

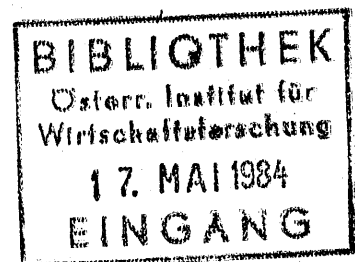
II-25.313



ÖSTERREICHISCHES
INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Saisonale und konjunkturelle
Faktoren der Arbeitslosigkeit
im Zusammenhang mit der
Arbeitsmarktpolitik

ÖSTERREICHISCHES INSTITUT
FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG



Saisonale und konjunkturelle
Faktoren der Arbeitslosigkeit
im Zusammenhang mit der
Arbeitsmarktpolitik

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Verwaltung
Verfasser: Dr. Gudrun Biffl und Dr. Margarete Czerny
Wien, im April 1984

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	2
A. Entwicklung der Ausgaben der Arbeitsmarktförderung (Biff1)	7
B. Entwicklung der Richtlinien und Ziele der Winter- mehrkostenbeihilfe (PAF) (Biff1)	10
C. Auswirkungen der Wintermehrkostenbeihilfe auf den Arbeitsmarkt und die Bauwirtschaft bei unterschied- licher Konjunkturlage	24
C.1. Entwicklung der Gesamtbeschäftigung und der Baube- schäftigung (Biff1)	
C.2. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im allgemeinen und der Bauwirtschaft im besonderen (Biff1)	35
C.3. Die Bauproduktion: Entwicklung und Saisonalität (Czerny)	40
D. Ergebnisse der WIFO-Sondererhebung über die Winterbaubeschäftigung (Czerny)	50
E. Ergebnisse der Stichprobenerhebung im Landesarbeitsamt Niederösterreich	65
F. Fußnoten	66

Saisonale und konjunkturelle Faktoren der Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktpolitik

Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

1. Die Ausgaben für die Wintermehrkostenbeihilfe (vormals PAF) haben im Laufe der siebziger Jahre stark geschwankt, großteils als Folge der Änderungen in den Förderungsrichtlinien, und weisen seit 1980 eine deutliche Expansion auf (von 79 Mill.S auf 150 Mill.S im Jahre 1984). Dieser starke Anstieg hat mehrere Gründe:

- Koppelung der Zoneneinteilung an die regionalen Arbeitslosenraten läßt bei steigender Arbeitslosigkeit immer mehr Gebiete zu besonders förderungswürdigen Zonen werden. Während 1972/73 von 86 Arbeitsamtsbezirken nur 31 in der bevorzugten Zone II waren, waren es 1983/84 schon 74.
- Umstellung auf das Baustellenprinzip (1980) bewirkte eine stärkere regionale Differenzierung, die tendenziell eine Ausgabenausweitung, zum Teil auch auf Grund des erhöhten Ermessensspielraums der Arbeitsämter, favorisierte.
- Senkung der Schwellenprozentsätze zwischen 1981 und 1984 bis auf 67% (Zone I: 1980 91%) und 35% (Zone II: 1980 59%).
- Ausweitung des Förderzeitraums (auf April im Jahre 1983).

2. Das Ziel dieser Förderungsmaßnahmen ist eine Verringerung der Saisonschwankung der Beschäftigung. Es wurde in der vorliegenden Studie versucht, die Wirkung dieses Instruments der aktiven Arbeitsmarktpolitik mit verschiedenen Methoden abzuschätzen.

3. Ein Mittel der Wirkungsanalyse stellte eine Regressionsanalyse dar. Es zeigte sich, daß eine Erhöhung oder Senkung der

Wintermehrkostenbeihilfe in der Periode 1964-83 keinen statistisch signifikanten Einfluß auf die Saisonschwankung der Beschäftigung hatte. So stiegen einerseits die Förderungsausgaben in den Jahren 1977 und 1983 außerordentlich stark (nahezu auf das Doppelte), die Saisonschwankungen der Beschäftigung wurden jedoch größer. Andererseits gingen die Förderungsausgaben 1980 stark zurück, ohne die Amplitude der Beschäftigung zu erhöhen.

4. Die Saisonschwankungen in der Bauwirtschaft sind sowohl in bezug auf die Produktion als auch Beschäftigung in der ersten Hälfte der siebziger Jahre geringer geworden, seit dem Wachstumsknick Mitte der siebziger Jahre aber wieder zunehmend gestiegen. Die starke Erhöhung der PAF-Ausgaben seit 1980 hat diese Tendenz, die eng mit der rückläufigen Bauproduktion und Arbeitslage zusammenhängt, nicht aufhalten können.

Der relativ starke Anstieg der Beschäftigungsamplitude seit Anfang der achtziger Jahre bedeutet folgendes:

- a) die Stammbesellschaft wurde nunmehr auch in den Wintermonaten reduziert, da eine Hortung von Arbeitskräften angesichts des allgemeinen Arbeitskräfteüberschusses nicht mehr rationell war;
 - b) die Saisonbeschäftigung in den Sommermonaten wurde geringer; damit hatten Dauerarbeitslose weniger Möglichkeiten, zumindest in den Sommermonaten einen Arbeitsplatz zu finden.
5. Ein weiteres Instrument zur Beurteilung der Wirkungsweise der Wintermehrkostenbeihilfe war eine WIFO-Sondererhebung im Bauhauptgewerbe, an der 332 Betriebe teilgenommen haben. Von den befragten Großbetrieben (über 100 Beschäftigte) nahmen fast alle die PAF in Anspruch, Mittelbetriebe (50 - 100 Beschäftigte) nahmen sie etwa zur Hälfte und Kleinbetriebe (bis 50 Beschäftigte) nur zu etwa einem Viertel in Anspruch. Kleinbetriebe bauen einerseits seltener im

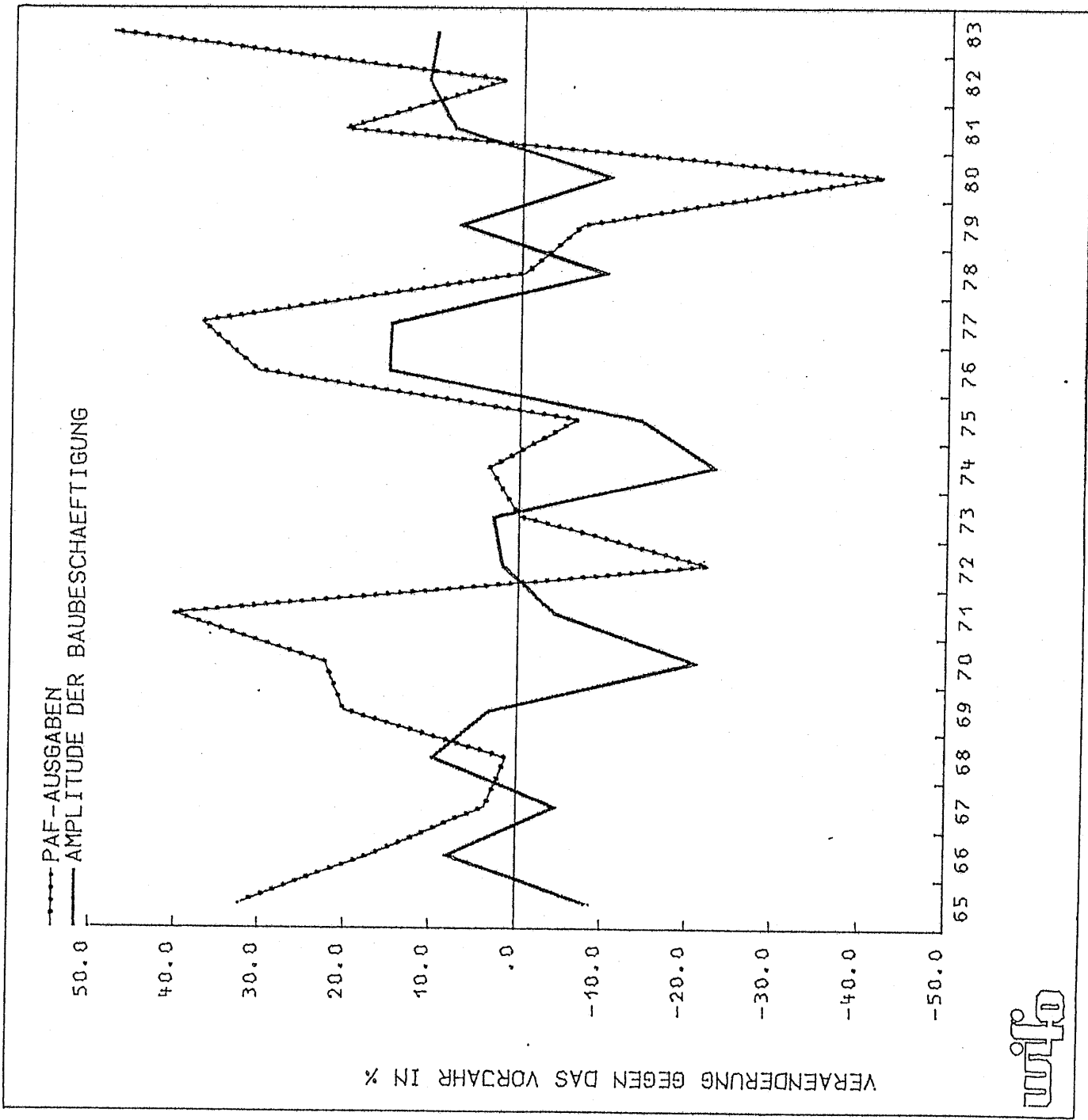
Winter, andererseits nehmen sie die Förderung - zum Teil als Folge des relativ höheren Verwaltungsaufwands - in geringerem Maße in Anspruch. Großbetriebe werden demnach durch die Wintermehrkostenbeihilfe überdurchschnittlich stark gefördert. Zu ähnlichen Ergebnissen führte auch eine Stichprobenerhebung der Förderungsfälle im Landesarbeitsamt Niederösterreich.

6. Die Unternehmer gaben an, daß der Winterbau um rund 25% bis 30% Mehrkosten verursacht. Der Winterbau dürfte die gesamte Jahresbausumme um etwa 2% bis 5% erhöhen. Die Wintermehrkostenbeihilfe kann, bezogen auf die Jahresbausumme, etwa 1/2% bis 1% der Bausumme abdecken; somit können im Durchschnitt 1/4 bis 1/3 der Wintermehrkosten durch die PAF abgedeckt werden.
7. Die Winterbauförderung zielt darauf ab, die Dauerbeschäftigung zu fördern. Ihre Wirkung ist allerdings je nach Konjunkturlage verschieden. In Zeiten der Hochkonjunktur kann Winterarbeitslosigkeit und damit auch die durchschnittliche Jahresarbeitslosigkeit verringert werden, weil knappe Arbeitskräftenressourcen besser ausgelastet werden. In Rezessionsjahren, wo die Arbeitskräfte auch in der Hochsaison nicht voll ausgelastet sind, dürfte die PAF kaum zu einer Verringerung der Jahresarbeitslosigkeit sondern eher zu einer Verschiebung des Saisonmusters der Arbeitslosigkeit führen (d.h. relativ weniger Winterarbeitslose, gleichzeitig aber mehr Sommerarbeitslose).
8. Während also eine Änderung der PAF-Ausgaben keinen signifikanten Einfluß auf die Saisonschwankungen der Baubeschäftigung hatte, kann das Niveau der Wintermehrkostenbeihilfe für die geförderten Betriebe doch einen gewissen Anreiz für den Winterbau darstellen. Gerade in Rezessionsjahren mit hohem Arbeitskräfteüberschuß ist der Zusatzeffekt der Wintermehrkostenbeihilfe auf Grund der schlechten Auftragslage gering.

9. Die nachstehende Abbildung, in der PAF-Ausgaben und Beschäftigungsamplitude der Bauwirtschaft gegenübergestellt werden, legt folgendes nahe: in der Periode 1965-1974 war ein Anstieg der PAF-Ausgaben mit einem Sinken der Saisonschwankung der Beschäftigung verbunden, in der Periode langsamen Wirtschaftswachstums 1975-1983 ging dieser Zusammenhang verloren. Eine Erklärung könnte sein, daß die schlechte Baukonjunktur sowohl die Amplitude als auch die PAF-Ausgaben erhöht hat.

Abbildung: PAF-Ausgaben und Saisonschwankungen der Baubeschäftigung

PAF-AUSGABEN UND SAISONSCHWANKUNGEN
DER BAUBESCHAFTIGUNG



Saisonale und konjunkturelle Faktoren der Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktpolitik

A. Entwicklung der Ausgaben der Arbeitsmarktförderung

In den letzten Jahren wurden die Ausgaben der Arbeitsmarktförderung als Folge der raschen Verschlechterung der Arbeitslage stark ausgeweitet. Da auf Grund der Gesetzeslage einer Ausweitung der Ausgaben gewisse Grenzen gesetzt sind, ergibt sich die Notwendigkeit einer genauen Erforschung der Wirkungsweise einzelner Maßnahmen, um die vorhandenen Mittel so effizient wie möglich einzusetzen. In der vorliegenden Studie soll versucht werden, ein Instrument der Arbeitsbeschaffung genauer unter die Lupe zu nehmen, das stets in bezug auf seine Effektivität kontroversiell war¹), und das nach einem kurzfristigen Ausgabenrückgang in der 2.Hälfte der siebziger Jahre in jüngster Zeit wieder an Bedeutung gewonnen hat: nämlich die Wintermehrkostenbeihilfe gemäß §27(1)b (vormals PAF - produktive Arbeitsplatzförderung). Im folgenden soll zunächst ein Überblick über die Ausgabenstruktur der Arbeitsmarktverwaltung gegeben werden, um die relative Position dieser Förderungsmaßnahme zu verdeutlichen. Im Anschluß daran soll auf die Zielvorstellungen und Richtlinien dieses arbeitsmarktpolitischen Instruments eingegangen und die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die Bauwirtschaft skizziert werden.

Die Arbeitsmarktverwaltung wendete 1983 17,1 Mrd.öS (für 1984 wurden 20,6 Mrd.S budgetiert) für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auf, wobei rund 85% der Ausgaben auf sogenannte "traditionelle" Maßnahmen, wie Leistungen für Arbeitslose (Arbeitslosengeld, Notstandshilfe, Hilfe bei der Stellenvermittlung), entfielen. Gleichzeitig wurden 2,6 Mrd.S für sogenannte "aktive" arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ausgegeben; darunter sind vor allem Ausgaben zur Arbeitsbeschaffung, zur Förderung der geographischen und beruflichen Mobilität (Umschulung), zur investiven Förderung von Betrieben, für Schulungseinrichtungen und zur Förderung Behinderter zu verstehen.

Nicht nur die Ausgaben der traditionellen Arbeitsmarktförderung explodieren seit 1981 auf Grund des allgemeinen Anstiegs der Arbeitslosigkeit, sondern auch die Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik gewinnen rasch an Bedeutung. Vom Zeitpunkt der Einführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im Jahre 1969 (basierend auf dem Arbeitsmarktförderungsgesetz 1968) erhöhten sich die "aktiven" Ausgaben kontinuierlich bis 1975, als 835,5 Mio.S aufgewendet wurden. Die anschließende konjunkturelle Erholung bewirkte 1976/77 eine leichte Senkung der Ausgaben. Doch schon 1978 wurde der nominelle Ausgabenstand des Jahres 1975 wieder übertroffen und 1983 wurde mit 2,6 Mrd.S der einstweilige Höhepunkt erreicht, der jedoch 1984 erneut übertroffen werden dürfte (budgetiert 2,8 Mrd.S).

Übersicht 1: Entwicklung der Gesamtausgaben der Arbeitsmarktförderung

In einer Situation relativ lang anhaltender Unterbeschäftigung, wie in Österreich seit 1974, kommt es zur Bildung gewisser Problemgruppen am Arbeitsmarkt, die den Einsatz und die Wirksamkeit globaler Nachfrage- oder Angebotssteuerung einschränken. Es ist notwendig, zusätzlich zur Globalsteuerung verstärkt gezielte Instrumente zur Bekämpfung struktureller Aspekte der Arbeitslosigkeit einzusetzen. Dem trägt der Anstieg der Ausgaben für "aktive" Arbeitsmarktpolitik in Österreich Rechnung. Der wachsende Einsatz selektiver Instrumente der Beschäftigungsbeeinflussung erhöht jedoch auch den Bedarf an Informationen über Effekte und Nebeneffekte dieser Maßnahmen, da Preissignale und reale Veränderungen kurzfristig darüber kaum eine eindeutig erkennbare Auskunft geben. Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung hat schon vor geraumer Zeit²⁾ für das Bundesministerium für soziale Verwaltung Aspekte der Wirkung und Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik analysiert. In der vorliegenden Studie soll versucht werden, das wesentliche Instrument der saisonalen Arbeitsbeschaffung, die Wintermehrkostenbeihilfe, auf ihre Wirkungsweise bei unterschiedlicher Konjunkturlage zu testen. Es handelt sich bei der Wintermehrkostenbeihilfe um ein Instrument zum Ausgleich

Übersicht 1Entwicklung der Gesamtausgaben der Arbeitsmarktförderung
nominell, in Mill.S

	Gesamtausgaben AMV		"Traditionelle" Ausgaben		"Aktive" Ausgaben	
		%		%		%
1968	1.791,000	-	-	-	-	-
1969	1.881,000	-	1.793,200	-	87,800	-
1970	1.866,000	100,0	1.697,700	91,0	168,100	9,0
1971	2.112,000	100,0	1.782,300	84,4	329,400	15,6
1972	2.207,000	100,0	1.903,200	86,3	303,400	13,7
1973	2.472,000	100,0	1.946,700	78,8	525,300	21,2
1974	3.722,000	100,0	2.970,300	79,8	752,000	20,2
1975	4.579,000	100,0	3.743,300	81,8	835,500	18,2
1976	4.953,000	100,0	4.207,400	84,9	745,500	15,1
1977	5.165,000	100,0	4.408,800	85,4	756,200	14,6
1978	6.169,000	100,0	5.230,000	84,8	939,400	15,2
1979	7.699,000	100,0	6.681,700	86,8	1.017,300	13,2
1980	7.784,000	100,0	6.956,300	89,4	827,700	10,6
1981	9.676,000	100,0	8.725,200	90,2	950,800	9,8
1982	13.382,000	100,0	11.949,600	89,3	1.432,400	10,7
1983	17.087,000	100,0	14.503,300	84,9	2.583,700	15,1
1984 ¹⁾	20.613,000	100,0	17.820,000	86,5	2.793,000	13,5

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung.

1) Budgetvoranschlag.

saisonaler Beschäftigungsschwankungen durch Sicherung von Arbeitsplätzen oder Schaffung zusätzlicher Arbeitsgelegenheiten im Winter in der Bauwirtschaft und Land- und Forstwirtschaft. Im Jahre 1983 entfielen auf dieses Teilprogramm (TP 322) 139,9 Mill.S, das waren 11,8% aller Ausgaben zur Arbeitsbeschaffung (HP 3) und 5,4% der Gesamtausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Im Hochkonjunkturjahr 1971 entfielen auf die "PAF" mit 109 Mill.S noch ein Drittel aller Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik. Mit der Differenzierung des aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums verlor die PAF zwischen 1971 und 1975 rasch an Bedeutung (1975: 9,6% aller "aktiven" Ausgaben). Zwischen 1976 und 1979 kam es wieder zu deutlichen absoluten und relativen PAF-Ausgabensteigerungen, seither verringerte sich der Ausgabenanteil jedoch wieder.

Übersicht 2: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Hauptprogrammen 1970 bis 1984

B. Entwicklung der Richtlinien und Ziele der Wintermehrkostenbeihilfe (PAF)

Schon seit Mitte der dreißiger Jahre gab es die Möglichkeit, im Rahmen der Produktiven Arbeitslosenfürsorge (PAF) Beihilfen für die Durchführung öffentlicher, volkswirtschaftlich nützlicher Arbeiten (GSVG, 1935) zu gewähren. Im Jahre 1949 kam es im Rahmen des ALVG zu einer Spezifizierung der PAF, die es ermöglichte, daß im Winter 1950/51 erstmals die bei einer Weiterführung von Bauvorhaben in den Wintermonaten entstehenden Mehrkosten aus Mitteln der PAF teilweise abgegolten wurden. Die Richtlinien sahen eine Gewährung der Beihilfen vor allem an öffentlich-rechtliche Körperschaften aber auch an private Bauherren und Baufirmen vor. Es ging im wesentlichen um die Förderung von Bauarbeiten im Winter zum Zwecke der Senkung der Saisonarbeitslosigkeit. Es wurden vor allem Bund, Länder und Gemeinden sowie Wassergenossenschaften, Weggenossenschaften und dergleichen mehr gefördert. Die Beihilfen wurden als Zuschüsse und als Darlehen gewährt. Der Förderzeitraum war Mitte Dezember bis Mitte März.

Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Hauptprogrammen 1970 bis 1984
in Mill.S

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984 ¹⁾
Grundlagen- arbeiten + Information (P11 +P12)	3,6	10,6	19,8	27,9	37,4	39,7	34,0	39,5	47,0	51,2	48,8	54,5	52,6	87,0	98,6
%-Anteil an den Gesamt- ausgaben	2,1	3,2	6,5	5,3	5,0	4,6	4,6	5,2	5,0	5,0	5,9	5,7	3,7	3,4	3,5
Mobilitäts- förderung (HP2)	35,4	88,0	123,1	167,4	296,6	286,2	337,0	294,9	410,3	419,8	304,2	304,8	409,5	807,1	623,6
%-Anteil an den Gesamt- ausgaben	21,1	26,7	40,6	31,9	35,9	33,5	45,2	39,0	43,6	41,3	36,8	32,1	28,6	31,2	22,3
Arbeitsbe- schaffung (HP3)	78,8	161,4	107,8	151,6	149,0	217,7	159,9	209,9	231,5	249,4	172,6	304,5	720,6	1.188,1	1.626,2
%-Anteil an den Gesamt- ausgaben	46,9	49,0	35,5	28,9	19,8	25,5	21,5	27,8	24,6	24,5	20,9	32,0	50,3	46,0	58,2
davon: Winter- mehrkosten- beihilfe (PAF)	-	109,0	87,3	84,2	88,7	81,8	105,2	142,6	141,7	133,3	79,0	93,7	95,1	139,9	150,0
%-Anteil an den Gesamt- ausgaben	-	33,1	28,8	16,0	11,8	9,6	14,1	18,9	15,1	13,1	9,5	9,9	6,6	5,4	5,4
Lehrausbil- dung und Berufsvorbe- reitung (HP4)	50,2	69,1	52,0	58,3	67,3	72,0	68,1	78,3	123,6	144,2	158,6	137,8	99,6	181,7	320,9
%-Anteil an den Gesamt- ausgaben	29,9	21,0	17,1	11,1	9,0	8,4	9,1	10,4	13,2	14,2	19,2	14,5	7,0	7,0	11,5
Behinderte (HP5)	-	-	-	-	16,7	30,5	57,5	62,6	83,0	93,8	101,9	106,9	121,4	167,0	122,7
%-Anteil an den Gesamt- ausgaben	-	-	-	-	2,2	3,6	7,7	8,3	8,8	9,2	12,3	11,2	8,5	6,5	4,4
Ausländer (HP6)	-	-	-	-	1,4	1,7	0,8	1,0	1,2	1,7	1,8	2,1	2,1	1,8	1,0
%-Anteil an den Gesamt- ausgaben	-	-	-	-	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,0
Ausstattung (HP8)	0,1	0,4	0,7	120,1	210,5	205,7	88,1	70,0	42,9	57,4	39,8	40,3	26,6	151,1	-
%-Anteil an den Gesamt- ausgaben	0,1	0,1	0,2	22,9	28,0	24,1	11,8	9,3	4,6	5,6	4,8	4,2	1,9	5,8	-
Gesamtaus- gaben für aktive Arbeitsmarkt- politik	168,1	329,4	303,4	525,3	752,0	853,5	745,5	756,2	939,5	1.017,5	827,7	950,9	1.432,4	2.583,8	2.793,0
Jährliche Wachstums- raten 1970=100	-	+95,9	-7,9	+73,3	+43,2	+11,1	-10,8	+1,4	+24,2	+8,3	-18,7	+14,9	+50,6	+80,4	+8,1
	100	196	181	313	447	497	444	450	559	605	492	566	852	1.537	1.662

In das Arbeitsmarktförderungsgesetz (BGBl. Nr.31/1969) wurde die Förderung der Winterbautätigkeit unter dem Titel Produktive Arbeitsplatzförderung übernommen. Gemäß §27 Abs.1 lit a können, um Arbeitslosigkeit zu verhindern oder zu verringern, Beihilfen an (lit b) Unternehmen der Bauwirtschaft und der Land- und Forstwirtschaft zur Durchführung von Arbeiten in den Wintermonaten gewährt werden. 1973 wurden die Regeln bezüglich der produktiven Arbeitsplatzförderung nach heftiger Kritik reformiert, insbesondere in bezug auf eine administrative Vereinfachung, eine Ausgabenreduktion und einen differenzierteren Einsatz dieses Instruments.

Im Folgenden soll auf die Reform und die weitere Entwicklung der saisonalen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen seit 1973 genauer eingegangen werden.

In der Novelle vom 21.März 1973 (BGBl Nr.173) kam es zu einer Differenzierung und gesetzlichen Untermauerung des saisonalen beschäftigungspolitischen Instrumentariums. Es wurde unterschieden zwischen Beihilfen zur Winterausrüstung gemäß §27(1) b (i.V.m § 28a) - TP 321, zur Abdeckung der Wintermehrkosten gem. § 27(1)b (i.V.m §28a) - TP322, zwischen Maßnahmen für Arbeitnehmer gem. §27(1)c (in Verb. mit §28b). Die Winterausrüstungsbeihilfe und die Wintermehrkostenbeihilfe sollten von der Nachfrageseite dämpfend auf die Winterarbeitslosigkeit wirken und die Zuschüsse zur Winterbekleidung und zur Abdeckung erhöhter Unterhaltskosten sollten die Arbeitnehmer zur Winterarbeit motivieren.

Unter die Winterausrüstungsbeihilfe fallen Darlehen und Zuschüsse zur Förderung von Investitionen an Unternehmen der Bauwirtschaft und Land- und Forstwirtschaft in Winterausrüstungen. Vom Zeitpunkt der Einführung dieser Förderungsart bis jetzt wurden die hierfür bereitgestellten Förderungsmittel nie in Anspruch genommen. Diese Tatsache wirft die Frage nach den Gründen für die mangelnde Inanspruchnahme der Winterausrüstungsbeihilfe auf.

Die Maßnahmen für Arbeitnehmer gemäß §27(1)c in Verbindung mit §28b stellen Zuschüsse an österreichische Arbeitskräfte zu "den Kosten für die Winterarbeitskleidung, zu Fahrtkosten für Heimfahrten zum Wohnsitz sowie zur Deckung der erhöhten Kosten des Lebensunterhalts, wenn die Arbeit während der Wintermonate eine getrennte Haushaltsführung bedingt", dar. Die Fördersumme hierfür betrug zum Zeitpunkt der Einführung im Winter 1970/71 50,6 Mill.S und schrumpfte bis 1975 auf 6,3 Mill.S, blieb bis 1979 etwa auf diesem Niveau und schrumpfte anschließend weiter auf 2,963 Mill.S im Jahr 1983. Derzeit entfallen etwa 90% der Ausgaben auf Winterbekleidungs Zuschüsse für Arbeitskräfte in der Land- und Forstwirtschaft. Diese Förderungsart wird im wesentlichen als soziale Maßnahme mit dem Ziel der Einkommensumverteilung gesehen. Bleibt also als zentrales saisonales Arbeitsbeschaffungsinstrument die Wintermehrkostenbeihilfe (PAF). Die Gesamtausgaben zur Verringerung saisonaler Beschäftigungsschwankungen erreichten im Jahr 1971 mit 159,5 Mill.S. den höchsten Wert der siebziger und frühen achtziger Jahre und stellten damals fast die Hälfte der "aktiven" Arbeitsmarktförderungsausgaben dar (48,4%). Von 1971 bis 1975 verringerten sich die Ausgaben um fast die Hälfte auf 88,1 Mill.S (10,3% der "aktiven" Ausgaben). Dieser Ausgabenrückgang war jedoch nur vorübergehender Natur. 1976 und 1977 3) wurden die PAF-Ausgaben und somit auch die Gesamtausgaben wieder erhöht, sodaß 1977 mit 149,2 Mill.S der Höchstwert aus dem Jahre 1971 nur mehr relativ schwach unterschritten wurde. In den folgenden Jahren kam es wieder zu zum Teil abrupten Ausgabenkürzungen, sodaß 1980 fast wieder das Niveau 1975 (und annähernd der gleiche Anteil an den Gesamtausgaben für "aktive" Arbeitsmarktpolitik) erreicht wurde. Anschließend setzte wieder eine Welle der Ausgabenausweitung ein. Für 1984 ist etwa der gleiche nominelle Ausgabenrahmen wie für 1971 geplant - allerdings mit wesentlich höherem Gewicht der Wintermehrkostenbeihilfe auf Kosten der Winterbekleidungsaktion.

Übersicht 3: Ausgaben zur Verringerung saisonaler

Beschäftigungsschwierigkeiten gemäß §27(1)b und c

Übersicht 3

Ausgaben zur Verringerung saisoneller Beschäftigungs-
schwierigkeiten gem. § 27(1) b und c 1970 bis 1984
 in Mill.S

	P32 Ausgaben insgesamt	TP321 Winteraus- rüstungs- beihilfe	TP322 Wintermehr- kostenbei- hilfe (PAF)	TP323 Maßnahmen für Arbeitnehmer	Ausgaben des TP32 in % der aktiven Arbeitsmarkt- politik
1970	77,7	-	77,7	-	46,2
1971	159,5	-	109,0	50,6	48,4
1972	104,8	-	87,3	17,5	34,5
1973	107,6	-	84,2	23,4	20,5
1974	94,7	-	88,7	6,0	12,6
1975	88,1	-	81,8	6,3	10,3
1976	110,5	-	105,2	5,3	14,8
1977	149,2	-	142,6	6,6	19,7
1978	147,3	-	141,7	5,7	15,7
1979	139,5	-	133,3	6,2	13,7
1980	84,4	-	79,0	5,4	10,2
1981	97,7	-	93,7	4,0	10,3
1982	99,4	-	95,1	4,3	6,9
1983	142,9	-	139,9	3,0	5,5
1984 ¹⁾	155,6	-	150,0	5,6	5,6

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung.

1) Budgetvoranschlag.

Der Vollständigkeit halber ist anzuführen, daß es neben dem saisonalen Arbeitsbeschaffungsprogramm (TP32) noch ein weiteres aktives arbeitsmarktpolitisches Instrument mit Wirkung einer saisonalen Beschäftigungsverstärkung gibt - die Schlechtwetterentschädigung im Baugewerbe gem. Bauarbeiter-Schlechtwetterentschädigungsgesetz 1957 (BGBl Nr.129) (HP7). Hierbei handelt es sich um ein besonderes Instrument, "was die rechtliche und organisatorische Konstruktion" betrifft⁴). Der Aufwand für Leistungen nach dem BSchEG wird zusätzlich zu Dienstgeber- und Dienstnehmerbeiträgen der Bauwirtschaft auch aus Beiträgen aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung gedeckt. Dieser Beitrag kommt nur dann in Betracht, wenn die Eingänge der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite an Schlechtwetterentschädigungsbeiträgen zur Aufwandsdeckung nicht ausreichen. Der Beitrag der Arbeitsmarktverwaltung ist seit 1982 auf Grund der Baukrise stark rückläufig und betrug 1983 283,9 Mill.S. Der sozial- und arbeitsmarktpolitische Sinn der Schlechtwetterentschädigung besteht darin, die Bauarbeiter kontinuierlich und unabhängig von der Witterungssituation in Verdienst und Beschäftigung zu halten. Im Konjunkturverlauf weisen die Beiträge der Arbeitsmarktverwaltung eine Prozyklik auf, da in Zeiten rückläufiger Bauproduktion die Zahl der förderbaren Beschäftigungsverhältnisse ebenfalls zurückgeht und vice versa im Aufschwung.

Übersicht 4: Beiträge der Arbeitsmarktverwaltung zur
Schlechtwetterentschädigung in der Bauwirtschaft 1970 bis
1983/84

Fördergrundsätze:

Zu einem großen Teil sind die Ausgabenschwankungen der Wintermehrkostenbeihilfe eine Folge der in den Richtlinien eingebauten Dynamik bzw. eine Folge der häufigen Änderung der Förderungsgrundsätze. Im folgenden sollen einige wesentliche Fördergrundsätze und ihre Änderungen im Laufe der Zeit sowie die Auswirkung auf die Fördersumme dargelegt werden.

Übersicht 4Beiträge der Arbeitsmarktverwaltung zur Schlechtwetter-
entschädigung im Baugewerbe gem. BSchEG 1957

	Zuerkannte Ausfall- stunden	Leistungen in Mill.S		Insgesamt ¹⁾
		Sommer- periode	Winter- periode	
1970	7,441.000	-	-	107,000
1971	6,573.242	-	-	104,000
1972	6,936.061	-	-	142,300
1973	7,976.863	-	-	147,800
1974	8,016.515	-	-	188,000
1975	8,390.689	-	-	252,500
1976	6,850.725	-	-	249,900
1977	6,351.948	87,015	148,016	237,408
1978	6,733.781	93,290	186,624	282,380
1979	8,943.831	111,365	261,889	375,959
1980	8,883.662	140,391	250,100	393,300
1981	9,107.687	188,540	262,060	453,459
1982	7,018.549	124,028	237,830	364,680
1983	5,253.060	123,971	157,163	283,924
1984 ¹⁾	-	115,000	172,100	290,000

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung.

1) Einschließlich Kostenersatz.

1. Inländer

Ein Förderungsgrundsatz, der stets beibehalten wurde, war die ausschließliche Förderung inländischer Arbeitskräfte. Daß dieses Prinzip angesichts der steigenden Bedeutung ausländischer Arbeitskräfte (insbesondere für die Bauwirtschaft) nicht ohne Nebenwirkungen bleiben konnte, soll im Teil über die Entwicklung der Struktur der Arbeitslosigkeit genauer ausgeführt werden.

Der Großteil der weiteren Grundsätze ist im Laufe der Zeit geändert worden.

2. Adressat der Förderung

In früheren Jahren erging die Förderung überwiegend an den Bauherrn, seit 1973 an das Bauunternehmen. Eine Folge dieses Unternehmensförderungsprinzips war, daß die regionale Verteilung der Förderung durch den Firmensitz und nicht durch die Standorte der Baustellen geprägt war. Im Jahre 1980 kam es zu einer Modifizierung der Unternehmensförderung dahingehend, daß nur mehr Baustellen (an denen "ausreichende" Winterbauschutzvorkehrungen getroffen wurden) gefördert wurden.

3. Schwellenprozentsatz

Darunter ist ein gewisser Anteil der Winterbeschäftigung am vorhergehenden Sommerbeschäftigungsstand zu verstehen, der übertroffen werden muß, um Anspruch auf Wintermehrkostenbeihilfe zu haben.

Die Festsetzung des Schwellenprozentsatzes erfolgt jährlich durch das Bundesministerium für soziale Verwaltung, wobei der durchschnittliche Anteil der Winterbeschäftigung (Durchschnitt Jänner, Februar) an den Sommerbeschäftigtenständen (Durchschnitt Juni bis September), exklusive ausländische Arbeitskräfte und Lehrlinge, herangezogen wird. Dabei wird

das Bundesgebiet in zwei Zonen gegliedert; in die Zone I, worunter Ballungsräume, also Gebiete mit geringen saisonalen Schwankungen der Baubeschäftigung, fallen; und die Zone II, den ländlichen Raum, wo die Baubeschäftigung mittlere bis größere Schwankungen im Jahresverlauf zu verzeichnen hat. Für Betriebe, die über Baustellen in beiden Zonen verfügen, gilt ein Prozentsatz, der sich aus der Verteilung der Arbeitskräfte auf die Zonen ergibt. Vom Zeitpunkt der Einführung im Jahre 1973/74 bis 1979/80 (Unternehmensförderungsprinzip) wurden die Schwellenprozentsätze kontinuierlich hinaufgesetzt - für die Zone I von 73% auf 91% und für die Zone II von 35% auf 59%. Seit 1980 (Umstellung auf Baustellenförderungsprinzip) kam es wieder zu einer Senkung der Prozentsätze in beiden Zonen. Im Winter 1983/84 war in der Zone I der Schwellenprozentsatz mit 67% geringer als im Winter 1973/74 und in der Zone II mit 35% gleich hoch. Die Erhöhung der Schwellenprozentsätze in den siebziger Jahren hatte, ceteris paribus, einen im Zeitablauf dämpfenden Effekt auf die Fördersumme der Wintermehrkostenbeihilfe und die Senkung der Prozentsätze seit 1980/81 hatte den gegenteiligen Effekt. Weiters bewirkte die Umstellung auf das Baustellenförderungsprinzip eine erhöhte Unsicherheit bezüglich der Anspruchsberechtigung auf Wintermehrkostenbeihilfe (und somit eine Ausweitung des Ermessensspielraums der Arbeitsmarktverwaltung), da es vorkommen kann, daß die zu fördernde Winterbaustelle nicht die gesamte vorhergehende Sommerperiode in Betrieb war und somit ein echter "Schwellenprozentsatz" nicht errechnet werden kann.

4. Zoneneinteilung

Durch die Bindung der Zoneneinteilung an die Entwicklung der regionalen Arbeitslosenrate entsteht ein antizyklischer Effekt der Wintermehrkostenbeihilfe, d.h. in Perioden und in Gebieten mit steigender Arbeitslosigkeit erhöht sich der Fördergrad und bei sinkender Arbeitslosigkeit sinkt er wieder. Gab es zum Beispiel 1972/74 von 86 Arbeitsamtsbezirken nur 31 in Zone II, so waren es im Winter 1983/84

schon 74 oder 86%. Diese Verschiebung der Zonen zugunsten der Zone II bewirkte, ceteris paribus, eine Ausweitung der förderbaren Baustellen und somit eine Expansion der Ausgaben Summe.

Die Zoneneinteilung in der Land- und Forstwirtschaft ist nicht variabel über die Zeit, da als Kriterium die Höhenlage des Reviers oder der Arbeitsstelle herangezogen wird (über oder unter 700 m).

5. Förderzeitraum

In der Bauwirtschaft werden bis zu 8 zusammenhängende Wochen innerhalb des Förderzeitraums (2. Jänner bis 25. März) gefördert. Eine Ausnahme stellte der Winter 1983 dar, in dem auch der April in den Förderungszeitraum einbezogen wurde. In der Land- und Forstwirtschaft ist der Förderungszeitraum ebenfalls Jänner bis März; im Einzelfall kann allerdings nach Prüfung und Anhörung des Verwaltungsausschusses die Förderfrist auf 1. Dezember bis 30. April des folgenden Jahres ausgedehnt werden.

6. Förderbarer Wirtschaftsbereich

Für eine Förderung kommen Unternehmen (seit 1980 Baustellen) des Bauhauptgewerbes sowie land- und forstwirtschaftliche Betriebe in Betracht. Die Bereiche Straßen- und Straßentunnelbau sowie Kanal- und Wasserleitungsbau wurden im Laufe der siebziger Jahre zu bevorzugten Sparten. Durch die Umstellung der Förderung auf das Baustellenprinzip im Winter 1979/80 ergab sich eine den regionalen Bedürfnissen angepaßtere Förderung.

1980 wurden der Straßen-, Kraftwerks- und Tunnelbau von der Förderung ausgenommen, mit der Begründung, daß "die Wintermehrkosten ohnehin von Seiten des Bauherrn getragen werden".5)

Bei der Förderung der Forstwirtschaft ist anzumerken, daß Schlägerungsunternehmen und Sägebetriebe (außer forsteigene Sägen) von der Förderung ausgeschlossen sind. In der Land- und Forstwirtschaft werden nur familienfremde inländische Arbeitskräfte gefördert.

Der Förderanteil der Land- und Forstwirtschaft an den Ausgaben der Wintermehrkostenbeihilfe ist relativ gering, er betrug 1977 5,6% und blieb seither etwa auf diesem Stand (1983 5,8%). Laut Förderzahl (seit 1975 "Zahl der in bewilligten Begehren erfaßten Personen", vorher "Zahl der geförderten Arbeitskräfte") betrug der Förderungsanteil der Land- und Forstwirtschaft in dieser Periode zwischen 10% und 11%.

Übersicht 5: Die Wintermehrkostenbeihilfe in der Bauwirtschaft und Land- und Forstwirtschaft

7. Betriebsgröße

Die Wintermehrkostenbeihilfe hat als Ziel die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben⁶⁾

Übersicht 6: Der Effekt der Änderung einzelner Fördergrundsätze auf die Fördersumme der "PAF"

Zusammenfassend ist zu sagen, daß die Ausgaben für die Wintermehrkostenbeihilfe im Laufe der siebziger Jahre und frühen achtziger Jahre stark geschwankt haben, großteils als Folge der Änderungen in den Förderungsrichtlinien und auf Grund der Bindung der Zoneneinteilung an die Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Der Effekt der Änderung einzelner Fördergrundsätze auf die Fördersumme geht aus der Übersicht 6 deutlich hervor. Der starke Anstieg der Ausgaben seit 1980 ist eine Folge des Zusammenwirkens mehrerer Kräfte, insbesondere aber des Anstiegs der regionalen Arbeitslosenraten, die die Zahl der bevorzugten Förderzonen erhöhte, die Umstellung auf das Baustellenförderprinzip, die Senkung der Schwellenprozentsätze und die Ausweitung des Förderzeitraums (1983).

Übersicht 5 Blatt 1

Die Wintermehrkostenbeihilfe in der Bauwirtschaft und Land- und Forstwirtschaft

Teilprogramm-Benennung 322	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
<u>Landwirtschaft</u>														
Bewilligte Begehren	.	.	.	.	294	225	206	223	208	201	179	155	135	142
Geförderte Arbeitskräfte	.	.	.	.	931	720	877	960	864	827	766	689	530	494
<u>Forstwirtschaft</u>														
Bewilligte Begehren	.	.	.	.	256	241	256	258	256	254	253	216	205	208
Geförderte Arbeitskräfte	.	.	.	.	2.201	2.094	2.212	2.220	2.105	2.078	2.019	1.768	1.695	1.794
<u>Bauwirtschaft</u>														
Bewilligte Begehren	.	.	.	.	1.391	1.082	1.059	1.191	1.179	1.045	4.015	4.068	4.015	4.662
Geförderte Arbeitskräfte	.	.	.	.	20.212	20.056	20.432	24.384	23.994	21.778	13.834	18.414	17.406	20.543
<u>Insgesamt</u>														
Bewilligte Begehren	2.354	2.781	2.662	2.676	1.941	1.548	1.521	1.672	1.643	1.500	4.447	4.439	4.355	5.012
Geförderte Arbeitskräfte	49.475	57.208	55.725	51.265	23.344	22.870	23.521	27.564	26.963	24.683	16.619	20.871	19.631	22.831

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung.

Die Wintermehrkostenbeihilfe in der Bauwirtschaft
und Land- und Forstwirtschaft
in Mill.S.

	Bauwirtschaft	Land- und Forstwirtschaft	PAF insgesamt
1970	71,100	6,600	77,700
1971	99,900	9,100	109,000
1972	77,700	9,600	87,300
1973	77,700	6,500	84,200
1974	80,400	8,300	88,700
1975	75,000	6,800	81,800
1976	98,000	7,200	105,200
1977	134,600	7,962	142,562
1978	134,100	7,553	141,653
1979	124,500	8,826	133,326
1980	72,100	6,897	78,997
1981	87,100	6,604	93,704
1982	89,000	6,056	95,056
1983	131,800	8,100	139,900

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung.

Der Effekt der Änderung einzelner Fördergrundsätze der "PAF"

Fördergrundsatz:

Unternehmensförderungsprinzip:
(1973-1979)

Effekt auf Fördersumme:

dämpfend, da die Gesamtbeschäftigung des Unternehmens für die Anwendung des Schwellenprozentsatzes herangezogen wird (geringe regionale Streuung)

Baustellenförderungsprinzip:
(1980-1984)

steigernd, da regional differenzierter und wegen erhöhter Unsicherheit bei Anwendung des Schwellenprozentsatzes

Schwellenprozentsatz:

- a) Erhöhung zw. 1972 u. 1980 dämpfender Effekt auf Fördersumme
- b) Senkung zw. 1981 u. 1984 steigernder Effekt auf Fördersumme

Zoneneinteilung:

- bei Anstieg der regionalen Arbeitslosigkeit steigernd
- bei Sinken der regionalen Arbeitslosigkeit dämpfend

Förderzeitraum:

- Ausweitung 1983 steigernd

C. Auswirkungen der Wintermehrkostenbeihilfe auf den Arbeitsmarkt und die Bauwirtschaft bei unterschiedlicher Konjunkturlage

Im folgenden soll versucht werden, die Wirkungsweise der Wintermehrkostenbeihilfe im Hinblick auf die in den Richtlinien zum Ausdruck kommenden Zielvorstellungen zu analysieren. Untersucht werden soll, ob die Zielgruppen (Personen bzw. Betriebe) von den Maßnahmen erreicht werden und ob die Maßnahmen die erwünschte Wirkung in bezug auf Niveau und Struktur der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit haben. Zu diesem Zweck werden verschiedene Methoden der Analyse angewendet; Regressionsanalysen unter Zuhilfenahme der laufenden Statistiken, eine Stichprobenerhebung der PAF-Bezieher im Winter 1982/83 im Landesarbeitsamt Niederösterreich und eine WIFO-Sondererhebung der Bauwirtschaft zum Thema der Wintermehrkostenbeihilfe.

C.1. Entwicklung der Gesamtbeschäftigung und der Baubeschäftigung

Wenn man die Entwicklung der Gesamtbeschäftigung um konjunkturelle Schwankungen bereinigt, so zeigt sich, daß der Beschäftigungstrend in den sechziger Jahren leicht expansiv war; in der ersten Hälfte der siebziger Jahre stieg die Trendwachstumsrate deutlich, ging dann aber in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wieder zurück, um anfangs der achtziger Jahre zu stagnieren. Auf Grund des steigenden Beschäftigungsniveaus in den sechziger und siebziger Jahren blieb die relative Amplitude der Beschäftigung, das ist der Anteil der Winterbeschäftigung (Ende Jänner) an der Sommerbeschäftigung (Ende Juli), mit durchschnittlich 95% bemerkenswert konstant und erhöhte sich anfangs der achtziger Jahre geringfügig auf 96,5%. Die absolute Differenz zwischen dem höchsten Beschäftigtenstand im Sommer und dem Tiefstand im Winter, die absolute Amplitude⁷⁾, ist unabhängig vom Niveaueffekt der Beschäftigung und macht daher die Entwicklung der Saisonalität in der Zeit deutlicher. Die absolute Amplitude war in den sechziger und frühen siebziger Jahren leicht rückläufig und stieg seit 1975 wieder an. Dabei fällt auf, daß die Amplitude der Beschäftigung ein

deutlich prozyklisches Muster aufweist. In Rezessionen, in denen sich entweder die Wachstumsrate der Beschäftigung verlangsamt oder der Beschäftigungsstand sogar zurückgeht, verringert sich gleichzeitig die Intensität der Beschäftigungsschwankung innerhalb des Jahres; im Aufschwung nimmt die Amplitude wieder zu.

Übersicht 7: Entwicklung der Gesamtbeschäftigung, Trend und Saisonalität

Die Beschäftigung in der Bauwirtschaft, die, im Gegensatz zur Beschäftigung insgesamt, in den sechziger und siebziger Jahren stagnierte und seit 1981 deutlich schrumpfte, hat eine wesentlich ausgeprägtere Saisonalität als die Gesamtbeschäftigung. Da sich das Beschäftigungsniveau im Laufe der Jahre nicht sehr änderte, entsprach die Entwicklung der relativen Amplitude der Beschäftigung auch der der absoluten. So gab es in der Bauwirtschaft von Beginn der sechziger Jahre bis Ende der sechziger Jahre einen leichten Anstieg der Amplitude - die Winterbeschäftigung verringerte sich also in Relation zur Sommerbeschäftigung (von 73,6% im Durchschnitt der Jahre 1960/1963 auf 68,9% im Durchschnitt der Jahre 1968/69). (Mit der Umstellung der Beschäftigungsstatistik auf die Wirtschaftsklassensystematik im Jahre 1970 ist ein Vergleich der Beschäftigten in der Bauwirtschaft mit den Jahren davor nur bedingt möglich.) Von 1970 bis 1975 erhöhte sich die Winterbeschäftigung in Relation zur Sommerbeschäftigung (von 77,9% 1970 auf 86,1% 1975), sank jedoch seither wieder und fiel 1983 mit 76,9% sogar unter den Anteil des Jahres 1970. Innerhalb der gesamten Untersuchungsperiode (1960-1983) weist die Amplitude der Baubeschäftigung deutliche konjunkturelle Schwankungen auf. Ähnlich wie bei der Gesamtbeschäftigung verringerte sich die Amplitude im Konjunkturabschwung und erhöhte sich wieder im Aufschwung. Eine Ausnahme in dieser Entwicklung stellt die Periode seit 1980 dar, in der trotz Verschlechterung der Baukonjunktur und trotz äußerst günstiger Witterungsverhältnisse im Jänner 1982 und 1983 die Amplitude der Baubeschäftigung deutlich anstieg.

Übersicht 7Entwicklung der Gesamtbeschäftigung, Trend und
Saisonalität

	Beschäftigte insgesamt	Trend (gleitender 48- Monatsdurchschnitt)	Amplitude insgesamt	Amplitude Ausländer	Brutto-Inlands- produkt (Real) Wachstumsraten
1960	2,281.915	2,278.780	87.608	-	-
1961	2,322.206	2,309.171	73.004	-	-
1962	2,340.448	2,332.518	63.389	-	-
1963	2,342.103	2,349.952	70.818	-	-
1964	2,363.780	2,363.798	72.629	-	-
1965	2,381.467	2,371.970	66.756	-	+4,1
1966	2,386.628	2,370.181	57.145	-	+5,3
1967	2,359.550	2,363.329	60.665	-	+2,2
1968	2,339.319	2,359.118	71.129	-	+4,4
1969	2,357.655	2,371.913	77.796	-	+5,8
1970	2,389.195	2,406.127	71.376	23.278	+6,6
1971	2,454.858	2,459.063	69.936	25.523	+5,9
1972	2.512.718	2,525.433	61.636	34.762	+6,5
1973	2,608.306	2,585.006	60.907 ¹⁾	36.512	+4,8
1974	2,656.922	2,630.341	53.237	10.271	+3,9
1975	2,656.440	2,669.324	36.906	3.766	-0,6
1976	2,685.862	2,697.306	67.138	17.435	+4,6
1977	2,737.147	2,723.476	62.343	15.204	+4,8
1978	2,757.705	2,752.388	48.395	9.140	+0,2
1979	2,773.719	2,773.014	52.463	10.412	+4,8
1980	2,788.737	2,781.669	55.335	12.569	+3,0
1981	2,798.557	2,777.471	55.251	8.661	+0,1
1982	2,766.350	-	48.227	6.359	+0,4
1983	2,734.729	-	51.283	5.979	+2,2

Q: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger;
eigene Berechnungen.

1) Bruch - Individualbesteuerung - 20.000.

Übersicht 8: Entwicklung der Baubeschäftigung im Jahresdurchschnitt und Ausmaß der Saisonschwankung

Offensichtlich gibt es viele Faktoren, die das Ausmaß der Saisonschwankungen der Beschäftigung innerhalb eines Jahres beeinflussen. Einerseits sind es Witterungsprobleme, die eine durchgehende Beschäftigung innerhalb eines Jahres erschweren oder sogar unmöglich machen. Zum anderen gibt es ein saisonal bedingtes Nachlassen der wirtschaftlichen Aktivität, das durch eine Veränderung der allgemeinen Konjunkturlage zusätzlich beeinflusst wird. Des Weiteren sind institutionelle Faktoren anzuführen, die die Saisonalität beeinflussen - unter anderem auch die Förderung der Winterbeschäftigung durch Ausgaben der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Daß sich in der Gesamtbeschäftigung ebenso wie in der Baubeschäftigung die Intensität des Saisonausschlages verringert, wenn sich die Wirtschaftslage verschlechtert, spricht für die Existenz von primären und sekundären Arbeitsmärkten.

Das bedeutet, daß es ein betriebliches Stammpersonal gibt, das das Jahr hindurch kontinuierlich beschäftigt wird und das in Zeiten der saisonal bedingten Steigerung der wirtschaftlichen Aktivität um zusätzliches Personal (Randbelegschaft) ergänzt wird. Wenn sich die allgemeine Auftragslage verschlechtert, fällt der Zusatzeffekt der Sommerbeschäftigung geringer aus, die Amplitude der Beschäftigung verringert sich also. Der Anstieg der Amplitude der Baubeschäftigung in der jüngsten Baukrise wäre demzufolge so zu verstehen, daß nunmehr auch die Stammbeflegschaft reduziert wurde, da eine Hortung von Arbeitskräften angesichts der Verfügbarkeit von auch qualifizierten Arbeitskräften am Arbeitsmarkt nicht mehr notwendig oder für den Betrieb nicht mehr finanzierbar war. Um diese Hypothese für die Erklärung der konjunkturellen Entwicklung der Amplitude der Beschäftigung zu testen, wäre es notwendig, auch andere Sektoren (insbes. den Fremdenverkehr und die Metallindustrie) im Hinblick darauf zu analysieren; dies würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Studie sprengen. Daß ausländische Arbeitskräfte zum Großteil dem "externen Arbeitsmarkt" und somit den

Übersicht 8Entwicklung der Baubeschäftigung und Saisonalität

	Beschäftigte insgesamt	Amplitude ¹⁾	Durchschnitt- liche Amplitude	%Veränderung der Bau- produktion
1960	258.464	35.105	1960-1964	-
1961	253.158	24.078	31.343	-
1962	248.932	29.920		-
1963	252.899	34.250		-
1964	255.853	33.363		-
1965	259.570	30.457	1965-1969	-
1966	267.035	32.991	33.010	-
1967	263.174	31.408		-
1968	249.887	34.534		-
1969	242.500	35.662		-
1970	242.533	28.131	1970-1974	+19,3
1971	248.229	26.936	26.518	+24,0
1972	260.789	27.467		+30,2
1973	270.645	28.301		+ 6,6
1974	268.171	21.755		+ 9,3
1975	256.119	18.655	1975-1979	+ 0,6
1976	255.034	21.517	22.212	+ 5,2
1977	259.931	24.769		+13,7
1978	259.779	22.237		+ 5,9
1979	258.477	23.884		+ 7,1
1980	257.352	21.352	1980-1983	+ 3,7
1981	248.456	23.068	24.557	+ 5,7
1982	233.695	25.629		- 2,8
1983	225.137	28.177		+ 4,5

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung und Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, eigene Berechnungen.

1) Grundzählung Jänner und Juli.

"Randbelegschaften" angehören, wird deutlich, wenn man die Amplitude der Ausländerbeschäftigung betrachtet. Von 1970 bis 1973 erhöhte sich die Amplitude der Ausländerbeschäftigung kontinuierlich (um 57%), d.h. Ausländer wurden verstärkt in der Saison beschäftigt. Mit dem Konjunkturreinbruch 1974/75 verringerte sich die Amplitude der Ausländerbeschäftigung abrupt (um 89,7%); demzufolge wurden vor allem ausländische Arbeiter mit kurzfristiger, saisonaler Bindung an den Betrieb abgebaut. Im Anschluß an den Konjunkturreinbruch zu Mitte der siebziger Jahre reagierte die Amplitude der Ausländerbeschäftigung weiterhin äußerst sensibel auf konjunkturelle Schwankungen und ist seit 1980 laufend geschrumpft. Eine ähnliche Funktion wie ausländische Arbeitskräfte dürften, insbesondere in der Bauwirtschaft, österreichische Pendler haben. Die Ausführungen über ausländische Arbeitskräfte würden somit analog für Pendler gelten - jedoch ist dies auf Grund der mangelhaften Datenbasis nicht beweisbar.

Die Förderung einer verstärkten Winterbeschäftigung bedeutet somit die Unterstützung der Dauerbeschäftigung im Gegensatz zur "Saisonbeschäftigung". Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Auswirkungen dieses Instruments je nach Konjunkturlage und Arbeitslage unterschiedlich sein können. So bedeutete etwa in der Hochkonjunktur der frühen siebziger Jahre bei knappem Inländerangebot die Förderung der Bautätigkeit im Winter eine bessere Nutzung der knappen inländischen Arbeitsressourcen. Als Nebeneffekt wurde der Zustrom ausländischer Arbeitskräfte für die Sommersaison etwas gebremst. In einer Situation wie der jetzigen mit hoher und steigender Arbeitslosigkeit, wo die Aufträge nicht ausreichen, um eine Auslastung der Arbeitskräfte in der witterungsgünstigen und damit produktionskostengünstigeren Jahreszeit zu gewährleisten, bedeutet die Förderung der Winterarbeit eine Verschärfung der Beschäftigungsschwierigkeiten für Arbeitskräfte des externen Arbeitsmarktes, der Randbelegschaft also, insbesondere der Pendler und der ausländischen Arbeitskräfte. Es gibt demzufolge Interessensgegensätze bei der Beurteilung der Wintermehrkostenbeihilfe in konjunkturschwachen Zeiten bei gleichzeitig starker

Unterbeschäftigung. Abzuwägen ist, ob es aus arbeitsmarktpolitischer Sicht besser ist 1. eine größere Anzahl von Personen im Laufe eines Jahres kurzfristig - also z.B. für die Sommersaison - zu beschäftigen, mit dem Vorteil, daß die Arbeitskräfte den Kontakt zur Arbeitswelt mit der damit verbundenen Arbeitsmotivation und Qualifizierung behalten oder ob 2. eher die Dauerbeschäftigung einer insgesamt geringeren Personenzahl gefördert werden soll. In jedem Fall ist die Arbeitslosenrate im Jahresdurchschnitt gleich hoch; in der ersten Situation ist allerdings der Umschlag der Arbeitslosigkeit hoch und die Dauer der Arbeitslosigkeit gering, in der zweiten Situation ist der Grad der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit geringer und die Dauer der Arbeitslosigkeit höher, d.h. die Strukturarbeitslosigkeit nimmt zu (verstärkte "Strukturalisierung" der Arbeitslosigkeit). Die direkten Kosten der Arbeitsmarktverwaltung aus dem Anspruch der Arbeitskräfte auf Arbeitslosenunterstützung dürften im ersten Fall auf Grund des stärkeren Anspruchs auf Arbeitslosengeld tendenziell höher sein als im zweiten Fall, wo in größerem Maße Notstandshilfe zu zahlen wäre.

C.2. Regressionsanalysen:

Im Folgenden soll versucht werden, mit Hilfe der multiplen Regressionsanalyse den relativen Einfluß der einzelnen wirtschaftlichen Faktoren auf saisonale Beschäftigungsschwankungen zu isolieren. Dabei ist auf Grund der relativ geringen Fördersumme der Wintermehrkostenbeihilfe kein dominanter Einfluß dieses Instruments auf die Amplitude der Beschäftigung zu erwarten, in der Tendenz jedoch sollte das Resultat (Vorzeichen und Verringerung der Varianz) mit den obigen Ausführungen übereinstimmen.

Als erklärende Variable für die Veränderung der Amplitude der Beschäftigung in der Zeit von 1964 bis 1983 werden herangezogen:

1. Die Veränderung des Stellenandrangs (Arbeitslose je offene Stelle = U/V_t) die den längerfristigen Trend der Amplitude erklären helfen soll; zu erwarten ist, daß bei einer Verknappung der Arbeitskräfte, gemessen in einer Senkung des Stellenandrangs, die Amplitude sinkt und bei einem Überangebot an Arbeitskräften die Amplitude wieder steigt (positives Vorzeichen). Die Verzögerung um 1 Jahr soll ausdrücken, daß der Grad der Arbeitskräfteknappheit bei Beschäftigungsentscheidungen für den Winter schon bekannt ist.

2. Die Veränderung der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte (FW_t); da ausländische Arbeitskräfte häufig nur für die "Saison" eine Arbeitsgenehmigung erhielten, hatten sie einen steigernden Effekt auf die Beschäftigungsamplitude (positives Vorzeichen).

3. Die Wintermehrkostenbeihilfe (PAF_t), die einen dämpfenden Effekt auf die Amplitude haben sollte (negatives Vorzeichen).

5. Ein autonomer Faktor (die Konstante a), die zeigt, daß auf Grund autonomer Kräfte (z.B. das Wetter) stets ein gewisses Ausmaß der Saisonalität gegeben ist.

Da zwischen der Wertschöpfung, dem Stellenandrang und der Ausländerbeschäftigung ein starker statistischer Zusammenhang besteht, wurde auf Grund der Multikollinearitätsprobleme vom Einsatz der Wertschöpfungsvariablen ins Erklärungsmodell Abstand genommen (Wertschöpfungsvariable verliert durch das Hereinnehmen des Stellenandrangs und der Ausländerbeschäftigung an Signifikanz).

Regressionsergebnisse der Schätzgleichung (Gesamtbeschäftigung für die Periode 1964-1983):

$$1. \ln (\text{Amp})_t = a + b \ln (U/V)_{t-1} + c \ln (FW)_t + d \ln (\text{PAF})_t$$

$$2. \ln (\text{Amp})_t = a + b \ln (U/V)_{t-1} + c \ln (FW)_t$$

$$\text{ad 1: } \hat{A} = -11,26 + 0,38 (U/V)_{t-1} + 0,73 (FW)_t - 0,09 (\text{PAF})_t$$

(61) (30) (56) (192)

$$R^2 = 0,45 \quad DW = 2,28 \quad \text{STDF} = 21,14$$

$$\text{ad 2: } \hat{A} = -11,0 + 0,36 (U/V)_{t-1} + 0,63 (FW)_t$$

(61) (29) (55)

$$R^2 = 0,44 \quad DW = 2,14 \quad \text{STDF} = 20,62$$

Die Zahlen in Klammer stellen die Standardabweichung in Prozent des Koeffizienten dar; R^2 = Determinationskoeffizient, DW = Durbin-Watson-Test, STDF = Standardfehler.

Die Schätzergebnisse zeigen, daß die zur Erklärung der Veränderung der Amplitude der Gesamtbeschäftigung herangezogenen Faktoren einen Teil der Varianz erklären (rund 45%). Ein höheres Bestimmtheitsmaß war kaum zu erwarten, da viele Faktoren die Saisonalität der Beschäftigung beeinflussen, die hier nicht berücksichtigt wurden. Weiters zeigt sich, daß die Richtung des Einflusses jeder einzelnen Variablen den Erwartungen entsprach und daß der autonome Faktor, der Stellenandrang und die Ausländerbeschäftigung statistisch signifikant die Amplitude beeinflussen. Der Effekt der PAF ist statistisch insignifikant, was auf Grund der relativ geringen Fördersumme nicht überraschend ist. Die Hinzunahme der PAF für die Erklärung der Änderung der Amplitude bewirkt kaum eine Verringerung der Varianz, hat jedoch die erwartete Wirkung.

Wenn man den Beobachtungszeitraum verkürzt (1970-1983), so wird der Effekt der PAF auf die Amplitude der Gesamtbeschäftigung ungewisser; es stimmt dann nämlich nicht einmal mehr das Vorzeichen mit der erhofften Richtung überein.

$$\text{ad 1. } \dot{A} = -11,76 + 0,43 (U/V)_{t-1} + 1,48 (FW)_t + 0,008 (PAF)_t$$

(70) (36) (50) (4573)

$$R^2 = 0,56 \quad DW = 2,15 \quad STDF = 24,32$$

$$\text{ad 2. } \dot{A} = -11,79 + 0,43 (U/V)_{t-1} + 1,49 (FW)_t$$

(65) (30) (47)

$$R^2 = 0,56 \quad DW = 2,16 \quad STDF = 22,93$$

Regressionsergebnisse der Schätzgleichung für die Baubeschäftigung (1964-1983):

Für die Erklärung der Amplitude der Baubeschäftigung in der Bauwirtschaft werden neben dem Stellenandrang die Ausländerbeschäftigung in der Bauwirtschaft und die PAF-Ausgaben für die Bauwirtschaft herangezogen.

$$\text{ad 1: } \dot{A} = -3,45 + 0,13 (U/V)_{t-1} + 0,12 (FW)_t + 0,08 (PAF)_t$$

(84) (52) (123) (177)

$$R^2 = 0,37 \quad DW = 1,90 \quad STDF = 10,47$$

$$\text{ad 2. } \dot{A} = -3,43 + 0,15 (U/V)_{t-1} + 0,17 (FW)_t$$

(82) (35) (67)

$R^2 = 0,36$ $DW = 2,04$ $STDF = 10,23$

Für die gesamte Periode 1960-1983 erklären die angeführten Variablen die Varianz der Amplitude der Baubeschäftigung schlecht; der Effekt der PAF ist statistisch insignifikant und nicht einmal das Vorzeichen weist in die erhoffte Richtung der Wirkungsweise.

Verkürzt man die Untersuchungsperiode auf 1970-1983 (was auf Grund der Datenqualität vor 1970 und den Bruch der Beschäftigungsstatistik zwischen 1969 und 1970 vorzuziehen ist), so erhält man ein wesentlich höheres Bestimmtheitsmaß ($R^2=0,76$); der Effekt der Ausländerbeschäftigung auf die Amplitude ist statistisch höchst signifikant und erklärt zusammen mit dem Stellenandrang etwa zwei Drittel der Varianz der Amplitude der Baubeschäftigung. Der Effekt der PAF auf die Amplitude ist jedoch unklar, da statistisch nicht signifikant und obendrein mit dem "falschen" Vorzeichen versehen.

Regressionsergebnis für die Periode 1970-1983:

$$\text{ad 1. } \hat{A} = -2,30 + 0,15 (U/V)_{t-1} + 0,47 (FW)_t + 0,1 (PAF)_t$$

(101) (32) (28) (111)

$R^2 = 0,76$ $DW = 2,21$ $STDF = 7,27$

$$\text{ad 2. } \hat{A} = 2,40 + 0,17 (U/V)_{t-1} + 0,50 (FW)_t$$

(95) (22) (24)

$R^2 = 0,735$ $DW = 2,41$ $STDF = 7,19$

C.2 Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit im allgemeinen und der Bauwirtschaft im besonderen

Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit seit 1960 kann im Wesentlichen in drei Phasen eingeteilt werden. In die Phase der Vollbeschäftigung 1960 bis 1969, in der die Arbeitslosigkeit unter Ausschaltung konjunktureller Schwankungen leicht abnahm - zu einem geringen Teil als Folge verringerter Saisonalität. In die Phase der Hochkonjunktur 1970 bis 1973 in der das Inländerangebot an Arbeitskräften nicht mehr ausreichte, um das Wirtschaftswachstum aufrechtzuerhalten. In dieser Zeit schrumpfte die Arbeitslosigkeit weiter, zu 50% als Folge exportierter Saisonarbeitslosigkeit infolge verstärkter Ausländerbeschäftigung⁸).

Und in die dritte Phase, die mit dem Konjunkturunbruch 1974/75 einsetzte und die bis jetzt anhält; in dieser Phase stieg die Arbeitslosigkeit trendmäßig wieder an, wobei das Niveau der Arbeitslosigkeit im Jahr 1983 das der frühen sechziger Jahre übertraf. Seit 1975 nimmt die Amplitude der registrierten Arbeitslosigkeit im Durchschnitt wieder zu.

Bei der Analyse der Arbeitslosigkeit ist zu bedenken, daß die registrierte Arbeitslosigkeit viel mehr als die Beschäftigung von institutionellen Gegebenheiten geprägt wird. So ist etwa der Einfluß der Beschäftigung ausländischer Arbeitskräfte auf die registrierte Arbeitslosigkeit allein als Folge der Gesetzeslage und der Ausländerpolitik ein anderer als bei inländischen Arbeitskräften. So wurde in den frühen siebziger Jahren infolge des hohen Gewichts der Saisonarbeit ausländischer Arbeitskräfte (Bauwirtschaft, Land- und Forstwirtschaft, Fremdenverkehr) bei gleichzeitig geringer Anspruchsberechtigung der ausländischen Arbeitskräfte auf Arbeitslosenunterstützung (Rotationsprinzip der Ausländerpolitik) die Winterarbeitslosigkeit unter das ökonomisch relevante Niveau gesenkt. Berücksichtigt man diesen "institutionell" bedingten Export der Saisonarbeitslosigkeit, indem man den Ausländerbeschäftigungsabbau im

Winter, der keinen Niederschlag in der registrierten Ausländerarbeitslosigkeit fand, dem Stand der Winterarbeitslosigkeit hinzurechnet, so zeigt sich, daß die Amplitude der Arbeitslosigkeit zwischen 1970 und 1973 stagnierte. In der Rezession 1975 wurde zusätzlich zur Saisonarbeitslosigkeit auch "Rezessions"arbeitslosigkeit in Form ausländischer Arbeitskräfte exportiert, was einen dämpfenden Effekt auf die Amplitude der Arbeitslosigkeit hatte. Seit 1975 steigt die Amplitude mit und ohne Berücksichtigung der saisonalen Ausländerbeschäftigungsentwicklung wieder, wobei es deutliche Schwankungen von Jahr zu Jahr gibt, die der konjunkturellen Entwicklung schwer zuordenbar sind. Andere Phänomene wie z.B. verstärkte Umschulungsmaßnahmen von Arbeitslosen im Winter sowie stärkere Inanspruchnahme des Instruments der Kurzarbeit im Winter verzerren das Saisonmuster, insbesondere aber die Amplitude der registrierten Arbeitslosigkeit. Angesichts der Vielzahl von arbeitsmarktpolitischen Instrumenten (Kurzarbeit, Umschulung, Wintermehrkostenbeihilfe), die die Winterarbeitslosigkeit zusätzlich zu ökonomischen und anderen institutionellen Faktoren, wie der Ausländerbeschäftigung, beeinflussen, ist es schwer den Effekt einer einzelnen Maßnahme (in diesem Fall der PAF) zu isolieren. Des weiteren ist es kaum möglich, die Schwankungen der Amplitude der Arbeitslosigkeit ähnlich wie bei der Beschäftigung den Konjunkturschwankungen zuzuordnen. Signifikant für die Erklärung des Trends der Amplitude der Arbeitslosigkeit ist nur der Grad der Arbeitskräfteknappheit, gemessen an der Entwicklung des Stellenandrangs.

Übersicht 9: Entwicklung der Arbeitslosigkeit - Trend und Saisonalität

Die Entwicklung der Zahl der arbeitslosen Bauarbeiter in der Periode 1962 bis 1983 entspricht etwa der der Gesamtarbeitslosigkeit. Im Trend verringerte sich die Zahl der arbeitslosen Bauarbeiter zwischen 1962 und 1973 und stieg seither zu Beginn langsam, seit 1981 aber abrupt an. Im Jahresdurchschnitt 1983 waren 22.100 arbeitslose Bauarbeiter registriert, um 7.900 oder 56% mehr als 1962. Der Anteil der arbeitslosen Bauarbeiter an der Gesamtarbeitslosigkeit war 1983 mit

Übersicht 9Entwicklung der Arbeitslosigkeit, Trend und Saisonalität

	Vorgemerkte Arbeitslose insgesamt	Trend (gleiten- der 48 Monatsdurch- schnitt)	Amplitude	Amplitude einschließ- lich expor- tierter Sai- sonarbeits- losigkeit
1960	79.310	82.406	75.520	-
1961	60.505	70.981	58.898	-
1962	61.658	64.330	51.473	-
1963	67.642	63.126	58.580	-
1964	62.828	62.559	55.614	-
1965	61.464	59.852	50.185	-
1966	56.188	59.310	46.214	-
1967	57.967	58.690	41.502	-
1968	61.505	56.467	51.222	-
1969	55.235	52.173	51.577	-
1970	45.106	45.358	40.936	-
1971	36.980	38.370	29.003	40.877
1972	33.235	34.495	23.395	42.117
1973	31.327	36.192	17.980	39.465
1974	35.931	42.169	24.445	47.844
1975	55.464	47.191	19.317	39.584
1976	55.257	52.643	33.113	52.942
1977	51.165	55.952	28.987	38.998
1978	58.570	54.636	27.943	43.850
1979	56.719	56.728	33.230	43.782
1980	53.161	65.103	30.680	39.154
1981	69.295	80.218	31.775	41.597
1982	105.346	-	43.170	54.864
1983	127.376	-	46.931	53.648

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung; eigene Berechnungen.

17,4% allerdings etwas geringer als 1962 (23,0%). Im Vergleich dazu verringerte sich der Anteil der Baubeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung in diesem Zeitraum von 10,6% auf 8,2%.

Das Ausmaß der Saisonalität der Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft war im Durchschnitt der sechziger Jahre konstant, wobei ähnlich wie bei der Baubeschäftigung die Amplitude im Konjunkturabschwung geringer wurde und im Aufschwung wieder zunahm. In den Jahren 1970 bis 1975 verringerte sich die Amplitude stark, zum Großteil als Folge der Ausländerbeschäftigung. Von 1976 bis 1983 nahm die Saisonalität der Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft wieder zu und lag 1983 mit 21.500 nur mehr schwach unter dem Wert des Jahres 1962 (24.600). Der Anteil der arbeitslosen Bauarbeiter an der Gesamtarbeitslosigkeit im Winter betrug 1962 38,5%, erhöhte sich bis 1969 geringfügig auf 41,2%, schrumpfte bis 1973 auf 26,4%, stieg anschließend zunächst leicht bis 1975 (auf 27,5%) und später bis 1982 verstärkt auf 34,1%. Im Jänner 1983, der witterungsmäßig begünstigt war, nahm die Bauarbeitslosigkeit im Winter weniger stark als saisonüblich zu, was dazu beitrug, daß der Anteil der Bauarbeiter an der Gesamtarbeitslosigkeit Ende Jänner wieder leicht zurückfiel (28%).

Übersicht 10: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft

Die Wintermehrkostenbeihilfe hat eine Verringerung der Amplitude der Arbeitslosigkeit der Bauarbeiter zum Ziel. Zieht man jedoch die Entwicklung der Förderungssumme von 1974 bis 1983 heran, so ist kein eindeutiger Zusammenhang mit der Entwicklung der Amplitude zu erkennen. Es gab etwa im Jahr der stärksten Ausgabensenkung der PAF (1980: -42% gegen das Vorjahr) gleichzeitig eine Verringerung der Amplitude der Bauarbeitslosigkeit und in einem Jahr der deutlichen Ausgabenerhöhung (1976 +31% gegen das Vorjahr) einen markanten Anstieg der Amplitude. Die Wintermehrkostenbeihilfe reichte demzufolge nicht aus, die Schwankungen der Saisonalität der Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft auszugleichen. Sie nimmt allerdings den Richtlinien zufolge auf die

Übersicht 10Entwicklung der Arbeitslosigkeit in der
Bauwirtschaft

	Vorgemerkte Arbeitslose Bauarbeiter	Amplitude	Durchschnittliche Amplitude
1962	14.174	24.593	1962-1966
1963	15.951	27.475	24.315
1964	13.817	27.022	
1965	12.798	22.154	
1966	10.458	20.333	
1967	11.549	18.844	1967-1971
1968	14.358	24.446	20.111
1969	14.092	25.024	
1970	10.205	19.580	
1971	6.140	12.661	
1972	4.272	9.242	1972-1976
1973	3.980	6.644	9.272
1974	4.486	8.137	
1975	8.052	9.274	
1976	8.723	13.064	
1977	7.581	12.581	1977-1981
1978	9.541	13.038	14.253
1979	9.228	15.091	
1980	8.877	14.115	
1981	12.314	16.438	
1982	20.248	23.429	1982-1983
1983	22.100	21.541	22.485

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung.

Struktur der Arbeitslosigkeit, insbesondere auf die Verteilung der Arbeitslosigkeit in- und ausländischer Arbeitskräfte, Einfluß. Entsprechend den Überlegungen zur Segmentation des Arbeitsmarktes in betriebsinterne und externe Arbeitsmärkte (siehe Punkt C.1) gehören ausländische Arbeitskräfte überwiegend zur Randbelegschaft eines Betriebes. Es ist daher anzunehmen, daß in Zeiten einer schlechten Auftragslage im Sommer vor allem ausländische Arbeitskräfte arbeitslos werden, da sie nicht zur Stammbesetzung der Betriebe zählen. Diese Hypothese läßt sich an Hand der Entwicklung der Arbeitslosigkeit (erstmalige Differenzierung der Arbeitslosigkeit nach In- und Ausländern in der amtlichen Statistik im Jahre 1974) erhärten. So waren etwa im Durchschnitt der Jahre 1974 bis 1983 14,8% aller arbeitslosen Bauarbeiter Ausländer. Im Sommer (Ende August) lag der Ausländeranteil im Durchschnitt um 3,1 Prozentpunkte über dem Jahresdurchschnitt und im Winter (Ende Jänner) um ebensoviel darunter.

Übersicht 11: Anteil der Ausländer an der Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft

C.3 Die Bauproduktion: Entwicklung und Saisonalität

Entwicklung der Bauproduktion

Der Anteil der Bauwirtschaft am realen Brutto-Inlandsprodukt betrug 1964 8,0%, erreichte in der Aufschwungsphase Anfang der siebziger Jahre mit 8,6% den höchsten Wert und sank seit 1975 kontinuierlich. 1983 lag der Anteil nur mehr bei 6,9%. Damit war die Bauwirtschaft einer jener Wirtschaftsbereiche, in denen sich die gesamtwirtschaftliche Wachstumsverflachung der jüngsten Vergangenheit am stärksten auswirkte.

Anteil der Ausländer an der Arbeitslosigkeit in der Bauwirtschaft

Vorgemerkte Arbeitslose Bauarbeiter

	Insgesamt		davon:		% Anteil		Insgesamt		davon:		% Anteil	
	Ausländer	an insgesamt	Ausländer	an insgesamt	Ausländer	an insgesamt	Ausländer	an insgesamt	Ausländer	an insgesamt	Ausländer	an insgesamt
	<u>Jahresdurchschnitt</u>											
	<u>Jänner</u>						<u>August</u>					
1974	4.486	229	5,1	16.911	685	4,1	638	18	2,8			
1975	8.052	920	11,4	20.570	1.544	7,5	2.023	301	14,9			
1976	8.723	1.037	11,9	27.397	2.983	10,9	1.269	104	8,2			
1977	7.581	1.080	14,2	26.256	2.981	11,4	1.095	128	11,7			
1978	9.541	1.984	20,8	27.868	4.330	15,5	1.792	415	23,2			
1979	9.228	1.711	18,5	31.644	4.580	14,5	1.462	334	22,8			
1980	8.877	1.376	15,5	29.578	3.694	12,5	1.349	351	26,0			
1981	12.314	2.196	17,8	35.013	4.572	13,1	2.137	620	29,0			
1982	20.248	4.079	20,1	53.047	9.101	17,2	6.189	1.629	26,3			
1983	22.100	2.867	13,0	50.762	5.285	10,4	7.680	1.103	14,4			
1984	.	.	.	53.845	4.801	8,9	.	.	.			

Q: Bundesministerium für soziale Verwaltung.

Übersicht 12: Entwicklung der Bauproduktion und Beschäftigung

Abbildung: Reale Bauwirtschaft

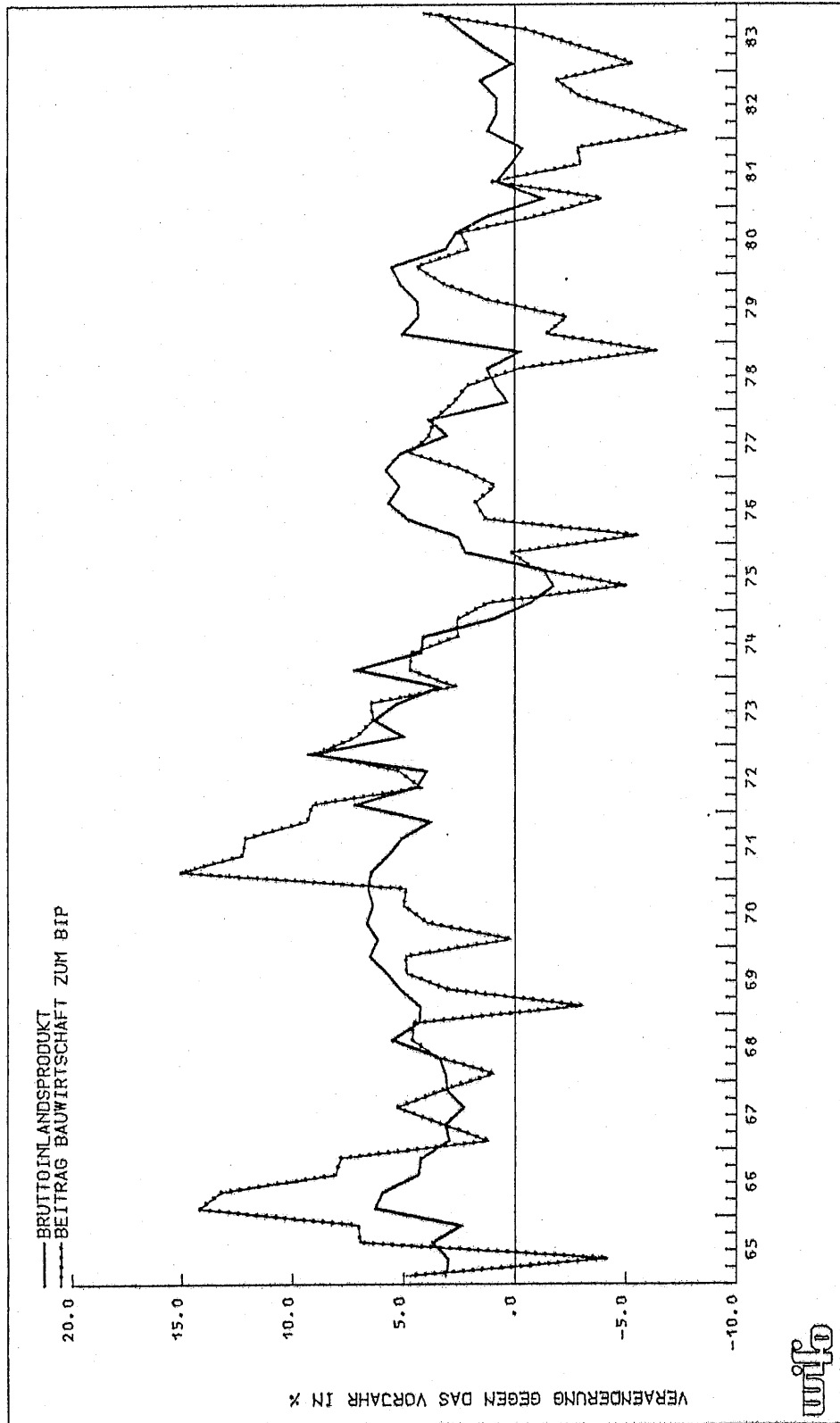
Im langfristigen Vergleich ist die reale Bauproduktion von 1964 bis 1983 um durchschnittlich um 2,7% p.a. gewachsen, während sich die Zahl der Baubeschäftigten im Durchschnitt um 0,3% p.a. verringerte. Zu Beginn der siebziger Jahre führte das rasche Wirtschaftswachstum zu einer starken Überhitzung des Baumarktes, mit Kapazitätsengpässen und starken Preissteigerungen. Der Bedarf an Arbeitskräften hatte sich stark erhöht, die reale Bauproduktion stieg von 1970 auf 1982 im Schnitt um 8,7%, die gesamte Baubeschäftigung nahm im gleichen Zeitraum um 3,4% zu. Mit der Verschlechterung der allgemeinen Wirtschaftslage Mitte der siebziger Jahre geriet die Bauwirtschaft 1975 in eine schwere Rezession, von der sie sich bis 1983 nicht mehr erholte. Der Wachstumsknick der siebziger Jahre erforderte eine Anpassung an die geänderte Nachfragebedingungen und den Abbau von maschinellen Überkapazitäten und Beschäftigten (1975: Rückgang der Bauproduktion: -1,4%, Baubeschäftigung -4,5%). Die reale Bauproduktion stieg in den Folgejahren von 1976 bis 1980 nur mehr wenig (+0,8% p.a.) und die Bauwirtschaft versuchte bis 1980 den Beschäftigtenstand zu halten (+0,1% p.a.). Seit Beginn der achtziger Jahre hingegen schrumpfte die reale Bauproduktion mit der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsverlangsamung deutlich.

1981 sank die reale Bauproduktion um 2,0% und es folgte eine Periode des stärksten Arbeitskräfteabbaus der letzten 25 bis 30 Jahre. 1981 verringerten sich der Stand der Arbeitskräfte um 3,4%, als die Bauwirtschaft 1982 in einem erneuten Konjunkturunbruch geriet (Rückgang der Bauproduktion -4,0%), wurden die Bauarbeiten in einem seit 1964 noch nie verzeichneten Ausmaß freigesetzt (-6,0%). 1982 wurden verschiedene konjunkturstützende Maßnahmen (Sonderbauprogramme etc.) der Bundesregierung beschlossen. Auch hatte man versucht durch verstärkten Einsatz von Mittel der Winterbauförderung, die Winterarbeitslosigkeit zu dämmen. Die PAF-Ausgaben wurden 1983 um beinahe die Hälfte im Vergleich

Übersicht 12Entwicklung der Bauproduktion und Beschäftigung

	Bauproduktion (reale Wertschöpfung)		Anteil am Brutto- Inlands- produkt	Unselbständig Beschäftigte in der Bauwirtschaft	
	Mrd.S	% gegen Vorjahr		in 1.000	% gegen Vorjahr
1964	35,0	.	8,0	255,9	.
1965	36,3	3,7	8,0	259,6	1,4
1966	40,0	10,2	8,4	267,0	2,9
1967	41,4	3,6	8,5	263,2	-1,4
1968	42,9	3,8	8,4	249,9	-5,1
1969	44,3	3,2	8,3	242,5	-3,0
1970	46,1	4,0	8,1	242,5	0
1971	51,5	11,7	8,6	248,2	2,4
1972	54,9	6,6	8,6	260,8	5,1
1973	57,9	5,4	8,6	270,6	3,8
1974	59,8	3,4	8,6	268,2	-0,9
1975	59,0	-1,4	8,5	256,1	-4,5
1976	59,2	0,3	8,2	256,0	0,0
1977	61,4	3,8	8,1	259,9	1,9
1978	60,7	-1,1	8,0	259,8	0,0
1979	61,0	0,5	7,7	258,5	-0,5
1980	62,0	1,6	7,6	257,4	-0,4
1981	60,7	-2,0	7,4	248,5	-3,4
1982	58,3	-4,0	7,0	233,6	-6,0
1983	58,0	-0,5	6,9	225,0	-3,7

REALE BAUWIRTSCHAFT



zu 1982 erhöht. Die Talfahrt der Baukonjunktur kam allerdings erst im Laufe des Jahres 1983 zum Stillstand. Die reale Bauproduktion ging im Jahresschnitt um 0,5%, die Zahl der Arbeitskräfte um 3,7% zurück. Erst 1984 zeichnen sich wieder deutlichere Erholungstendenzen am Baumarkt ab.

Übersicht 13: Entwicklung der Bauproduktion und Winterbauförderung

Die Ausgaben für die Winterbauförderung zeigen u.a. infolge von Änderungen der Förderungsbestimmungen unterschiedlich starke Schwankungen - und im Vergleich zur Baukonjunktur eher ein prozyklisches Verhalten. In den Jahren der stärksten Konjunkturerinbrüche 1975 und 1982 waren die Förderungsmittel relativ niedrig. 1975 wiesen die PAF-Zuschüsse mit 75,0 Mill.S den niedrigsten Stand seit Beginn der siebziger Jahre auf, wurden aber in den Folgejahren deutlich erhöht (1977: 134,6 Mill.S, 1978: 134,1 Mill.S).

Als die Baukonjunktur allerdings wieder Anfang der achtziger Jahre erneut in eine verstärkte Rezessionsphase geriet, wurde die Winterbauförderung um beinahe die Hälfte reduziert (von 124,5 Mill.S im Jahre 1979 auf 72,1 Mill.S im Jahre 1980). 1982 - im Jahr des stärksten Konjunkturerinbruchs der Nachkriegszeit - betragen die PAF-Zuschüsse nur 89,0 Mill.S, wurden aber 1983 antizyklisch auf 131,8 Mill.S erhöht. Für 1984 sind Förderungsmittel in der Höhe von 150,0 Mill.S vorgesehen.

Abbildung: Winterbauförderung im Konjunkturverlauf

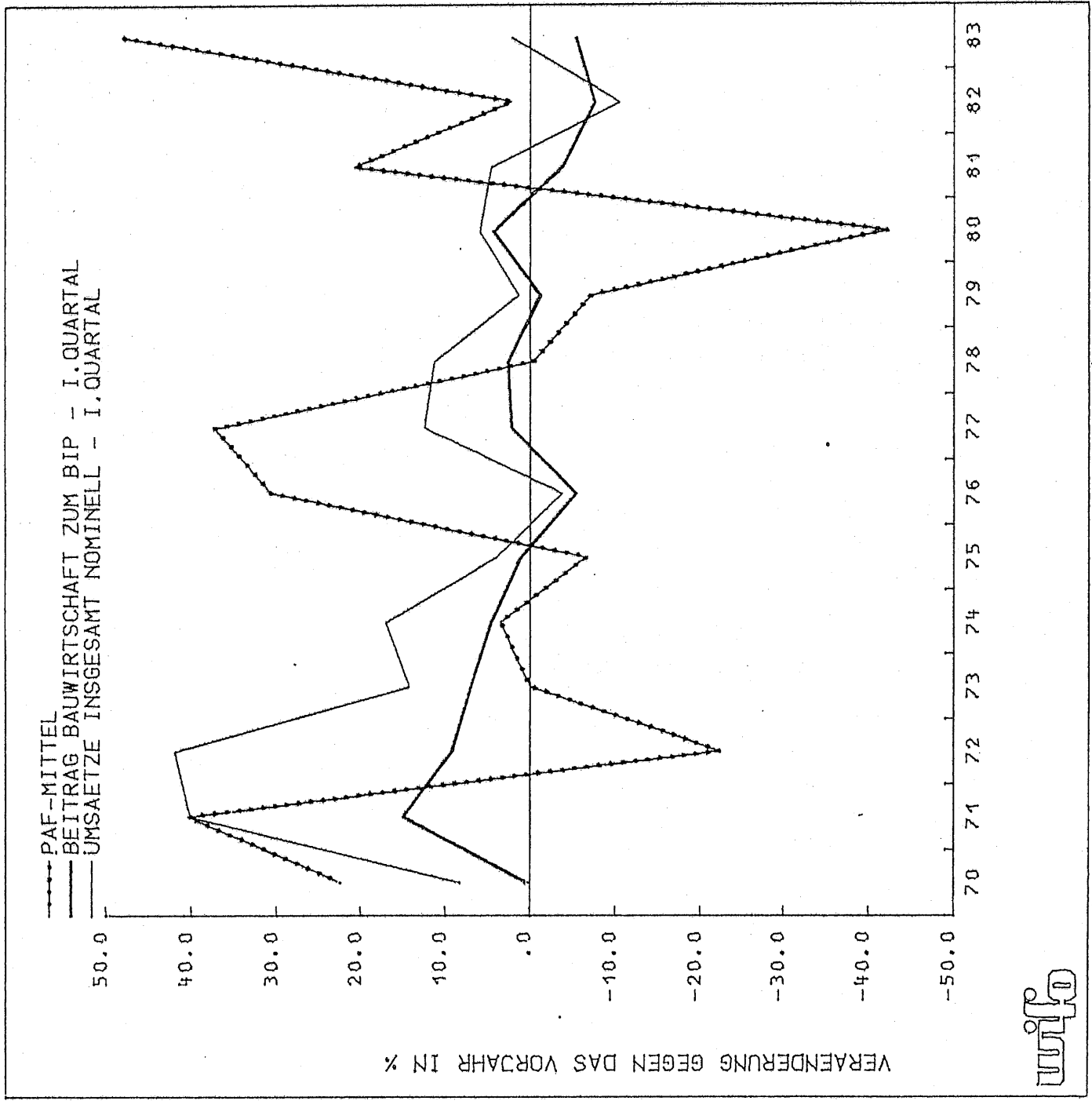
Saisonbedingte Produktionsschwankungen

Die Saisonschwankungen der Bauwirtschaft - und insbesondere die Winterbautätigkeit - sind u.a. von den Witterungsbedingungen aber auch zu einem überwiegenden Ausmaß von der Konjunktur abhängig. Obschon die technologischen Voraussetzungen heute den Winterbau auch unter den ungünstigsten Witterungsverhältnissen ermöglichen (Beispiel Schweden: Winterbauhallen etc.), spielen Kostenüberlegungen bei der Übernahme von

Übersicht 13Entwicklung der Bauproduktion und Winterbauförderung

	PAF-Ausgaben		Bauproduktion (reale Wertschöpfung)		
	Mill.S	% Vj.	insges. % Vj.	I.Quartal % Vj.	I/III.Quartal (Anteil)
1964	29,7	.	.	.	50,7
1965	39,3	32,3	3,7	4,9	53,6
1966	46,0	17,0	10,2	14,2	51,5
1967	47,7	3,7	3,6	1,2	49,7
1968	48,3	1,3	3,8	0,9	45,9
1969	58,1	20,3	3,2	-3,1	43,8
1970	71,1	22,4	4,0	0,2	43,8
1971	99,9	40,5	11,7	15,1	45,0
1972	77,7	-22,2	6,6	9,1	46,6
1973	77,7	0	5,4	7,1	46,9
1974	80,4	3,5	3,4	4,7	47,9
1975	75,0	-6,7	-1,4	1,2	48,9
1976	98,0	30,7	0,3	-5,6	45,4
1977	134,6	37,3	3,8	2,3	44,7
1978	134,1	-0,4	-1,1	2,7	46,0
1979	124,5	-7,2	0,5	-1,4	44,8
1980	72,1	-42,1	1,6	4,4	45,7
1981	87,1	20,8	-2,0	-3,9	45,2
1982	89,0	2,2	-4,0	-7,7	43,0
1983	131,8	48,1	-0,5	-5,3	40,9
1984	150,0	13,8	3,0	.	.

WIRTSCHAFTSLEISTUNG IM KONJUNKTIONSPERIODEN



VERAENDERUNG GEGEN DAS VORJAHR IN %



Baufträgen in der Wintersaison eine bedeutende Rolle. Dazu kommt, daß insbesondere in Rezessions- und Stagnationsphasen, im Gegensatz zu Aufschwungsphasen, die höheren Kosten einer Winterbaustelle in den Preisen infolge des starken Konkurrenzdrucks kaum untergebracht werden können.

Übersicht 14: Standardisierte Saisonschwankungen der realen Bauinvestitionen

Die Bauwirtschaft gehörte zu jenen Wirtschaftsbereichen mit den stärksten unterjährigen Saisonschwankungen. In den Wintermonaten (Jänner bis März) ist die Bauproduktion vorwiegend witterungsbedingt stets besonders niedrig und beträgt im langfristigen Durchschnitt (1964 bis 1983) rund 40% der Bauleistungen der Hochsaison im Sommer (Juli bis September). Die gesamte Bautätigkeit wächst demnach von ihrem tiefsten Stand im I.Quartal sprunghaft mit Beginn der Bausaison (im April) und erreicht den Höhepunkt im III.Quartal. Die Bauleistungen gehen dann gegen Jahresende wieder etwas zurück. Die Bauproduktion im IV.Quartal weist aber immer noch ein relativ hohes Niveau aus.

Gemessen an den Standardabweichungen der Saisonwerte⁹⁾ ($SE = 25,3$) sind die Saisonschwankungen der Bauwirtschaft deutlich stärker als jene anderer Wirtschaftsbereiche. Der Abstand zwischen dem Saisontiefpunkt im I.Quartal und dem Höhepunkt im IV.Quartal ist besonders groß. Auffallend ist, daß die Saisonschwankungen seit Mitte der sechziger Jahre merklich zugenommen haben und von einem mittelfristigen Konjunkturmuster überlagert sind. Während der Aufschwungsperiode Anfang der siebziger Jahre blieb die Standardabweichung der jährlichen Saisonwerte im Schnitt von 1971 bis 1974 (29%) annähernd konstant. Mit dem Konjunkturreinbruch 1975 hat sich die Saisonalität sprunghaft erhöht und blieb bis Ende der siebziger Jahre wieder stabil. Mit der Rezessionsphase Anfang der achtziger Jahre erhöhten sich die Saisonschwankungen wieder sprunghaft. Von 1980 bis 1983 blieb das Saisonmuster wieder annähernd konstant.

Übersicht 14Standardisierte Saisonschwankungen der
realen BauinvestitionenDurchschnittliche Saisonwerte¹⁾

I.Quartal	-41,3
II.Quartal	+ 1,8
III.Quartal	+23,3
IV.Quartal	+16,4
Standardabweichung ²⁾	+25,3

Standardabweichung der jährlichen Saisonwerte³⁾

Durchschnitt der Perioden

1965 bis 1970	26,9
1971 bis 1974	29,0
1975 bis 1979	30,4
1980 bis 1983	31,3

1) Saisonwert = $\frac{\text{Saisonkomponente}}{\text{Glatte Komponente}} * 100$
 (Glatte Komponente = Konjunktur + Trend).
 Durchschnitt der Jahre 1964 bis 1983.

2) Berechnet aus allen Saisonwerten der Reihe für den gesamten Beobachtungszeitraum.

3) Berechnet für jedes einzelne Jahr und Durchschnitt in den Perioden.

Ein ähnliches Bild der Saisonalität ergibt sich, wenn man als Maßstab die Amplitude der Saisonschwankungen der realen Bauproduktion (I.Quartal in Relation zum III.Quartal) wählt. Die Amplitude lag im Schnitt der sechziger Jahre bei 49%, sank während der Rezession Ende der sechziger Jahre auf 43,8%. In der Aufschwungsphase Anfang der siebziger Jahre hat sich die Amplitude wieder erhöht und betrug 1975 noch 49%. Der Konjunkturreinbruch, der 1975 erst gegen Jahresmitte in der Bauwirtschaft voll zum Tragen kam, wirkte sich auf die Winterbautätigkeit erst 1975/76 aus. Die Winterbauproduktion sank 1976 auf 45% des entsprechenden Sommerstandes. Seit der Rezession Mitte der siebziger Jahre blieb das relative Ausmaß der Saisonschwankungen mit rund 45% relativ konstant. Mit Beginn der Rezessionsphase Anfangs der achtziger Jahre lag die Relation der Winterbauproduktion zur Sommerbautätigkeit nur mehr bei 41%.

Übersicht 15: Beitrag der Bauwirtschaft zum BIP (saisonale Entwicklung)

Abbildung: Umsatzentwicklung im Hoch- und Tiefbau

Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch im Saisonmuster der nominellen Bauproduktion im Hoch- und Tiefbau: Die Saisonschwankungen gemessen am der nominellen Bauproduktion zeigen ebenso ein prozyklisches Verhalten.

Übersicht 16: Saisonale Entwicklung der Umsätze im Hoch- und Tiefbau

D. Ergebnisse der WIFO-Sondererhebung über die Winterbaubeschäftigung

Die tatsächliche Beurteilung der Effizienz und Wirkungen der Wintermehrkostenbeihilfe läßt sich nur schwer an Hand der vorhandenen statistischen Daten nachweisen. Aus diesem Grund wurde im Rahmen einer Sonderbefragung die Stellungnahme der direkt betroffenen Baubetriebe zur Beurteilung dieser Förderungsmaßnahme eingeholt. Es wurden sowohl quantitative als auch qualitative Kriterien über das Ausmaß und die Struktur der Winterbautätigkeit erhoben. Darüber hinaus konnte der

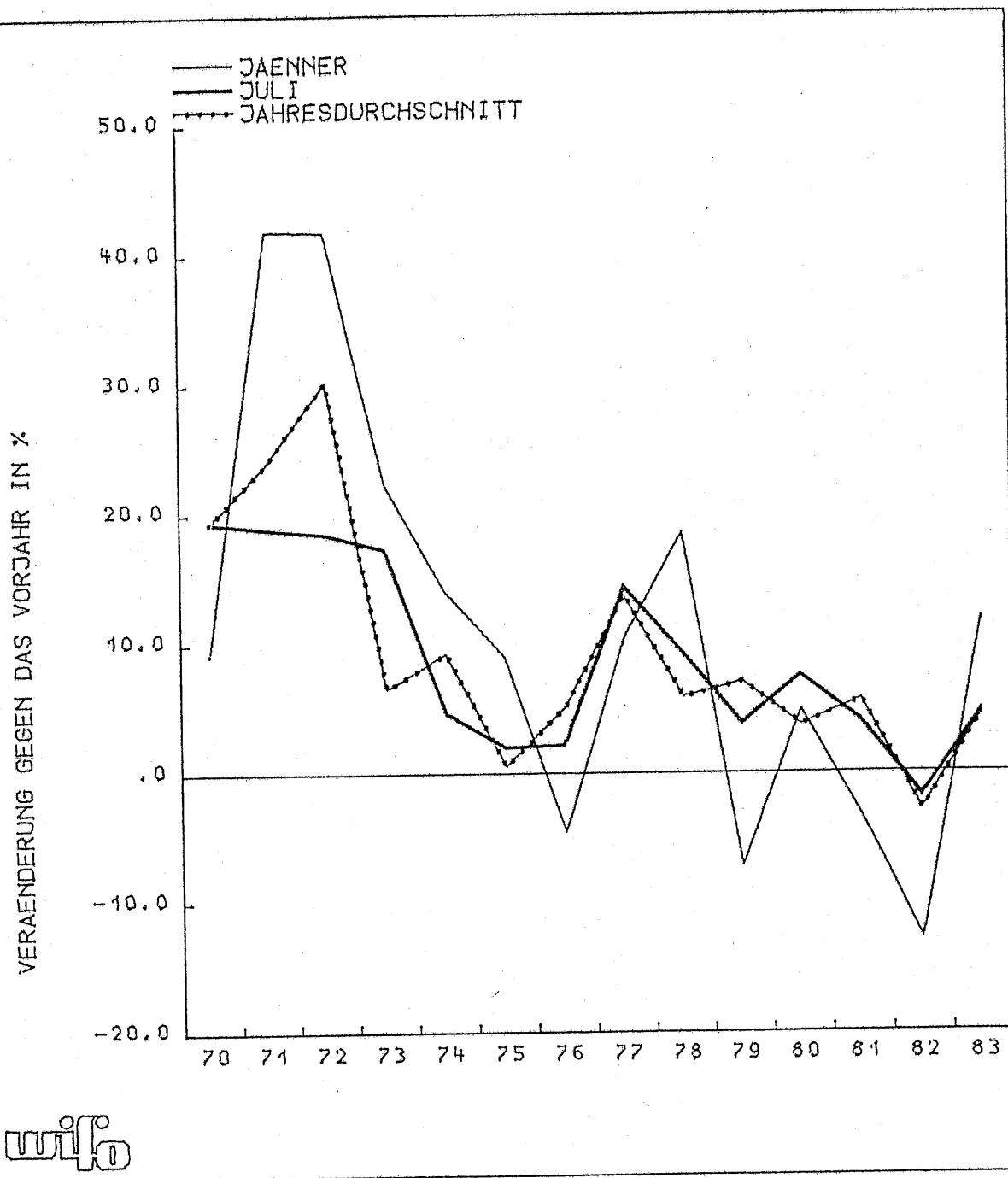
Übersicht 15

Beitrag der Bauwirtschaft zum
Brutto-Inlandsprodukt (real in Mill.S)
 (Saisonale Entwicklung)

	I.Quartal		III.Quartal		Anteil I/III
	absolut	in %	absolut	in %	
1970	6.235	0,2	14.230	5,0	43,82
1971	7.176	15,1	15.956	12,1	44,97
1972	7.826	9,1	16.791	5,2	46,61
1973	8.383	7,1	17.879	6,5	46,89
1974	8.780	4,7	18.337	2,6	47,88
1975	8.884	1,2	18.170	-0,9	48,89
1976	8.384	-5,6	18.488	1,8	45,35
1977	8.579	2,3	19.193	3,8	44,70
1978	8.812	2,7	19.153	-0,2	46,01
1979	8.686	-1,4	19.373	1,1	44,84
1980	9.070	4,4	19.842	2,4	45,71
1981	8.713	-3,9	19.260	-2,9	45,24
1982	8.040	-7,7	18.692	-2,9	43,01
1983	7.614	-5,3	18.599	-0,5	40,94

UMSATZENTWICKLUNG IM HOCH-UND TIEFBAU INSGESAMT

DBWKP 051184 124533



PLOTTZEIT 140 SEK.



Saisonale Entwicklung der Umsätze im Hoch- und Tiefbau
(in Mill.S)

	Jänner		Februar		Amplitude relativ Anteil 1/3	Juli		August	
	absolut	in %	absolut	in %		absolut	in %	absolut	in %
1970	881	9,2	1.061	16,5	33,52	2.628	19,4	2.599	22,5
1971	1.250	41,9	1.510	42,3	40,05	3.121	18,8	3.202	23,2
1972	1.772	41,7	2.018	33,6	47,92	3.698	18,5	3.937	23,0
1973	2.167	22,3	2.283	13,2	79,95	4.338	17,3	4.383	11,3
1974	2.472	14,1	2.810	23,1	54,51	4.535	4,5	4.399	0,4
1975	2.693	9,0	2.999	6,7	58,29	4.620	1,9	4.415	0,4
1976	2.572	- 4,5	2.813	-6,2	54,54	4.716	2,1	4.952	12,2
1977	2.841	10,4	3.023	7,5	52,58	5.403	14,6	5.471	10,5
1978	3.367	18,5	3.363	11,3	57,01	5.906	9,3	6.590	4,0
1979	3.127	- 7,1	3.483	3,6	51,07	6.123	3,7	6.432	13,1
1980	3.280	4,9	3.705	6,4	49,79	6.588	7,6	6.456	0,4
1981	3.173	- 3,3	3.873	4,5	46,27	6.857	4,1	7.004	8,5
1982	2.767	-12,8	3.459	-10,7	41,14	6.725	-1,9	6.868	-1,9
1983	3.097	11,9	3.277	-5,3	43,92	7.051	4,8	7.257	5,7

durchschnittliche Schwellenprozentsatz sowie die tatsächlichen Mehrkosten im Winterbau, die Wirkung der PAF auf die Inbetriebnahme einer Winterbaustelle, sowie die Bedeutung der Winterbauförderung für die Bauunternehmungen festgestellt werden. Ebenso gibt die Befragung Aufschluß über die regionale Struktur und vor allem über die Frage, in welchem Ausmaß Klein-, Mittel- und Großbetriebe die Förderungsmittel der Arbeitsmarktverwaltung in Anspruch nehmen.

Die WIFO-Befragung über die Winterbeschäftigung der Bauwirtschaft wurde im Rahmen des Investitionstests im April 1984 durchgeführt.

Der WIFO-Investitionstest ist eine Stichprobenerhebung. In dieser Stichprobe mit der Sonderbefragung über die Winterbautätigkeit waren ca. 550 10) Firmen des Hoch- und Tiefbaus enthalten. Die Rücklaufquote der Sonderfragebögen war mit rund 60% relativ hoch. Von den befragten 332 und antwortenden Bauunternehmungen meldeten 225 Betriebe mit rd. 22.000 Beschäftigte (Stichtag 1. Februar 1984), daß sie die Wintermehrkostenbeihilfe in Anspruch nehmen. Die in der Förderstatistik der Arbeitsmarktverwaltung ausgewiesene Zahl der geförderten Arbeitskräfte in der Bauwirtschaft betrug 1983 20.543. Die Gesamtzahl der PAF geförderten Arbeitskräfte für 1984 ist noch nicht bekannt; voraussichtlich wird sie über dem Stand des Jahres 1983 liegen. Nach den Ergebnissen der WIFO-Befragung dürften beinahe alle Baubetriebe erfaßt sein, die 1984 Wintermehrkostenbeihilfe in Anspruch nahmen.

Übersicht 17: Beteiligung an der Sondererhebung über die Winterbaubeschäftigung

Auswertung der Befragungsergebnisse

Von den an der Sonderbefragung beteiligten Unternehmungen haben 68% der Betriebe die Wintermehrkostenbeihilfe bezogen; gemessen an der Zahl der Beschäftigung sogar 90%.

Beteiligung an der Sondererhebung über Winterbaubeschäftigung
(nach Bausparten)

		<u>Anzahl der gemeldeten Betriebe</u>		
		Mit	Ohne	Insgesamt
		Winterbauförderung		
		Anteil in %	Anteil in %	Anteil in %
Hochbau		183	82	265
Tiefbau		42	25	67
Insgesamt		225	107	332

		<u>Beschäftigtenstand</u>				Gesamtzahl der PAF-geförderten Arbeitskräfte im Winter 1983
		Mit	Ohne	Insgesamt		
		Winterbauförderung				
		Jänner 1984	Jänner 1984	Juli 1983	Jänner 1984	Juli 1983
Hochbau		13.481	1.476	4.211	14.957	22.169
Tiefbau		8.523	1.078	939	9.601	15.038
Insgesamt		22.004	2.554	5.150	24.558	37.207

Der Beschäftigtenstand aller befragten Unternehmungen lag Ende Jänner 1984 bei 24.558 und im Jahresdurchschnitt 1983 bei 33.215 (d.s. rund 40% aller im Hoch- und Tiefbau beschäftigten Arbeitskräfte). Davon erhielten 124 Baubetriebe mit einem Winterbeschäftigtenstand von 22.004 Arbeitskräften, die Beihilfen laut Arbeitsmarktförderungsgesetz beziehen. Der überwiegende Teil der Baubetriebe mit Winterbauförderung sind Hochbaufirmen.

Übersicht 18: Gliederung der Wintermehrkostenbeihilfe nach Betriebsgrößenklassen

Eine Analyse nach Großklassen zeigte, daß in erster Linie Groß- und Mittelbetriebe von der Möglichkeit der Wintermehrkostenbeihilfe Gebrauch machen, Kleinbetriebe hingegen nur zu einem geringen Teil. Alle befragten Großbetriebe über 500 Beschäftigten bedienten sich zu 100% der PAF-Mittel, Unternehmungen der Größenklassen von 100 bis 49 zu 90% Mittelbetriebe mit 50 bis 99 Beschäftigte zu 74%, und Betriebe mit 20 bis 49 Beschäftigte zu 49%. Kleinbetriebe bis 19 Beschäftigte nehmen nur zu 27% die Winterbeihilfe in Anspruch.

Schwellenprozentsatz

Die Fördermittelzuteilung durch die Arbeitsmarktverwaltung hängt u.a. von der Höhe des Schwellenprozentsatz ab. Der förderbare Mindestbeschäftigtenstand ergibt sich aus der Relation der Winterbeschäftigung in Prozent der durchschnittlichen Sommer-Beschäftigten der jeweiligen Baustelle bzw. Arbeitsstelle in den der Förderungszeit der vorangegangenen Monate Juni bis August. Für die Festsetzung des Schwellenprozentsatzes ist das Bundesgebiet in 2 Zonen gegliedert. Für die Zone I (Ballungsraum) gilt derzeit ein Mindest-Schwellenprozentsatz von 67%, für die Zone II (ländlicher Raum) von 35%.

Übersicht 18

Gliederung der Wintermehrkostenbeihilfe nach
Betriebsgrößenklassen (Beschäftigte)

Hoch- und Tiefbauunternehmungen
mit Wintermehr- ohne Wintermehr-
kostenbeihilfe kostenbeihilfe

Anteil in %

<u>Kleinbetriebe</u> (bis 19 Beschäftigte)	27	73
<u>Mittelbetriebe</u> (20 bis 49 Beschäftigte 50 bis 99 Beschäftigte)	49 74	51 26
<u>Großbetriebe</u> (100 bis 499 Beschäftigte über 500 Beschäftigte)	90 100	10 -
Durchschnitt	63	37

In welchem Ausmaß die Bauunternehmungen an den vorgeschriebenen Schwellenprozentsatz herankommen, zeigt folgende Auswertung der Sonderbefragung:

Der durchschnittliche Schwellenprozentsatz aller beteiligten Unternehmungen lag mit 66% relativ hoch, jener Betriebe mit Winterförderung bei 69%. In der Erhebung wurde keine Zoneneinteilung vorgenommen, aber die Auswertung nach Bundesländern gibt Aufschluß darüber, in welchem Ausmaße regional unterschiedlich Arbeitskräfte in den Wintermonaten gehalten bzw. freigesetzt wurden:

In Wien lag beispielsweise der Anteil der Winterbeschäftigung im Vergleich zum Sommerstand mit 79% (bzw. 81% bei Betriebe mit PAF) bei weitem am höchsten von allen Bundesländer gefolgt von Oberösterreich 70% (bzw. 71%) und Niederösterreich 65% (bzw. 68%). Dies ist vor allem dem Umstand zu verdanken, daß der Winterbaustellen in den Ballungszentren und Großstädten wie Wien und Linz leichter zu führen sind als im exponierten ländlichen Raum. In Kärnten (43%) und Tirol (49%) lag der Anteil der Winterbeschäftigung an der Sommerbeschäftigung am niedrigsten. In Burgenland betrug der durchschnittliche Schwellenprozentsatz 51% und in der Steiermark 59%.

Der durchschnittliche Schwellenprozentsatz jener Betriebe, welche die Winterförderung nicht in Anspruch nahmen, lag überraschenderweise in Wien sehr hoch (bei 71%) in Tirol, Kärnten und Steiermark und Burgenland allerdings unter der vorgeschriebenen Mindestgrenze. In Niederösterreich, Oberösterreich und Salzburg wurden etwa die Hälfte der Arbeitskräfte im Winter freigesetzt.

Ein Vergleich der Schwellenprozentsätze nach Hauptbausparten zeigte, daß der Anteil der Winter- zur Sommerbeschäftigung in allen Bundesländern im Hochbau höher lag als im Tiefbau. Tiefbauarbeiten sind wegen der starken Exponiertheit und Abhängigkeit von dem Witterungsverhältnis im Winter meist nur unter besonders schwierigen Bedingungen durchzuführen.

Untersucht man die Winterbaubeschäftigung nach Größenklassen, so zeigt sich, daß der Winterbetrieb für Kleinbetriebe nicht kostendeckend ist. Die Kleinbetriebe (bis 19 Beschäftigte) weisen von allen Größenklassen, die niedrigsten Schwellenprozentsätze auf (im Schnitt 35 bis 40%). Die Arbeitskräfte werden zum Großteil im Winter freigesetzt. Hingegen sind Großbetriebe ab 100 Beschäftigte besonders stark an einer ganzjährigen Beschäftigung interessiert. Der Schwellenprozentsatz der Großbetriebe lag im Schnitt bei 60 bis 90%. Großbetriebe sind infolge der stärkeren Kapitalintensität und daher höheren Fixkostenanteil an der Führung von Winterbaustellen weit stärker interessiert als Klein- und Mittelbetriebe. Der Fixkostendruck auf Grund erhöhter Kapitalisierung führt also bei Großbetrieben zur Vermeidung von Winterarbeitslosigkeit.

Die Umfrageergebnisse zeigte, daß die Winterbauförderung zu 81% von Hochbauunternehmen in Anspruch genommen wird. Nur 20% der befragten Tiefbauunternehmen kommen in den Genuß der Förderung (die meisten Tiefbausparten, insbesondere Straßenbau, Kraftwerksbau und Tunnelbau sind von der Förderung ausgenommen). Oft werden die Förderungsmittel für Rohrverlegungsarbeiten oder auch für dringend notwendige Reparaturleistungen von den Tiefbauunternehmen in Anspruch genommen. Die mittels PAF-geförderten Arbeitskräfte im Tiefbau konzentrieren sich vorwiegend auf die Bundesländer Wien und Oberösterreich (jeweils ein Drittel). Dies zeigt, daß Tiefbauarbeiten im Winter vorwiegend in Großstädte (Wien, Linz) durchgeführt werden, im ländlichen Raum infolge der starken Abhängigkeit von klimatischen Bedingungen jedoch kaum durchgeführt werden können.

Übersicht 19: Durchschnittliche Schwellenprozentsätze nach Bundesländern

Durchbeschäftigung wird von den Bauunternehmungen angestrebt

Auf Grund der Umfrageergebnisse ist die Bauwirtschaft in überwiegendem Maße an einer durchgehenden Beschäftigung interessiert. 68% der

Übersicht 19

Durchschnittliche Schwellenprozentsätze nach
Bundesländern

Anteil der Winterbeschäftigung an der
Sommerbeschäftigung

(in %)

	Baubetriebe insgesamt	Baubetriebe mit PAF	Baubetriebe ohne PAF (vorläufig)
Wien	79	81	71
Niederösterreich	65	68	44
Oberösterreich	70	71	50
Salzburg	61	65	51
Tirol	49	54	22
Vorarlberg	64	66	65
Kärnten	43	45	26
Steiermark	59	39	29
Burgenland	51	74	31
Durchschnitt	66	69	50

Q: WIFO-Sondererhebung.

befragten Unternehmen sehen eine ganzjährige Beschäftigungsmöglichkeit als erstrebenswert an. In den Großbetrieben über 500 Beschäftigte wird dieses Ziel von allen befragten Betrieben angestrebt. Mehr als die Hälfte der Mittelbetriebe sehen ebenfalls eine Winterbeschäftigung als vorteilhaft an und sogar 73% der Kleinbetriebe (bis 19 Beschäftigte) sind für eine Beschäftigung auch während der Wintermonate.

Übersicht 20: Unternehmensziel: Dauerbeschäftigung

Insbesondere für den Hochbau hat der Winterbau infolge des relativ hohen Anteils an Innenbauarbeiten besondere Bedeutung. Aber auch im Tiefbau meldeten mehr als die Hälfte der Unternehmen, daß eine Beschäftigung im Winter anzustreben wäre. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, daß gerade im Tiefbau, der etwa doppelt so kapitalintensiv ist wie der Hochbau, der Fixkostenanteil relativ hoch ist. Durch das Stilllegen der Bauarbeiten während der Wintermonate entstehen den Tiefbauunternehmungen überproportional hohe Fixkosten. Insbesondere in Rezessions- und Abschwungsphasen ist die Ertrags- und Selbstfinanzierungskraft der Bauunternehmer meist infolge des starken Konkurrenzdrucks und des Bestbietersystems (Anbot zu extrem niedrigen Preisen) besonders geschwächt. In Aufschwungsphasen gelingt es den Bauunternehmen eher, den Kostenstau, der durch geringe Auslastung des Maschinenparks während der Wintermonate entstand, in Preisen der Bauaufträge während der Bausaison unterzubringen.

Ganzjährige Beschäftigung in beinahe allen Bundesländern erwünscht

Die Winterbautätigkeit wird - abgesehen von den unterschiedlichen Witterungsverhältnissen - mit Ausnahme Wien, Vorarlberg und Burgenland von den Bauunternehmungen aller anderen Bundesländer in überdurchschnittlichem Maße angestrebt. Bezogen auf den Hochbau zeigten die niederösterreichischen Betriebe (nach Oberösterreich und Steiermark) das meiste Interesse an einer Winterbeschäftigung. Die Tatsache, daß ein überwiegender Teil der Wiener Unternehmungen keinen Winterbau anstreben,

Übersicht 20Unternehmensziel: Dauerbeschäftigung

Größenklassen Betriebe mit Beschäftigten	Angestrebte	Nicht angestrebte
	ganzjährige Beschäftigung	
	Anteil in %	
0 - 19	73	27
20 - 49	68	32
50 - 99	63	37
100 - 499	69	31
über 500	100	-
Durchschnitt	68	32

dürfte u.a. auf das relativ hohe Arbeitskräfteangebot und dem extrem starken Rückgang der Baunachfrage während der jüngsten Vergangenheit zurückzuführen sein. Für die meisten Wiener Baubetriebe schien es günstiger zu sein, die Arbeitskräfte im Winter 1982 bis 1984 in einem stärkeren Ausmaß als in den siebziger Jahren abzubauen. In Vorarlberg dürfte der Winterbau infolge der extremen Witterungsbedingungen wenig attraktiv sein, und im Burgenland sind die Arbeitskräfte in den Wintermonaten stärker als in anderen Bundesländern noch in der eigenen Landwirtschaft tätig. (Burgenland hat die höchste Agrarquote und Nebenerwerbsquote; und ein Viertel aller Nebenerwerbsbauern Burgenland finden in der Bauwirtschaft Beschäftigung.)

Wintermehrkosten

Die PAF-Zuschüsse sollen in erster Linie die Wintermehrkosten abdecken. Nach Angaben der Baubetriebe verursacht der Winterbau etwa 28% bis 30% Mehrkosten im Vergleich zum Sommerbau. Die Winterbauförderung dürfte aber nur zu einem Teil dazu beitragen, diese Mehrkosten abzudecken. Sicherlich hat diese Winterbauförderung auch zu einem großen Teil Mitnahmeeffekte.

Übersicht 21: Wintermehrkosten nach Bausparten und Größenklassen

Obschon etwa für die Hälfte der befragten Bauunternehmungen die PAF dazu beiträgt, im Winter Bauaufträge zu übernehmen, ist die Förderhöhe nicht so groß, daß sie im allgemeinen als fixer Bestandteil der Kostenkalkulation angesehen wird. Dennoch rechnen die Unternehmungen ab 100 Beschäftigte in einem verstärkten Ausmaß damit, PAF-Zuschüsse zu erhalten, Kleinbetriebe hingegen kaum. Alle Großbetriebe über 500 Beschäftigte legen großen Wert auf die Winterförderung und beurteilen diese Förderungsmaßnahme als wesentlicher Entscheidungsfaktor, für die Übernahme von Winterbauaufträgen. Für Betriebe in Oberösterreich, Niederösterreich und Salzburg spielt die Wintermehrkostenbeihilfe sowohl bei der Übernahme von Bauaufträgen sowie bei der Kostenkalkulation eine

Übersicht 21Wintermehrkosten nach Bausparten und Größenklassen

Durchschnittliche Mehrkosten pro Arbeitsplatz
der Winterbautätigkeit im Vergleich zum
Sommerbau

	Klein- betriebe	Mittelbetriebe	Großbetriebe		Insgesamt	
	(bis 19 Beschäf- tigte)	(20 - 49 Beschäf- tigte)	(50 - 99 Beschäf- tigte)	(100-499 Beschäf- tigte)	über 500 Beschäf- tigte	
Hochbau	23	30	29	25	-	28
Tiefbau	40	31	23	33	26	30
Insgesamt	25	30	28	28	26	28

dominierende Rolle, in den anderen Bundesländern (insbesondere Burgenland, Steiermark und Kränten) hingegen kaum. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, daß in einzelnen Bundesländern routinemäßig bestimmte Betriebe schon Jahrelang um PAF-Mittel ansuchen und die Baubetriebe mit der Wahrscheinlichkeit der tatsächlichen Zuteilung rechnen.

Für alle jene Betriebe, die nicht in den Genuß der Winterbauförderung kommen liegt der häufigste Grund darin, daß der Schwellenprozentsatz zu niedrig ist, oder andere Kriterien nicht den Förderbestimmungen entsprechen. Fehlende Anspruchsberechtigungen waren vor allem bei Mittelbetriebe zu beobachten. Ein relativ großer Teil der Betriebe, die die PAF nicht in Anspruch nehmen sehen die Ursache in einem zu starken bürokratischen Aufwand. Nur ein geringer Teil der Unternehmungen nehmen die PAF aus Informationsmangel nicht in Anspruch, und für viele Kleinbetriebe hat sich die Inbetriebnahme einer Winterbaustelle als unrentabel erwiesen.

E. Ergebnisse der Stichprobenerhebung im Landesarbeitsamt Niederösterreich

Auf Grund einer Stichprobenerhebung der Bezieher einer Wintermehrkonstenbeihilfe in Niederösterreich im Winter 1983 kommt man zu folgenden Aussagen bezüglich einiger Förderungsmerkmale:

a) Verteilung der Fördersumme auf Hoch- und Tiefbau

Rund drei Viertel der Fördersumme entfielen auf den Hochbau, wobei die häufigsten geförderten Tätigkeiten Wohnhausbau, Umbauten und Adaptierungen waren. Im Tiefbau wurden vor allem Kanalisationsarbeiten, Erdarbeiten und Kläranlagenbau gefördert.

b) Verteilung der Fördersumme nach Betriebsgrößenklassen

56% der Fördersumme kamen Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten zugute, 44% gingen an Klein- und Mittelbetriebe. Da in Niederösterreich nur 43% aller Beschäftigten in Betrieben mit mehr als 100 Beschäftigten ihre Arbeit finden, kommt die Förderung Großbetrieben in größerem Maße zugute als diese global zur Bereitstellung von Arbeitsplätzen beitragen.

Übersicht 22: Die Beschäftigung in der Bauwirtschaft nach Betriebsgrößenklassen in Niederösterreich (1976 bis 1981)

Das in den Richtlinien zur Wintermehrkostenbeihilfe angeführte Ziel der Förderung von Klein- und Mittelbetrieben wird in der Realität demnach nicht erreicht, sondern eher das Gegenteil.

Fußnoten:

- 1) Siehe: Die ökonomischen Aspekte der Arbeitsmarktpolitik, Hrsg. F. Butschek im Auftrag des Bundesministeriums für soziale Verwaltung, Bohmann Verlag K.G., Wien 1975. W. Blaas, unveröffentlichtes Gutachten für das Bundesministerium für soziale Verwaltung, März 1978, J. Wösendorfer. Beurteilungskriterien für das Arbeitsmarktförderungsgesetz, Veröffentlichung des Österreichischen Institutes für Arbeitsmarktpolitik, Heft XXVII, 1980.
- 2) Siehe E. Walterskirchen, Effizienz der Arbeitsmarktpolitik, Gutachten für das Bundesministerium für soziale Verwaltung, Wien, 1972.
- 3) Trotz Reduktionsversuch seitens der Arbeitsmarktverwaltung - der budgetierte Wert wurde um 233% überschritten. Genaueres siehe Wösendorfer (1980), op.cit. S.157.

Übersicht 22Die Beschäftigung in der Bauwirtschaft nach Betriebsgrößen-
klassen in Niederösterreich (Stichtag 31. Oktober)

Größengruppen der unselbständig Be- schäftigten	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	absolut					
61 Hoch- und Tiefbau	22.587	22.793	22.866	24.187	23.913	22.566
0 - 19	2.025	2.005	2.205	2.196	2.411	2.541
20 - 49	6.411	5.681	5.449	5.107	4.777	4.734
50 - 99	5.270	5.738	5.337	5.510	5.482	5.602
100 - 499	5.106	5.192	5.872	5.609	4.969	5.257
500 - 999	3.775	4.177	4.003	5.765	6.274	4.432
1000 und mehr						

in %

61 Hoch- und Tiefbau	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
0 - 19	9,0	8,8	9,6	9,1	10,1	11,3
20 - 49	28,4	24,9	23,8	21,1	20,0	21,0
50 - 99	23,3	25,2	23,3	22,8	22,9	24,8
100 - 499	22,6	22,8	25,7	23,2	20,8	23,3
500 - 999	16,7	18,3	17,5	23,8	26,2	19,6
1000 und mehr						

- 4) Siehe Programmbudget 1981 der Arbeitsmarktverwaltung, (VII/2), Bundesministerium für soziale Verwaltung.
- 5) Bundesministerium für soziale Verwaltung, AZ: 6312 A vom 21. November 1979.
- 6) Siehe Bundesministerium für soziale Verwaltung, Programmbudget, 1984.
- 7) Amplitude = halbe Distanz zwischen höchstem Beschäftigtenstand (Sommer) und tiefstem (Winter) in einem Jahr.
- 8) Siehe G. Biffel, Untersuchung über ausländische Arbeitskräfte auf den Arbeitsmarkt, Band II, Gutachten für das Bundesministerium für soziale Verwaltung, 1984, S. 118
- 9) Der Saisonwert ergibt sich durch Standardisierung der aus dem Saisonbereinigungsverfahren X11 ermittelten Saisonkomponenten mit Hilfe der dazugehörigen glatten Komponente, vgl. WIFO-Monatsberichte 2/1981 und 1978.
- 10) Es handelt sich bei dem Investitionstest des WIFO, der zweimal jährlich durchgeführt wird, um eine Stichprobe, die gemessen an der Beschäftigung 50% bis 60% des gesamten Hoch- und Tiefbaus repräsentiert.