derzeitigen Beschäftigterbetriebe wird auch zukünftig wieder Kombilohnbeihilfe-BezieherInnen einstellen. Die Einstellungsbereitschaft hängt aber bei vielen Unternehmen von der konjunkturellen Situation ab.

Damit Unternehmen mehr FördernehmerInnen einstellen würden, wären aus Sicht der Beschäftigterbetriebe eine finanzielle Förderung der Firmen selbst (als Eingliederungsbeihilfe und/oder für betrieblich finanzierte Qualifizierungsmaßnahmen), verstärkte vorbereitende oder begleitende externe Qualifizierung der FördernehmerInnen sowie eine längere Förderdauer notwendig. Der administrative Aufwand der Förderung für die Unternehmen selbst, wird von den Firmen als gering eingestuft.

Die Auswertungen aus den Förderdaten und den Karriereverläufen der BezieherInnen, die Befragung von TeilnehmerInnen, Unternehmen sowie ExpertInnen des Arbeitsmarktservice und der Interessensvertretungen lassen insgesamt die Kombilohnbeihilfe Neu als ein wirksames und zielgruppenadäquates Instrument der aktiven Arbeitsmarktpolitik erscheinen. Der Wiedereinstieg von arbeitslos gewordenen Personen aus dem Niedriglohnbereich der Zielgruppen „WiedereinsteigerInnen“, „ältere Personen“ und „Personen mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen bzw. Behinderungen“ wird durch die Kombilohnbeihilfe erleichtert, ja in

vielen Fällen erst ermöglicht. Die derart aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse erweisen sich (zumindest bei jenen Personen, die nicht schon nach kurzer Zeit den Arbeitsplatz wieder verlassen) über die Förderdauer hinaus als nachhaltig und erhöhen damit die mittelfristige Beschäftigungsintegration. Mitnahmeeffekte sind (wie bei anderen Formen der Beschäftigungsförderung) auch bei der Kombilohnbeihilfe Neu nicht gänzlich zu vermeiden, sowohl, was die Nutzung der Kombilohnbeihilfe durch Personen, die auch ohne Förderung eine Beschäftigung aufgenommen hätten, als auch, was die Bereitschaft von Betrieben, Personen mit oder ohne Kombilohnbeihilfe einzustellen, betrifft. Allerdings sind diese Mitnahmeeffekte im Vergleich der effektiven Steigerung der Beschäftigungsintegration der geförderten Personen als wenig bedeutsam einzustufen.

Trotz der grundsätzlich sehr positiven Einschätzung der Treffsicherheit, Zielgruppenadäquanz und Wirksamkeit der Kombilohnbeihilfe lassen sich auf der Basis der Analysen und Erhebungen zusammenfassend folgende Entwicklungsmöglichkeiten festmachen:

- Die Zielgruppe könnte auf Langzeitbeschäftigungslose bzw. Langzeitarbeitslose ohne Altersbeschränkung ausgeweitet werden, weil die Reintegration auf einen, wenn auch niedrig entlohnten, Arbeitsplatz sowohl für die betroffene Person als auch die öffentliche Hand mittelfristig vorteilhafter ist. Allerdings sollten nur jene Langzeitbeschäftigungslosen in die Maßnahme aufgenommen werden, bei denen nicht die mangelnde Arbeitsfähigkeit die Ursache für die Langzeitbeschäftigungslosigkeit darstellt, sondern die Reintegration aufgrund des Alters, geringer Qualifikation und dem starken Gefälle zwischen ehemaligem Erwerbseinkommen und den mit den verfügbaren Beschäftigungseinkommen verbundenen Arbeitseinkommen bis dahin nicht gelungen ist.
- Die Einkommensuntergrenze für die Kombilohnbeihilfe könnte abgesenkt werden, um auch Personen erfassen zu können, die aufgrund ihrer persönlichen Situation (Versorgungspflichten, gesundheitliche Beeinträchtigungen) nur beschränkt teilzeitbeschäftigt sein können und derzeit oft aufgrund zu niedrigen Stundenausmaßes (unter 16 Stunden) bzw. Arbeitseinkommen (unter € 650,-) vom Kombilohnbezug ausgeschlossen sind. Dies birgt allerdings die Gefahr einer Verfestigung der Prekarisierung.
- Die Einkommensobergrenze für die Gewährung der höheren Förderung für eine Vollzeitbeschäftigung (derzeit € 1.500,-) benachteiligt jene, deren Arbeitseinkommen nur geringfügig darüber liegt und die dadurch spürbar weniger verfügbares Einkommen haben, als jene Personen, die nur knapp unter der genannten Grenze verdienen und die erhöhte Förderung (€ 300,-) erhalten. Die „gerechteste“ Form wäre eine Stufenregelung zwischen € 1.500,- und € 1.700,-. Gegen diese Anpassung der derzeitigen Regelung spricht allerdings, dass sie den administrativen Aufwand für die Abwicklung der Förderung in diesem Einkommensbereich deutlich erhöhen würde.
- Derzeit wird bereits in einem Teil der Fälle die Kombilohnbeihilfe mit anderen Förderarten kombiniert. Die Eingliederungsbeihilfe stellt dabei (vor allem aus Sicht der Betriebe) eine attraktive Ergänzung der Kombilohnbeihilfe dar, durch welche die Bereitschaft der Betriebe, KombilohnbezieherInnen einzustellen, spürbar erhöht wird. Ein Ausbau dieser Kombination (eventuell sogar als eigene „Paketlösung“) wäre daher grundsätzlich anzudenken, vor allem, wenn es mit einer (Weiter-)Qualifizierung verbunden ist.