

Kombilohnmodelle europäischer Länder – Vergleich und Adaption während der Covid-19 Pandemie

Zentrale Ergebnisse einer aktuellen Studie
im Auftrag es AMS Österreich

1 Einleitung

Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)¹ und das sozialwissenschaftliche Forschungs- und Beratungsinstitut abif² führten im Auftrag des AMS Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation, im Jahr 2021 eine Studie mit dem Ziel durch, einen Überblick über Kombilohnmodelle in ausgewählten europäischen Staaten zu geben, um daraus Anregungen für die Gestaltung des österreichischen Kombilohnmodells ableiten zu können.³

Kombilohnmodelle sollen den Wiedereinstieg spezifischer Zielgruppen in den Arbeitsmarkt erleichtern. Sie können einen Anreiz für eine Beschäftigungsaufnahme im Niedriglohnssektor und eine Verbesserung der Beschäftigungschancen von Arbeitslosen (mit Vermittlungsschwierigkeiten) bewirken. Die Unterstützungsleistungen können an Beschäftigte, Arbeitgeber oder gleichzeitig an beide ausbezahlt werden. Je nach Land unterscheiden sich außerdem die Zugangsvoraussetzungen, Zielgruppen, Erfolgskriterien und die Adaptierungen in Folge von Covid-19.

Bei der Kombilohnbeihilfe in Österreich handelt es sich um ein Modell, bei dem Lohnsubventionen an ArbeitnehmerInnen ausbezahlt werden. Bis Mitte 2020 konnten die Kombilohnbeihilfe in Österreich arbeitslose Personen ab 50 Jahren, arbeitslose Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen und WiedereinsteigerInnen beantragen. Aufgrund der Covid-19-Pandemie und den damit einhergehenden hohen Arbeitslosenzahlen wurde diese Zielgruppeneinschränkung mit dem Neustartbonus aufgehoben, der für niedrig entlohnte Arbeitsverhältnisse gilt, die mindestens 20 Wochenstunden umfassen und zwischen dem 15. Juni 2020 und dem 31. Dezember 2021 aufgenommen werden. Die Höhe der Förderung bemisst sich aus der Differenz zwischen dem zuletzt gebührenden monatlichen Arbeitslosengeld bzw. der Notstandshilfe und dem Netto-Erwerbseinkommen inklusive Sonderzahlungen zuzüglich eines Aufschlages, der nach der Wochenstundenanzahl variiert. Die Beihilfe ist mit

netto 950 Euro gedeckelt. Der Neustartbonus wird maximal 28 Wochen, die Kombilohnbeihilfe ein Jahr (in Ausnahmefällen, z.B. Alter über 59 und länger als 182 Tage arbeitslos, drei Jahre) ausbezahlt.

Im Jahr 2020 wurden 9.357 Personen mindestens einen Tag mit Kombilohn gefördert, das sind 0,22 Prozent der unselbständig Beschäftigten. Das österreichische Modell könnte eine noch stärkere Wirkung für die Reintegration von arbeitslosen Personen erzielen, sofern sich die konkrete Ausgestaltung von anderen Instrumenten merklich unterscheidet und teilweise Elemente aus Kombilohnmodellen anderer Länder integriert werden.

2 Zentrale Ergebnisse der Studie im Überblick

Die Unterscheidungsmerkmale von Lohnkostenzuschussmodellen betreffen neben der allgemeinen Ausgestaltung (allgemeiner oder zielgruppenspezifischer Zuschuss etc.) auch die Dauer, das Ausmaß und die Art des Transfers sowie die Kriterien für die Förderfähigkeit von ArbeitnehmerInnen wie auch von Arbeitsplätzen.⁴

In der LMP (Labour Market Policy) Datenbank der Europäischen Kommission werden 276 Lohnzuschussmodelle mit Einstellungsanreizen (ausschließlich Cash-Benefits) gelistet (Referenzjahre 2011 bis 2017). Aus diesem Pool wurden in Absprache mit dem Auftraggeber Kombilohnmodelle aus Belgien, Frankreich, Deutschland und Irland für die Analyse ausgewählt und um ein Kombilohnmodell in der Schweiz ergänzt, die wie das österreichische Modell ausschließlich an ArbeitnehmerInnen ausbezahlt werden.

Die ausgewählten Modelle sind Activa Start (activation des allocations de chômage dans le cadre des premiers emplois) und die Wiedereingliederungszulage (Complément de reprise du travail pour les plus de 50 ans) in Belgien, ATD (Allocation temporaire dégressive) und der Aktivitätsbonus (Prime d'activité) in Frankreich, das Einstiegsgeld in Deutschland, Back to Work Enterprise Allowance und Part-time job incentive scheme in Irland sowie der Zwischenverdienst in der Schweiz.

1 www.wifo.ac.at.

2 www.abif.at.

3 Download der Langfassung dieser Studie in der E-Library des AMS-Forschungsnetzwerkes unter www.ams-forschungsnetzwerk.at/deutsch/publikationen/Bib-Show.asp?id=13455.

4 Vgl. Cronert 2019.

In Belgien und Irland (Part-time job incentive scheme) werden Pauschalbeträge ausbezahlt, in Frankreich (ATD) und beim Schweizer Zwischenverdienst richtet sich die Förderhöhe nach dem erzielten Einkommen. Außerdem beschränkt sich bei der Wiedereingliederungszulage in Belgien sowie beim Aktivitätsbonus in Frankreich, beim Einstiegs geld in Deutschland und beim Zwischenverdienst in der Schweiz die Beschäftigungsaufnahme nicht auf eine unselbständige Beschäftigung. Beim Zwischenverdienst gibt es zudem innerhalb der Zielgruppe arbeitsloser Personen keine weiteren Einschränkungen (z. B. auf längerfristig arbeitslose Personen).

Tabelle: Ausgestaltungselemente der untersuchten Kombilohnmodelle

Land	Maßnahme	Zielgruppen- einschränkung	Fixbe- trag	Befris- tung	Ausmaß Inanspruch- nahme	Beschäfti- gungs- form	Ein- kommens- höhe relevant
BE	Activa Start (activation des allocations de chômage dans le cadre des premiers emplois)	Ja	Ja	Ja	Gering (<100)	USB	Nein
BE	Wiedereingliederungszulage (Complément de reprise du travail pour les plus de 50 ans)	Ja	Ja	Ja / Nein	Gering (0,13%)	USB / SB	Nein
FR	ATD (Allocation temporaire dégressive)	Ja	Nein	Ja	Gering (0,004%)	USB	Ja
FR	Aktivitätsbonus (Prime d'activité)	Ja	Nein	Nein	Mehrheit der förderfähigen Personen	USB / SB	Ja
DE	Einstiegs geld	Ja	Nein	Ja	Gering (0,08%)	USB / SB	Ja
CH	Zwischenverdienst	Nein	Nein	Ja	1% der Beschäftigten	USB / SB	Ja
IE	Back to Work Allowance bzw. Back to Work Enterprise Allowance (BTWA / BTWEA)	Ja	Nein	Ja	Gering (0,19%)	SB	Nein
IE	Part-time job incentive scheme	Ja	Ja	Ja	Gering (<200)	USB	Nein

Quelle: WIFO / abif-Darstellung; im Auftrag des AMS Österreich

Diesen Beispielen arbeitnehmerInnenseitiger Kombilöhne ist gemeinsam, dass sie eine nur vergleichsweise geringe Rolle im arbeitsmarktpolitischen Spektrum einnehmen (Eichhorst und Schneider, 2007).⁵ Die Teilnehmendenzahlen sind bei den arbeitnehmerInnenseitigen Kombilöhnen niedrig, obwohl teilweise die Maßnahmen unabhängig von der Arbeitszeit der aufgenommenen Beschäftigung (außer Part-time job incentive scheme in Irland), der Arbeitsvertragsart (befristet bzw. unbefristet; Wiedereingliederungszulage in Belgien, ATD in Frankreich) oder dem erzielten Einkommen gewährt werden (z. B. Wiedereingliederungszulage in Belgien) bzw. sich über einen längeren Zeithorizont erstrecken

können (z. B. Wiedereingliederungszulage in Belgien). Am höchsten ist die Inanspruchnahme beim Schweizer Zwischenverdienst; zur Jahresmitte 2021 erhielt rund ein Prozent der fünf Millionen Beschäftigten eine solche Förderung. Dies ist vermutlich auch darauf zurückzuführen, dass arbeitslose Personen verpflichtet sind, Zwischenverdienstmöglichkeiten zu suchen und anzunehmen.

3 Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung von Kombilohnmodellen

Aus den vorliegenden Befunden der analysierten Modelle lassen sich folgende Handlungsempfehlungen zur Ausgestaltung von

Kombilohnmodellen ableiten, die auch in das österreichische Modell integrierbar wären:

- **Klare Zielformulierung des Instrumentes:** Die dargestellten Modelle zeichnen sich durch ihre klare Zielformulierung aus. Adaptierungen können aus Anpassungen an veränderte Rahmenbedingungen, einer Erweiterung bzw. Einengung der Zielstellungen oder aus einer uneindeutigen Prioritätensetzung resultieren. Eine adäquate Einbettung in die Förderlandschaft erscheint damit unerlässlich.

- **Konkrete Informationen über die Kombilohn-Zielgruppe:** In Österreich wird der Kombilohn vorwiegend von Frauen,⁶ ATD in Frankreich dagegen mehrheitlich von Männern⁷ in Anspruch genommen und beim Zwischenverdienst zeigen sich dagegen kaum geschlechtsspezifische Unterschiede in der Inanspruchnahme.⁸ Ob diese Unterschiede im Informationsgrad der potenziellen Zielgruppen oder an der Anreizwirkung des Instrumentes im Vergleich zu anderen Instrumenten (beispielsweise der Eingliederungsbeihilfe in Österreich) liegen, sollte jedenfalls in weiteren Analysen erforscht werden. Insgesamt kommt bei allen Kombilohnmodellen den Arbeitsmarktinstitutionen bei der Vermittlung eine entscheidende Rolle zu. Gerade vor dem Hintergrund von Covid-19 und der Aufhebung der Zielgruppeneinschränkung bei der österreichischen Kombilohnbeihilfe stellt sich die Frage, wie sich diese Ausweitung auf die Inanspruchnahme ausgewirkt hat, weshalb eine zeitnahe Evaluierung angeregt werden sollte.

- **Verhältnismäßig einfache, transparente und konkrete Ausgestaltung auch der Höhe des Kombilohns, damit die Anreize für die Zielgruppe vorab nachvollziehbar sind:** Im Vergleich zum Aktivitätsbonus in Frankreich mit seiner komplexen Berechnungsgrundlage und dem Einstiegs geld in Deutschland,

5 Vgl. Eichhorst / Schneider 2007.

6 Vgl. BMA 2021.

7 Vgl. Dares 2019.

8 Vgl. Wunsch 2021.

das als Ermessungsleistung konzipiert ist, zeichnet sich der Zwischenverdienst in der Schweiz durch eine vergleichsweise leicht nachvollziehbare Berechnungsgrundlage aus, die sich aus der Höhe des früheren Verdienstes (als Berechnungsgrundlage für die Arbeitslosenleistung), der Höhe des Zwischenverdienstes und der Höhe des Kompensationsfaktor (Arbeitslosenleistung) zusammensetzt. In Belgien und Irland werden Pauschalbeträge ausbezahlt. Die Berechnung der Kombilohnbeihilfe bzw. des Neustartbonus in Österreich ist zwar gut nachvollziehbar, allerdings verhältnismäßig komplizierter als der Zwischenverdienst in der Schweiz. Daher wären Anpassungen in der Berechnungsart in Richtung Schweizer Zwischenverdienst anzuregen.

- **Deutlicher finanzieller Anreiz (Einkommenszuwachs) durch den Kombilohn:** Der Zwischenverdienst in der Schweiz zeichnet sich durch einen merklichen Einkommenszuwachs im Vergleich zum Arbeitslosengeldbezug aus, der sich am zuletzt erhaltenen Erwerbseinkommen orientiert; bei der Wiedereingliederungszulage und Activa Start in Belgien sowie dem Part-time job incentive scheme in Irland wird ein Pauschalbetrag bezahlt. Pauschalbeträge können unter Umständen bei geringen Erwerbseinkommen vor der Arbeitslosigkeit zu einer Besserstellung führen; hohe anteilige Beträge begünstigen dagegen eher höhere Erwerbseinkommen vor der Arbeitslosigkeit. In Österreich ist der finanzielle Anreiz der Kombilohnbeihilfe besonders dann unklar, wenn arbeitslose Personen den Arbeitslosengeld- und Notstandshilfebezug mit einer geringfügigen Beschäftigung aufstocken im Vergleich zur Aufnahme einer Teilzeitbeschäftigung, die durch die Kombilohnbeihilfe unterstützt wird.⁹
- **Kombilohn auch bei kurzzeitiger Beschäftigungsaufnahme:** Der Zwischenverdienst in der Schweiz wird auch bei kurzzeitiger Beschäftigung gewährt und verlängert die Taggeldbezugsdauer innerhalb der Rahmenfrist, wohingegen das Einstiegs geld in Deutschland bei einer sehr kurzen befristeten Beschäftigungsaufnahme nicht gewährt wird, bei längerfristig ausgerichteten Befristungen dagegen schon. In der Schweiz sind arbeitslose Personen dagegen sogar verpflichtet, Zwischenverdienstmöglichkeiten zu suchen und anzunehmen, auch bei geringer Bezahlung, obschon nicht angemessen entlohnte Tätigkeiten abzulehnen sind. Zugleich können Arbeitgeber den Zwischenverdienst dazu nutzen, um geeignete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu finden. Die Wiedereingliederungszulage in Belgien und ATD in Frankreich werden für eine befristete Beschäftigung (im Falle von ATD von mindestens sechs Monaten) bewilligt. Eine Verlängerung der Arbeitslosengeldbezugszeit kann daher im Sinne einer stärkeren Beschäftigungswirkung als positiv eingeschätzt werden. Anzudenken wäre daher ein Kombilohnmodell, das wie der Zwischenverdienst auch sehr kurze, befristete Beschäftigungsphasen fördert und dafür

die Rahmenfrist für den Arbeitslosengeldbezug um diese Zeitspanne verlängert.

- **Kombilohn auch bei Aufnahme einer selbständigen Beschäftigung:** Die analysierten Beispiele zu Kombilohnmodellen zeichnen sich überwiegend dadurch aus, dass die Förderung sowohl bei der Aufnahme einer unselbständigen als auch selbständigen Tätigkeit gewährt wird (Wiedereingliederungszulage in Belgien, Aktivitätsbonus in Frankreich, Einstiegs geld in Deutschland, Zwischenverdienst in der Schweiz). Nur im Falle von Activa Start in Belgien, das gezielt auf junge Menschen abgestimmt ist, und ATD in Frankreich, das sich auf Personen bezieht, die aus wirtschaftlichen Gründen arbeitslos wurden, beschränkt sich die Zielgruppe des Kombilohns auf Personen, die eine unselbständige Beschäftigung aufnehmen. Die Back to Work Enterprise Allowance fördert ausschließlich die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit.
- **Zusätzliche Unterstützung für Betriebe bei arbeitnehmer(innen)seitigen Kombilöhnen:** Der Zwischenverdienst in der Schweiz (und ebenso aktuell der Neustartbonus) beschränkt die Zielgruppe arbeitsloser Personen nicht. Im Falle einer Einschränkung der Kombilohn-Zielgruppe auf Personen mit verminderten Eingliederungschancen sind daher (bei Bedarf) zusätzliche Maßnahmen für Arbeitgeber anzudenken, die die potenziell geminderte Beschäftigungsfähigkeit der Zielgruppe abfedern (z. B. Coaching).
- **Keine Verringerung der Bemessungsgrundlage für Leistungsbezug durch zeitlich befristeten Kombilohn:** Beim Zwischenverdienst in der Schweiz richtet sich der Arbeitslosengeldbezug nach dem zuletzt erzielten Einkommen und eine kurzzeitige befristete Aufnahme einer geringer entlohnten Beschäftigung verringert diesen nicht. In Österreich gibt es den Bemessungsgrundlagenschutz für Arbeitskräfte ab 45 Jahre. Anzudenken wäre in Anlehnung an den Schweizer Zwischenverdienst einen solchen Bemessungsgrundlagenschutz auf die Zeit während Kombilohnbezugs unabhängig vom Alter auszuweiten.

4 Quellen

- BMA (Bundesministerium für Arbeit) (2021): Arbeitsmarktpolitik Österreich – ein Überblick. Berichtsjahr 2020. Wien.
- Cronert, Alex (2019): Varieties of Employment Subsidy Design: Theory and Evidence from Across Europe. *Journal Soc. Pol.* 48, p. 839–859.
- Dares (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) (2019): Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2017. La baisse du nombre de salariés concernés se poursuit, septembre 2019 N° 039.
- Eichhorst, Werner / Schneider, Hilmar (2007): Handlungsbedarf in Deutschland. Empfehlungen für die Wirtschaftspolitik. In: Eichhorst, Werner (Hg.): Wachstumsaspekte der Arbeitsmarktpolitik – Von den Nachbarn lernen. IZA Research Report No. 13. Bonn. Seite 102–119.
- Wunsch, Conny (2021): Nutzung und Wirkungen von Zwischenverdiensten. SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No. 61 (02. 2021).

⁹ Eine Person erhält beispielsweise 1.000 Euro Arbeitslosengeld. Sie nimmt einen Job mit 25 Wochenstunden an, bei dem sie 800 Euro netto verdient. Durch die Kombilohnbeihilfe wird dieses Einkommen auf 1.550 Euro aufgestockt (1.000 Euro plus 55 Prozent Aufschlag); d. h. 800 Euro Nettolohn und 750 Euro Kombilohnbeihilfe; die Kombination von Arbeitslosengeld- bzw. Notstandshilfebezug mit einer geringfügigen Beschäftigung, würde ein Einkommen von 1.475,86 (Geringfügigkeitstrenze liegt 2021 bei 475,86 Euro) bedeuten (Vergleich ohne Berücksichtigung / Miteinrechnung 13./ 14. Monatsgehalt).

Aktuelle Publikationen der Reihe »AMS report«
Download unter www.ams-forschungsnetzwerk.at im Menüpunkt »E-Library«



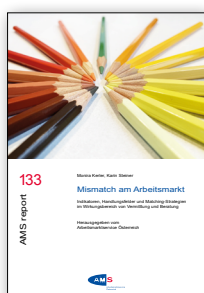
AMS report 130
Sabine Etl, Raoul Biltgen, Elli Scambor
Neue Wege in der arbeitsmarktorientierten Beratung und Betreuung von Männern
 Das Projekt »Männer BBE« des AMS Wien und der Männerberatung Wien

ISBN 978-3-85495-642-8



AMS report 131/132
Monira Kerler, Sofia Kirilova, Claudia Liebeswar
Bildungs- und Berufsberatung für den tertiären Aus- und Weiterbildungssektor und Arbeitsmarkt
 Zielgruppen- und Bedarfsanalyse mit besonderem Fokus auf die Weiterentwicklung des Informationsangebotes des AMS

ISBN 978-3-85495-643-6



AMS report 133
Monira Kerler, Karin Steiner
Mismatch am Arbeitsmarkt
 Indikatoren, Handlungsfelder und Matching-Strategien im Wirkungsbereich von Vermittlung und Beratung

ISBN 978-3-85495-645-2



AMS report 134
Regina Haberfellner, René Sturm
Hochschulabsolventinnen und Soft Skills aus Arbeitsmarktperspektive

ISBN 978-3-85495-646-0



AMS report 135
Marian Fink, Thomas Horvath, Peter Huber, Ulrike Huemer, Matthias Kirchner, Helmut Mahringer, Philipp Piribauer
Mittelfristige Beschäftigungsprognose für Österreich bis 2023
 Berufliche und sektorale Veränderungen im Überblick

ISBN 978-3-85495-647-9



AMS report 136
Birgit Aigner-Walder, Marika Gruber
Jugendarbeitslosigkeit und Migration im ländlichen Raum
 Analyse am Beispiel des Bundeslandes Kärnten

ISBN 978-3-85495-648-7

www.ams-forschungsnetzwerk.at

... ist die Internet-Adresse des AMS Österreich für die Arbeitsmarkt-, Berufs- und Qualifikationsforschung

Anschrift der Autorinnen

WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
 1030 Wien, Arsenal, Objekt 20
 E-Mail: office@wifo.ac.at, Internet: www.wifo.ac.at

abif – Wissenschaftliche Vereinigung für Analyse, Beratung und interdisziplinäre Forschung
 1140 Wien, Einwangasse 12, Top 5
 E-Mail: office@abif.at, Internet: www.abif.at

Alle Publikationen der Reihe AMS info können über das AMS-Forschungsnetzwerk abgerufen werden. Ebenso stehen dort viele weitere Infos und Ressourcen (Literaturdatenbank, verschiedene AMS-Publikationsreihen, wie z.B. AMS report, FokusInfo, Spezialthema Arbeitsmarkt, AMS-Qualifikationsstrukturbericht, AMS-Praxishandbücher) zur Verfügung – www.ams-forschungsnetzwerk.at.

Ausgewählte Themen aus der AMS-Forschung werden in der Reihe AMS report veröffentlicht. Der AMS report kann direkt via Web-Shop im AMS-Forschungsnetzwerk oder bei der Communicatio bestellt werden. AMS report – Einzelbestellungen € 6,- (inkl. MwSt., zuzügl. Versandkosten).

Bestellungen (schriftlich) bitte an: Communicatio – Kommunikations- und PublikationsgmbH, Steinfeldgasse 5, 1190 Wien, E-Mail: verlag@communicatio.cc, Internet: www.communicatio.cc

P. b. b.

Verlagspostamt 1200, 02Z030691M

Medieninhaber, Herausgeber und Verleger: Arbeitsmarktservice Österreich, Abt. Arbeitsmarktforschung und Berufsinformation/ABI, Sabine Putz, René Sturm, Treustraße 35–43, 1200 Wien

November 2021 • Grafik: Lanz, 1030 Wien • Druck: Ferdinand Berger & Söhne Ges.m.b.H., 3580 Horn

