

Evaluation des neuen Leistungssystems zur Förderung ganzjähriger Beschäftigung

Endbericht

Zusammenfassung

Dr. Angelika Kümmerling

Dr. Marc Schietinger

Dorothea Voss-Dahm

Dr. Georg Worthmann

Durchführung Evaluation

Institut Arbeit und Qualifikation

Universität Duisburg-Essen

45117 Essen

www.iaq.uni-due.de

Projektleitung:

Prof. Dr. Gerhard Bosch

Dr. Claudia Weinkopf

Forschungsteam:

Dr. Angelika Kümmerling

Dr. Marc Schietinger

Dorothea Voss-Dahm

Dr. Georg Worthmann

Unterauftragnehmer

Betriebsbefragungen

TNS Infratest Sozialforschung GmbH

Landsberger Str. 338

80687 München

Projektleitung:

Gabriele Fischer

Mitarbeit:

Dr. Sebastian Bechmann

Kathrin Brink

Beratung bei Entwicklung des Prognosemodells

Dr. Bruno Kaltenborn Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Pettenkoferstraße 16-18

10247 Berlin

Dr. Bruno Kaltenborn

Nina Wielage

1 Fragestellung und Vorgehen

Aufgabe der Evaluation war es zu überprüfen, inwieweit sich das neue Leistungssystem zur Förderung ganzjähriger Beschäftigung in den ersten beiden Schlechtwetterzeiten im Baugewerbe bewährt hat und ob die verschiedenen Anforderungen an die Regelung, die im Gesetzgebungsverfahren formuliert wurden, erfüllt werden konnten. Die Wirkungsforschung sollte dabei insbesondere folgende Fragestellungen untersuchen:

- Wie ist die Akzeptanz bei den beteiligten Tarifparteien und den umsetzenden Institutionen? Wie wird der Verwaltungsaufwand für das neue Fördersystem bewertet?
- Wie bewerten die Baubetriebe das neue Leistungssystem?
- In welchem Umfang wurde die neue Winterbauförderung genutzt? Gibt es dabei Entwicklungen, die sich von den Vorjahren abheben?
- Wie nutzen Betriebe das neue Leistungssystem? Lassen sich systematische Unterschiede zwischen den Branchensparten, Betriebstypen und der regionalen Lage des Betriebs feststellen?
- Bewirkt das neue Leistungssystem Verhaltensänderungen bei den Baubetrieben, die sich z.B. in einem veränderten Kündigungsverhalten niederschlagen?
- Wie ist der betriebliche Umgang mit der Arbeitszeitflexibilisierung? Ist eine Ausweitung oder ein Rückgang der Nutzung von Arbeitszeitkontenregelungen zu beobachten?
- Wie ist die erste Förderperiode im Garten- und Landschaftsbau angelaufen? Sind dort vergleichbare Entwicklungen wie im Bauhauptgewerbe zu beobachten?
- Zeigen sich Veränderungen auf dem Bauarbeitsmarkt?
- Gibt es einen ursächlichen Einfluss der neuen Winterbauförderung auf die Entwicklung des Bauarbeitsmarktes? Welches Ausmaß erreicht dieser Einfluss?
- Wie haben sich die Ausgaben für das neue Leistungssystem entwickelt und wie ist die Einnahmesituation bei der Winterbeschäftigungs-Umlage?
- Kann die neue Winterbauförderung zu einer Entlastung der Arbeitslosenversicherung und des Bundeshaushalts beitragen? Wie hoch ist dieser Effekt?

Diese Fragestellungen wurden durch eine Kombination von quantitativen und qualitativen Forschungsmethoden bearbeitet:

- Quantitative Auswertungen von amtlichen Daten und Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit
- Experteninterviews bei den Tarifpartnern und umsetzenden Institutionen (Bundesagentur für Arbeit und die Sozialkassen der Bauwirtschaft)

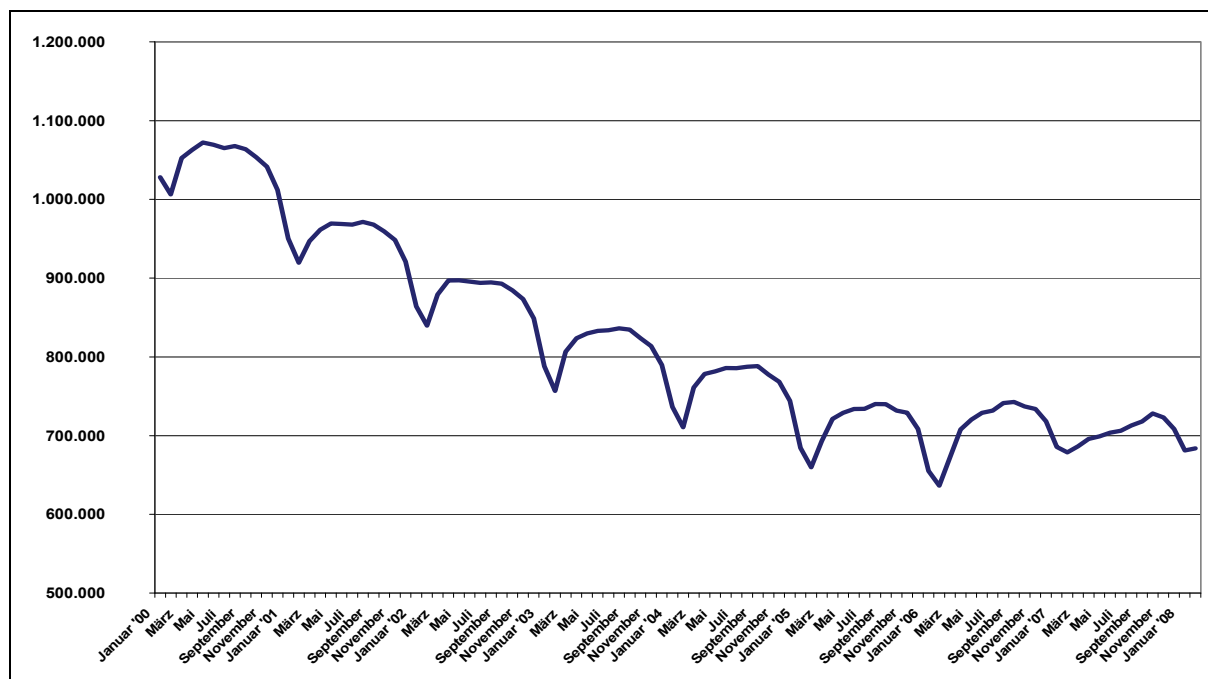
- Telefonische Betriebsbefragungen von 1.000 Baubetrieben in zwei Wellen und 300 Betrieben des Garten- und Landschaftsbaus, die von TNS Infratest Sozialforschung durchgeführt wurden
- Betriebsfallstudien in 18 Betrieben des Baugewerbes
- Entwicklung eines Prognosemodells zur Schätzung der Arbeitsmarkteffekte und der finanziellen Wirkungen unter der Mitarbeit von Dr. Kaltenborn Wirtschaftsforschung und Politikberatung

2 Die Entwicklung des Bauarbeitsmarktes

Seit Anfang dieses Jahrzehntes befindet sich die Beschäftigung in der Bauwirtschaft aufgrund der schlechten inländischen Nachfrage in der Krise, wie die amtlichen Beschäftigungsstatistiken zeigen. Alleine in den letzten sieben Jahren ist die jährliche Durchschnittsbeschäftigung von gut einer Mio. Beschäftigte (1.049.633) im Jahr 2000 auf knapp über 700.000 Beschäftigte im Jahr 2007 zurückgegangen. Dies entspricht einem Rückgang von fast 33%.

Ein weiteres zentrales Merkmal des Bauarbeitsmarktes sind die Schwankungen der Beschäftigten bzw. Arbeitslosenzahlen im Jahresverlauf, wie Abbildung 1 zeigt. Es ist ein erklärtes Ziel der neuen Winterbauförderung, eine Verstetigung der Baubeschäftigung im Jahresverlauf zu fördern.

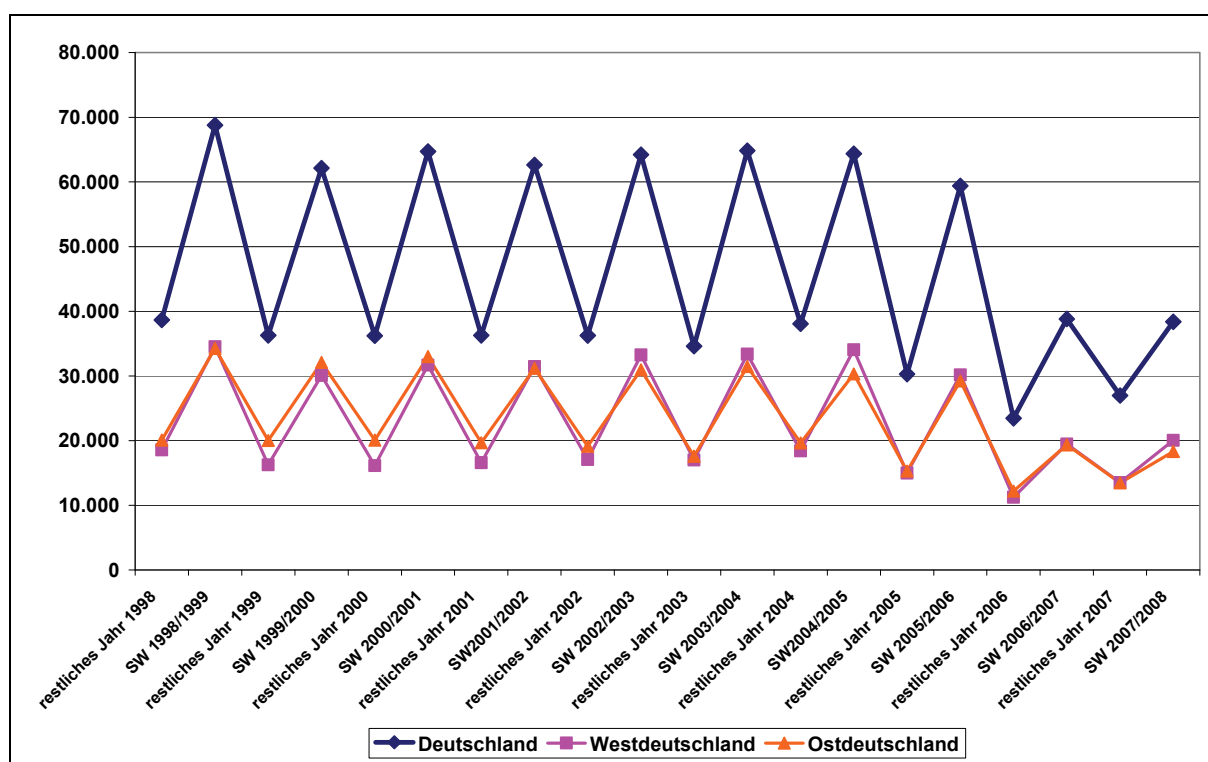
Abbildung 1: Beschäftigte im Bauhauptgewerbe im Jahresverlauf, 2000 bis 2008



Quelle: Eigene Darstellung aus Daten des Statistischen Bundesamtes

In den letzten Jahren erreichte die Jahresbeschäftigung regelmäßig im Februar ihren Tiefpunkt, während der Höhepunkt im August oder September war. Die Schwankungen waren dabei erheblich. Sie lagen in den Jahren 2000 bis 2006 bei durchschnittlich ca. 130.000 Beschäftigten. In 2007 und 2008 sind die Einbrüche bei der Beschäftigung Anfang des Jahres (Rückgang um 64.000 Beschäftigte in 2007 und 44.000 Beschäftigte in 2008) jedoch deutlich niedriger als die Jahre davor. Sie betragen nur noch die Hälfte (2007) bzw. ein Drittel (2008) der Vorjahre. Insgesamt ist also eine deutliche Verstetigung der Beschäftigungsentwicklung ab 2007 erkennbar. Auch die Statistiken zur Arbeitslosigkeit deuten in dieselbe Richtung.

Abbildung 2: Der Zugang in Arbeitslosigkeit im Bauhauptgewerbe im Jahresverlauf, 1998 bis 2008



Quelle: Eigene Berechnungen aus Daten der Bundesagentur für Arbeit

Während sich in den Schlechtwetterzeiten 1998 bis 2005 die durchschnittlichen monatlichen Zugänge zwischen 65.000 und 68.000 Beschäftigten bewegten, lagen sie in den anderen Monaten durchgängig nur etwa halb so hoch. Ab 2007 ist zum ersten Mal eine deutliche Abweichung von diesem Muster feststellbar. Der Unterschied zwischen der Schlechtwetterzeit und den Folgemonaten beträgt im Jahr 2007 nur gut 15.000 Personen. Während in der Schlechtwetterzeit 2005/2006 noch monatlich durchschnittlich über 59.000 Beschäftigte Arbeitslosengeld neu beantragt hatten, waren es in den beiden ersten Förderperioden des neuen Saison-Kurzarbeitergeld monatlich nur knapp 39.000. Dies entspricht einem Rückgang von fast 35%.

3 Die neue Winterbauförderung aus Sicht der beteiligten Akteure

Bei allen beteiligten Akteuren wurde eine hohe Akzeptanz gegenüber dem neuen System deutlich. Die Tarifparteien des Baugewerbes waren an der Entwicklung der Instrumente umfassend beteiligt und unterstützten daher die Implementierung aktiv, indem sie z.B. Baubetriebe umfangreich und bedarfsgerecht informiert haben. Auch von den Arbeitsagenturen wird das neue Förderinstrument grundsätzlich positiv und als eine deutliche Verbesserung gegenüber dem alten System gewertet, obwohl dessen Umsetzung vor allem in der ersten Förderperiode einen erheblichen Mehraufwand für die Arbeitsagenturen bedeutete. Die Baubetriebe wurden von den Arbeitsagenturen mit einem großen Aufwand informiert, beraten und bei der Antragsstellung unterstützt. Die geringe Zahl von abgelehnten Anzeigen zur Kurzarbeit sowie Leistungsanträgen verweist darauf, dass die Unterstützung der Baubetriebe in der Breite funktioniert hat.

Die überwiegend hohe Akzeptanz bei den Bauunternehmen ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass dem stark erweiterten Leistungsspektrum, wie z.B. der erstmals möglichen Abrechnung von auftragsbedingten Arbeitsausfällen und der Möglichkeit, Arbeitsausfälle ab der ersten Ausfallstunde geltend machen zu können, eine nur geringfügig erhöhte Winterbeschäftigungs-Umlage von 0,2% gegenübersteht. Etwas differenzierter wird die neue Winterbauförderung von den Beschäftigten im Baugewerbe wahrgenommen. Diese müssen sich erstmals direkt an der Finanzierung von Leistungen beteiligen,¹ was in manchen Fällen auf Unverständnis stößt. Insbesondere Beschäftigte, die in den letzten Jahren nicht von Winterkündigungen betroffen waren, kritisieren dies häufig. Demgegenüber gibt es aber auch viele Beschäftigte, deren Beschäftigungsstabilität sich durch das neue System erhöht hat und die deshalb auch die Eigenbeteiligung akzeptieren.

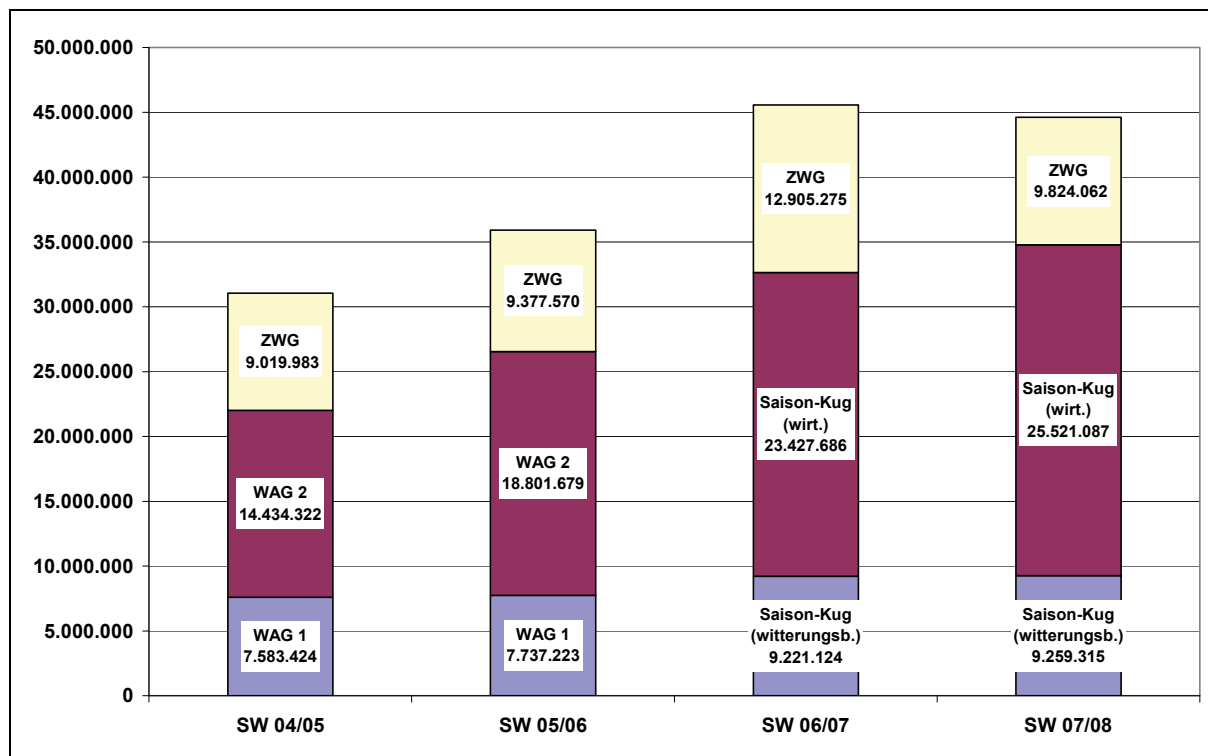
4 Die Nutzung der Winterbauförderung anhand von Prozessdaten

Die Daten, die bei der Beantragung und Auszahlung von Leistungen der Winterbauförderung bei den Arbeitsagenturen generiert werden, weisen eindeutig auf eine breitere Nutzung der neuen Förderinstrumente im Vergleich zu den Vorgängersystemen hin. Sowohl bei der Anzahl an Betrieben als auch bei Beschäftigten ist eine häufigere und intensivere Nutzung des neuen Leistungssystems erkennbar.

¹ Bislang wurde die Eigenbeteiligung der Beschäftigten in Form der Vorausleistungspflicht von 30 Arbeitsstunden sichergestellt.

Dies wird auch an der Entwicklung der abgerechneten Ausfallstunden deutlich. Vergleicht man die Schlechtwetterperioden vor und nach Einführung des Saison-Kurzarbeitergeld, so ist die Zahl der abgerechneten Ausfallstunden um ca. 10 Mio. bzw. 15 Mio. angestiegen.²

Abbildung 3: Abgerechnete Ausfallstunden im Baugewerbe*



Quelle: Eigene Berechnung aus Daten der Bundesagentur für Arbeit

* In der Schlechtwetterzeit 2007/08 konnten noch nicht alle Ausfallstunden eingerechnet werden. Aller Voraussicht nach wird ein höheres Niveau als in der Schlechtwetterzeit 2006/07 erreicht werden.

Die eindeutig meisten Ausfallstunden sind auf auftragsbedingte Gründe zurückzuführen (siehe Säule „Saison-Kurzarbeitergeld (wirtschaftlich)“). Sie machen in beiden Saison-Kurzarbeitergeld-Förderperioden knapp das 2 ½ -fache der witterungsbedingten Ausfallstunden aus (die Zuschuss-Wintergeld-Stunden sind nicht nach witterungs- oder auftragsbedingten Ursachen zuzuordnen). Bemerkenswert ist auch, dass mit Einführung der neuen Winterbauförderung die Zahl der abgerechneten Zeitguthabenstunden über das Zuschuss-Wintergeld

² Dieser Effekt dürfte zum Teil auch darauf zurückzuführen sein, dass in den vorangegangenen Schlechtwetterzeiten die Beschäftigten bis zur 30. Ausfallstunde leistungsrechtlich nicht in Erscheinung getreten sind und diese Ausfallstunden, für die die Beschäftigten entweder Zeitkontenstunden oder Urlaubstage aufbringen mussten, statistisch nicht erfasst wurden. Zudem sind die auftragsbedingten Ausfallstunden, die bis dato durch das konjunkturelle Kurzarbeitergeld aufgefangen wurden, ebenfalls nicht berücksichtigt, da auch diese nicht statistisch erfasst wurden.

angestiegen sind. Die teilweise befürchtete Zurücknahme der betrieblichen Arbeitszeitflexibilisierung im Baugewerbe kann auf dieser Basis somit nicht bestätigt werden.

Die verstärkte Nutzung von Winterbauleistungen zieht Mehrausgaben nach sich. Sowohl die beitrags- als auch umlagefinanzierten Ausgaben sind mit Einführung der neuen Winterbauförderung um ca. 60% deutlich angestiegen.³

Tabelle 1: Ausgaben und Einnahmen der Winterbauförderung (in €)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008 (bis Ende April)
beitragsfinanzierte Ausgaben	76.046.002	48.213.561	76.244.968	95.745.986	158.568.537	155.901.988
umlagefinanzierte Ausgaben	196.384.791	168.389.469	164.940.748	156.912.138	252.501.055	242.370.024
Einnahmen Winterbau-Umlage	170.048.610	160.571.087	143.041.547	202.040.431	296.289.501	96.569.563
Verwaltungskosten der BA	38.395.000	39.737.000	35.910.000	20.724.000	17.500.000	5.833.000
Saldo	-64.731.181	-47.555.382	-57.809.201	24.404.293	26.288.446	*

Quelle: Eigene Berechnung aus Daten der Bundesagentur für Arbeit

* Für 2008 wird wegen mangelnder Aussagekraft kein Saldo angegeben, da zum Zeitpunkt der Auswertung zwar schon ca. 90% der Ausgaben, aber erst ca. 25% der Winterbeschäftigungs-Umlage-Einnahmen getätigt wurden.

Aufgrund der Erhöhung der Winterbeschäftigungs-Umlage sind die Einnahmen aus dieser ebenfalls erheblich gestiegen. Betrachtet man die Situation vor Einführung des Saison-Kurzarbeitergeld, wird eine erhebliche und systematische Unterfinanzierung bei den umlagefinanzierten Leistungen in der alten Winterbauförderung deutlich. Diese konnte durch ein Guthaben in der Winterbeschäftigungs-Umlage aufgefangen werden, welches hauptsächlich in den Jahren 1996 bis 1999 aufgebaut wurde. In den nächsten Jahren hätte aber auch ohne eine Umstellung des Systems die Winterbeschäftigungs-Umlage angepasst werden müssen. Durch die Erhöhung der Umlage konnte trotz der gesteigerten Ausgaben im neuen System in den Jahren 2006 und 2007 wieder ein Guthaben für eventuell schlechtere Jahre aufgebaut werden.

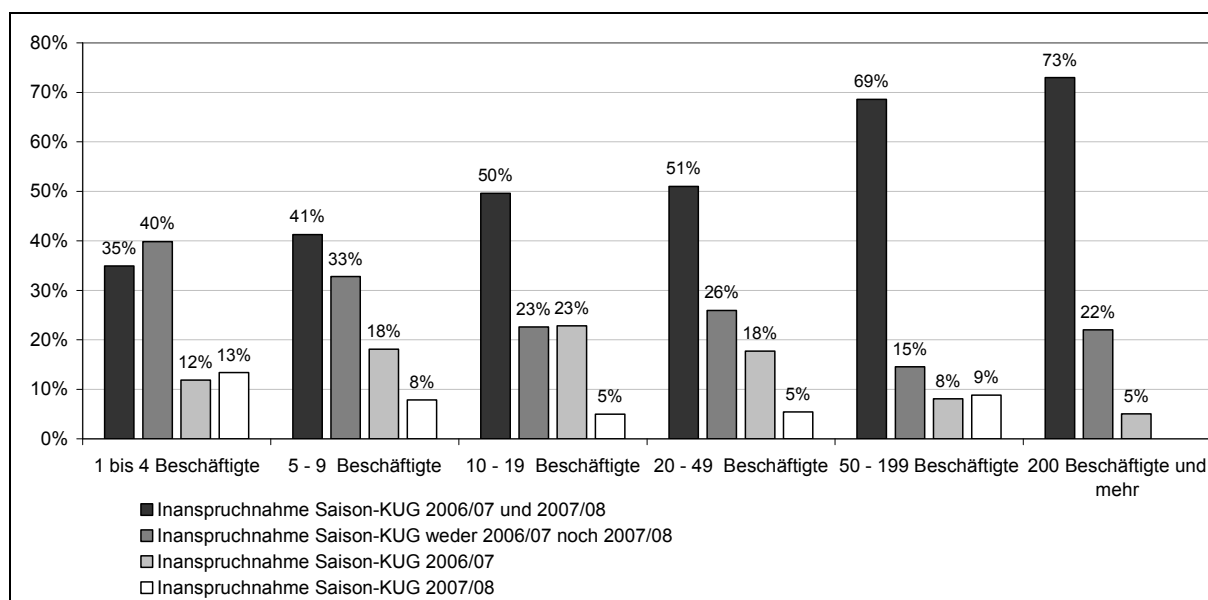
³ Bei der Steigerung der beitragsfinanzierten Ausgaben müssen allerdings die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld, das Baubetriebe im alten System auch in der Schlechtwetterzeit beziehen konnten und das jetzt in die neue Winterbauförderung „eingerechnet“ ist, abgezogen werden. Die Steigerung der beitragsfinanzierten Ausgaben beträgt dann nur noch 36% (das entspricht ca. 35 Mio. €).

5 Betriebliche Umsetzung und Erfahrungen mit der neuen Winterbauförderung

Mit einer repräsentativen Befragung von ca. 1.000 Betrieben wurde die betriebliche Umsetzung sowie die Akzeptanz und Umsetzung der neuen Winterbauförderung im ersten Schlechtwetterzeitraum 2006/07 untersucht. Eine zweite Befragungswelle diente dazu, Änderungen bei der Inanspruchnahme in der zweiten Schlechtwetterzeit 2007/08 zu erheben. Zusätzliche Erkenntnisse konnten durch Betriebsfallstudien gewonnen werden.

Die Angaben der befragten Betriebe ergaben, dass mit 53% gut die Hälfte der Betriebe das Saison-Kurzarbeitergeld – unabhängig von der Inanspruchnahme der ergänzenden Leistungen – in der ersten Schlechtwetterzeit nutzte. Dabei war die Nutzung im Bereich Vorbereitende Baustellenarbeiten, Hoch- und Tiefbau mit 54% etwas höher als im Bereich Dachdeckerei, Bauspengerei, Abdichtungen und Zimmerei (50%). Kleinere Betriebe nutzten das Saison-Kurzarbeitergeld seltener als größere Betriebe (Abbildung 4). Ab einer Betriebsgröße von zehn Beschäftigten setzten mindestens zwei Drittel der Betriebe das neue Instrument der Winterbauförderung ein. Insgesamt hat sich damit die Nutzung der Winterbauförderung gegenüber den vorherigen Schlechtwetterzeiträumen, in denen noch die alte Winterbauförderung galt, verstärkt.

Abbildung 4: Inanspruchnahme des Saison-Kurzarbeitergeldes nach Betriebsgröße, Schlechtwetterzeiträume 2006/07 und 2007/08



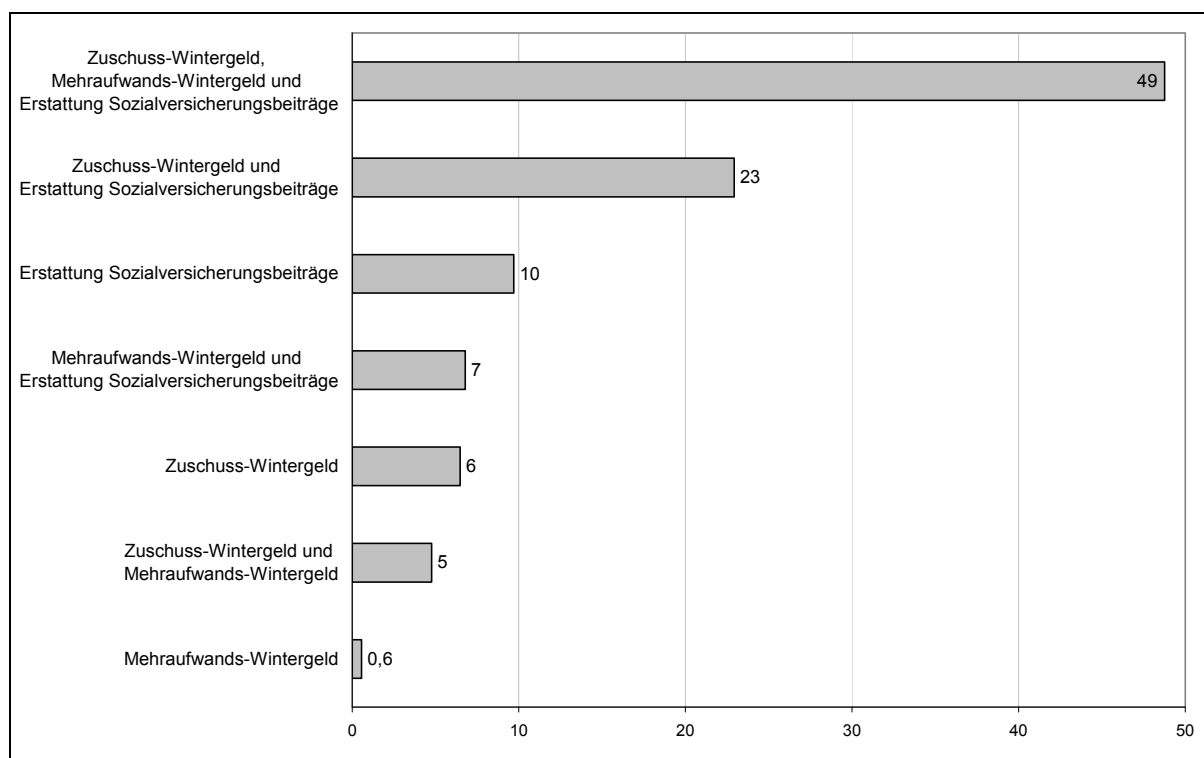
Quelle: Saison-Kurzarbeitergeld, IAQ-Betriebsbefragung – 2. Welle, Vergleich von Schlechtwetterzeiten 2006/07 und 2007/08, gewichtete Werte

Nach Angaben der Betriebe waren der Januar und Februar 2007 die Monate mit der stärksten Nutzung während der ersten Schlechtwetterperiode. Bundesweit erhielt in diesen Monaten gut

die Hälfte aller Beschäftigten der Bauwirtschaft Saison-Kurzarbeitergeld. Der Anteil der Beschäftigten mit Saison-Kurzarbeitergeld an allen Beschäftigten eines Betriebs war bei Kleinbetrieben mit bis zu neun Beschäftigten über-, bei größeren Betrieben unterdurchschnittlich. Die durchschnittliche Zahl der beantragten Stunden je Beschäftigten lag in der Schlechtwetterzeit 2006/07 zwischen 49 Stunden im Dezember 2006 und 64 Stunden im Februar 2007. Ostdeutsche Kleinbetriebe mit bis zu 19 Beschäftigten nutzten das Saison-Kurzarbeitergeld stärker, hier lag die durchschnittliche Zahl der beantragten Stunden deutlich höher.

Im zweiten Schlechtwetterzeitraum hat sich bei drei von vier Betrieben die Inanspruchnahme bzw. Nicht-Inanspruchnahme des Saison-Kurzarbeitergeldes nicht geändert. Etwa 15% der Nutzer von Saison-Kurzarbeitergeld in der ersten Schlechtwetterzeit 2006/07 nahmen die Leistung in der zweiten Schlechtwetterperiode nicht mehr in Anspruch. Hingegen nutzten 10% der Betriebe das Saison-Kurzarbeitergeld in der zweiten Schlechtwetterzeit 2007/08 erstmals, darunter vor allem Kleinbetriebe mit weniger als fünf Beschäftigten, mehrheitlich Betriebe der Dachdeckerei und Betriebe aus Ostdeutschland.

Abbildung 5: Nutzung ergänzender Leistungen zum Saison-Kurzarbeitergeld in der Schlechtwetterzeit 2006/07, Anteile in %



Quelle: Saison-Kurzarbeitergeld, IAQ-Betriebsbefragung, Schlechtwetterzeit 2006/07, gewichtete Werte

Bei den ergänzenden Leistungen zum Saison-Kurzarbeitergeld, also Zuschuss-Wintergeld, Mehraufwands-Wintergeld und Erstattung der Sozialabgaben, gab es deutliche Unterschiede:

Etwa jeder zweite Betrieb (49%) nutzte in Verbindung mit dem Saison-Kurzarbeitergeld alle drei ergänzenden Leistungen, hingegen gaben weniger als 1% der Betriebe an, nur das Mehraufwands-Wintergeld zu nutzen. Die größte Bedeutung unter den ergänzenden Leistungen hat die Erstattung der Sozialabgaben, die in der Schlechtwetterzeit 2006/07 90% der Betriebe in Verbindung mit dem Saison-Kurzarbeitergeld in Anspruch nahmen.⁴ Das Zuschuss-Wintergeld wurde von vier Fünfteln und das Mehraufwands-Wintergeld von fast zwei Dritteln jener Betriebe eingesetzt, die auch Saison-Kurzarbeitergeld in Anspruch nahmen (Abbildung 5). In der zweiten Schlechtwetterperiode blieb es bei der Bedeutung der einzelnen Leistungen.

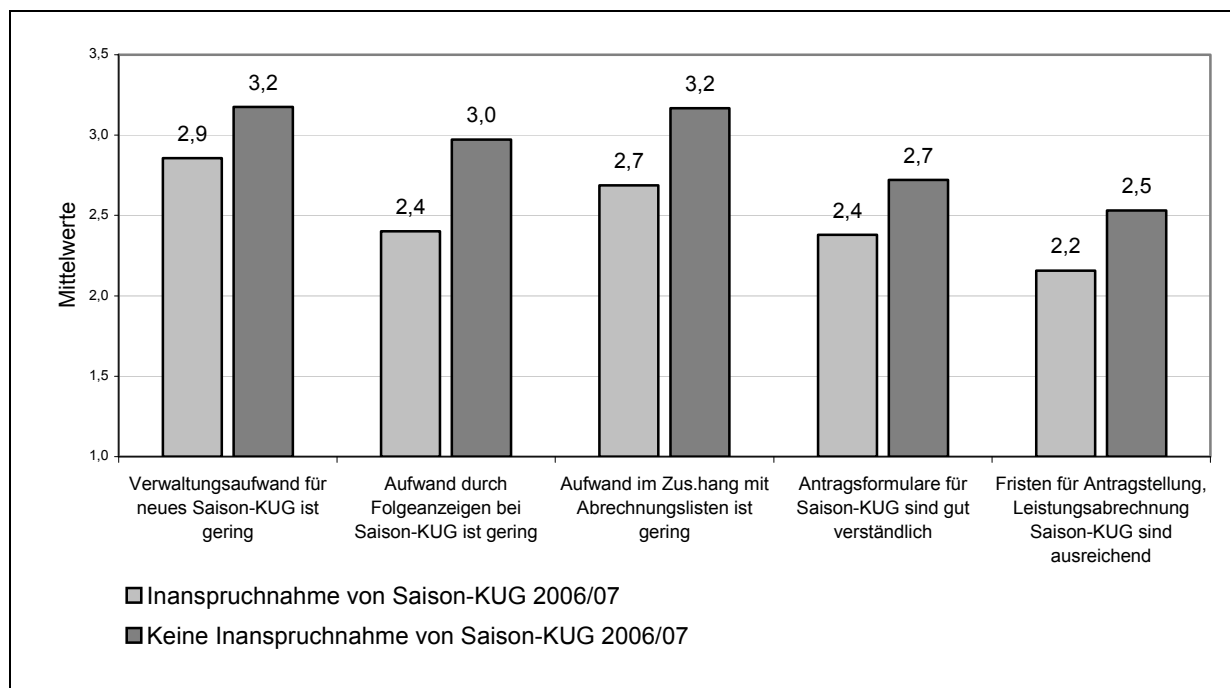
Die erfolgreiche Umsetzung der neuen Winterbauförderung hängt insbesondere von der Existenz und Ausgestaltung von Arbeitszeitkonten in den Betrieben ab, da Guthabenstunden in der Schlechtwetterzeit bei Arbeitsausfall vorrangig vor dem Saison-Kurzarbeitergeld eingesetzt werden sollen. Im Schlechtwetterzeitraum 2006/07 besaßen 53% aller Betriebe ein Arbeitszeitkonto. Betriebe mit weniger als fünf Beschäftigten hatten in 40% der Fälle ein Arbeitszeitkonto, während es in größeren Betrieben mit mindestens 50 Beschäftigten über 80% waren. War ein Arbeitszeitkonto vorhanden, konnten in den meisten Betrieben bis zu 150 Guthabenstunden angespart werden, mit zunehmender Betriebsgröße waren eher größere Ansparvolumen vorhanden. Von den Betrieben, die in der ersten Schlechtwetterzeit kein Arbeitszeitkonto hatten, hat etwa jeder zehnte eines eingeführt. Bei der großen Mehrheit der Betriebe, die in der ersten Schlechtwetterzeit ein Arbeitszeitkonto hatten, war das Konto auch im zweiten Schlechtwetterzeitraum weiterhin vorhanden. Etwa jeder siebte Betrieb hatte das Konto zwischenzeitlich abgeschafft, darunter befanden sich fast ausschließlich kleinere Betriebe. Aus den Betriebsfallstudien liegen Hinweise vor, dass die Regelung zum Einsatz von Guthabenstunden einerseits Anreize schafft, Guthabenstunden anzusparen, andererseits aber auch für Beschäftigte und Betriebe unter Umständen nachteilig sein kann. Zudem erschweren Missverständnisse und Unkenntnis der Verfahrensregeln zum Saison-Kurzarbeitergeld und zur Winterbauförderung insgesamt die Anwendung und führen dazu, die neue Winterbauförderung nicht anzuwenden.

Der Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der neuen Winterbauförderung wurde allgemein neutral eingeschätzt. Betriebe, die das Saison-Kurzarbeitergeld bereits angewendet hatten, schätzen den Verwaltungsaufwand insgesamt und einzelne Aspekte des Antrags- und Erstattungsverfahrens durchweg günstiger ein als Betriebe ohne Erfahrung mit dem Saison-Kurzarbeitergeld (Abbildung 6). In der zweiten Schlechtwetterperiode fielen die Einschätzungen nochmals besser aus, insbesondere bei Betrieben, die das Saison-Kurzarbeitergeld nutz-

⁴ Ein Anteilswert von 90% bei der Erstattung der Sozialabgaben ergibt sich aus den Einzelwerten in Abbildung 5: Erstattung der Sozialabgaben in Kombination a) mit Mehraufwands-Wintergeld und Zuschuss-Wintergeld (49%), b) ausschließlich mit Zuschuss-Wintergeld (23%), c) ausschließlich mit Mehraufwands-Wintergeld (7%) und d) ohne eine weitere ergänzende Leistung (10%). Die Summe der Einzelwerte ohne Dezimalstellen ergibt 89% (Rundungsfehler).

ten. Außerdem verringerte sich nach Angaben der Betriebe der Bearbeitungszeitraum bis zur Erstattung der beantragten Leistungen.

Abbildung 6: Einschätzung des Verwaltungsaufwandes bei der Winterbauförderung, Schlechtwetterzeitraum 2006/07, nach Betrieben mit und ohne Inanspruchnahme des Saison-Kurzarbeitergeldes



Interpretationshilfe: Betriebe konnten Aussagen zum Verwaltungsaufwand (z.B. „Der Verwaltungsaufwand, der in den Betrieben durch das Saison-Kurzarbeitergeld entsteht, ist gering) auf einer fünfstufigen Skala zustimmen oder nicht zustimmen. Der Wert 3 entspricht einer neutralen Einschätzung, größere Werte einer Ablehnung und kleinere Werte einer Zustimmung zur Aussage.

Quelle: Saison-Kurzarbeitergeld, IAQ-Betriebsbefragung, Schlechtwetterzeit 2006/07, gewichtete Werte

Die Wirkung der neuen Winterbauförderung auf das Kündigungsverhalten in der Schlechtwetterzeit wurde von gut der Hälfte der befragten Betriebe für die erste Schlechtwetterperiode insgesamt positiv bewertet. Die Einschätzung, dass das Saison-Kurzarbeitergeld zum weitgehenden Verzicht auf Entlassungen in künftigen Schlechtwetterperioden beitrage, fiel für den zweiten Schlechtwetterzeitraum nochmals besser aus.

Diese Einschätzung deckt sich mit Angaben der Betriebe zu den tatsächlichen Entlassungen im Schlechtwetterzeitraum 2006/07. Etwa ein Viertel der befragten Betriebe hatte Mitarbeiter während der Schlechtwetterperiode aus wirtschaftlichen oder saisonalen Gründen entlassen. Unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme des Saison-Kurzarbeitergeldes entließ knapp jeder dritte Betrieb in der Schlechtwetterperiode 2006/07 weniger Mitarbeiter als im Schlechtwetterzeitraum 2005/06, als die alte Winterbauförderung noch galt. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Betrieben, die die neue Winterbauförderung nutzen und sol-

chen, die sie nicht nutzen: Während lediglich 10% der Betriebe ohne Saison-Kurzarbeitergeld-Nutzung angaben, in der Schlechtwetterzeit 2006/07 weniger Entlassungen als im vorherigen Schlechtwetterzeitraum 2005/06 ausgesprochen zu haben, gaben dies 60% der Betriebe mit Saison-Kurzarbeitergeld-Nutzung an. Nach Angaben dieser Betriebe waren weniger Entlassungen – neben der Auftragslage und den Witterungsbedingungen – insbesondere auf die neue Winterbauförderung zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund hielt die Mehrheit der Befragten das Saison-Kurzarbeitergeld im Vergleich mit der alten Winterbauförderung für eine deutliche Verbesserung. Auch die Einschätzung, dass das Saison-Kurzarbeitergeld zum weitgehenden Verzicht auf Entlassungen in künftigen Schlechtwetterperioden beitrage, fiel für den zweiten Schlechtwetterzeitraum nochmals besser aus.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass in den ersten beiden Schlechtwetterzeiträumen seit Einführung des Saison-Kurzarbeitergeldes die neue Winterbauförderung von etwa der Hälfte der Betriebe im Bereich der Vorbereitenden Baustellenarbeiten, des Hoch- und Tiefbaus sowie der Dachdeckerei, Bauspenglerei, Abdichtungen und Zimmerei in Anspruch genommen wurde. Insbesondere kleinere Betriebe nutzten die neue Leistung jedoch deutlich seltener. Außerdem haben gerade diese Betriebe häufig keine Arbeitszeitkonten, die im Zusammenhang mit der neuen Winterbauförderung an Bedeutung gewonnen haben. Da etwa die Hälfte aller Baubetriebe, die das Saison-Kurzarbeitergeld hätten nutzen können, in dieser Größenklasse lag, konnte ein beträchtlicher Teil der Betriebe die neue Winterbauförderung nicht ideal umsetzen. Dennoch wiesen insbesondere Kleinbetriebe – gemessen am Anteil der Beschäftigten je Betrieb und an der Zahl der beantragten Stunden – eine überdurchschnittliche Nutzung des Saison-Kurzarbeitergeldes auf. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass sich unter den Betrieben, die das Saison-Kurzarbeitergeld in der zweiten Schlechtwetterperiode 2007/08 erstmals anwendeten, überwiegend Betriebe mit weniger als fünf Beschäftigten befanden. Auch für Kleinbetriebe scheint somit die Nutzung der neuen Winterbauförderung attraktiv zu sein, und einzelne Hindernisse, die eine konkrete Anwendung bisher verhierten, werden sukzessive überwunden.

Die insgesamt neutrale Einschätzung zum Verwaltungsaufwand, der mit der Beantragung und Erstattung von Leistungen der neuen Winterbauförderung verbunden ist, und vor allem die positive Einschätzung von Betrieben, die das Saison-Kurzarbeitergeld bereits nutzten, deutet darauf hin, dass der erwartete und tatsächliche Verwaltungsaufwand die Betriebe nicht vom Einsatz des Saison-Kurzarbeitergeldes abgehalten hat bzw. zum Ausstieg aus der Nutzung führte. Hinzu kommt, dass sich die Einschätzung der Betriebe zum Verwaltungsaufwand im Zeitverlauf günstiger darstellte und auch die Bearbeitungszeiten der Agenturen für Arbeit inzwischen verkürzt wurden. Außerdem wurde die Wirkung der neuen Winterbauförderung auf Entlassungen positiv eingeschätzt und die Förderung insgesamt mehrheitlich als Verbesserung wahrgenommen.

Nachteilig für die Anwendung des Saison-Kurzarbeitergeldes sind hingegen Missverständnisse und Unkenntnis zur Umsetzung des Saison-Kurzarbeitergeldes, die trotz der zahlreichen Informationsanstrengungen der Arbeitsverwaltung und Tarifpartner verblieben sind. Es ist denkbar, dass insbesondere Kleinbetriebe ggf. nicht über die Ressourcen verfügen, sich umfassend zu informieren. Dies dürfte auch für Beschäftigte gelten, deren Einstellung zu diesem Instrument für eine erfolgreiche Implementation nicht unterschätzt werden sollte. Dies deutet darauf hin, dass durch Information und Unterstützung von Kleinbetrieben und Beschäftigten die Akzeptanz und damit letztlich die Nutzung des Saison-Kurzarbeitergeldes auf eine breitere Basis gestellt werden kann. Diese Leistungen, die insbesondere von den Arbeitgeberverbänden der Bauwirtschaft und der Industriegewerkschaft Bauen-Agrar-Umwelt und vor allem von der Bundesagentur für Arbeit bereits erbracht werden, sollten weitergeführt und intensiviert werden.

6 Die neue Winterbauförderung im Garten- und Landschaftsbau

Der Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau (im Folgenden GaLaBau genannt) ist im Gegensatz zum Bauhauptgewerbe und dem Dachdecker- und Zimmererhandwerk erst in der zweiten Förderperiode des neuen Leistungssystems hinzugekommen. Der GaLaBau weist darüber hinaus einige Besonderheiten auf, die dafür sprechen, ihn getrennt von anderen „Saison-Kurzarbeitergeld-Branchen“ zu betrachten. Neben dem anderen Arbeitsumfeld – der GaLaBau gilt im Allgemeinen z.B. als witterungsanfälliger als das Bauhauptgewerbe – liegen diese Besonderheiten in der noch kleinbetrieblicher strukturierten Unternehmenslandschaft und der nicht so krisengeprägten wirtschaftlichen Entwicklung in den letzten Jahren. Des Weiteren kommen eine andere tarifliche Ausgangslage als im Bauhauptgewerbe und Unterschiede bei der alten Winterbauförderung hinzu (im GaLaBau gab es z.B. kein umlagefinanziertes Winterausfallgeld und das beitragsfinanzierte Winterausfallgeld wurde erst ab der 150. Ausfallstunde bezahlt). Der GaLaBau ist deshalb ein wichtiges Beispiel für die Ausweitung des neuen Leistungssystems zur Förderung ganzjähriger Beschäftigung auf andere Branchen. Leider ist die statistische Datenlage erheblich lückenhafter als im Bauhauptgewerbe, so dass sich die Analysen im Wesentlichen auf die Ergebnisse der Betriebsbefragung beschränken müssen.

Insgesamt haben 61% der befragten GaLaBau-Betriebe Leistungen der neuen Winterbauförderung in Anspruch genommen. Gegenüber der Inanspruchnahme des alten Leistungssystems hat sich die Quote um ca. 30 Prozentpunkte erhöht und damit fast verdoppelt. Insgesamt wird die neue Winterbauförderung häufiger von ostdeutschen Betrieben genutzt (74% gegenüber 59% in Westdeutschland) und von größeren Betrieben. Während 45% der Betriebe mit 1-4 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Leistungen beantragt haben, waren es z.B. bei Betrieben mit 5-9 Beschäftigten schon 85%.

58% aller befragten Betriebe haben für ihre Beschäftigten Arbeitszeitkonten eingerichtet. 13% beabsichtigen, diese in nächster Zeit einzuführen. Auch beim GaLaBau hat sich die Befürch-

tung, dass aufgrund des neuen Leistungssystems die Arbeitszeitflexibilisierung in den Betrieben rückgängig gemacht wird, nicht bestätigt. Zwar haben 9% aller befragten Betriebe angegeben, eine Arbeitszeitkontenregelung in letzter Zeit abgeschafft zu haben (wobei die neue Winterbauförderung in der Mehrzahl der Fälle nicht als Grund für diesen Schritt genannt wurde); zugleich gaben aber auch 14% der Betriebe an, eine Zeitkontenregelung im Zuge des neuen Saison-Kurzarbeitergeld-Systems eingeführt zu haben. In 91% der Fälle mit vorhandenen Zeitkonten wurden Arbeitszeitguthaben zur Vermeidung von Saison-Kurzarbeitergeld-Bezug eingesetzt.

Auch im GaLaBau hat das neue Leistungssystem zur Vermeidung von Entlassungen geführt. Immerhin 66% derjenigen Betriebe, die in der ersten Förderperiode Saison-Kurzarbeitergeld im GaLaBau beantragt hatten, konnten die Anzahl ihrer Entlassungen reduzieren, während dies nur bei jedem fünften Betrieb ohne Inanspruchnahme von Leistungen der Winterbauförderung der Fall war.

Tabelle 2: Entlassungen von Beschäftigten in Betrieben im GaLaBau mit und ohne Inanspruchnahme von Saison-Kurzarbeitergeld in der Förderperiode 2007/08 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum

	Inanspruchnahme von Saison-Kurzarbeitergeld	
	ja	nein
Weniger Entlassungen in Schlechtwetterzeit 2007/08	66	22
Etwa gleich viele Entlassungen	17	62
Mehr Entlassungen in der Schlechtwetterzeit 2007/08	17	17
Gesamt	100	100

Quelle: Saison-Kurzarbeitergeld, IAQ-Betriebsbefragung, GaLaBau, Schlechtwetterzeit 2007/08, gewichtete Werte

Berücksichtigt man weitere Einflussfaktoren auf das Entlassungsverhalten wie z.B. die Auftragslage des Betriebs, die Witterungsanfälligkeit, die Betriebsgröße oder das Vorhandensein einer Arbeitszeitkontenregelung, dann zeigen Berechnungen, dass die Nutzung des Saison-Kurzarbeitergeldes im GaLaBau einen erheblichen Einfluss auf die Reduzierung von Entlassungen hat. Nach der (guten) Auftragslage ist die neue Winterbauförderung der zweitwichtigste Faktor zur Vermeidung von Kündigungen.

Insgesamt bewerten über zwei Drittel der GaLaBau-Betriebe das neue Leistungssystem als eine deutliche Verbesserung gegenüber der alten Winterbauförderung. Diese positive Einschätzung zeigt sich auch durch die verstärkte Nutzung der Instrumente. Zudem weisen die

Daten darauf hin, dass auch im GaLaBau das neue Leistungssystem eine positive Arbeitsmarktwirkung entfaltet.⁵

7 Schätzung des Arbeitsmarkteffektes und der finanziellen Wirkungen

Ein weiterer wichtiger Baustein der Evaluierung bestand darin, die Wirkungen der neuen Winterbauförderung auf den Arbeitsmarkt abzuschätzen und in der Konsequenz mögliche finanzielle Auswirkungen auf die Arbeitslosenversicherung und den Bundeshaushalt zu quantifizieren.⁶

Hierfür wurde in drei Schritten vorgegangen. Zunächst wurde ein Modell entwickelt, das die verschiedenen Einflussgrößen auf die Beschäftigung im Bauhauptgewerbe während der Schlechtwetterzeit erfasst und quantifiziert und mit dem sich die Effekte der neuen Winterbauförderung isolieren lassen. Dieses Modell ermöglichte es, in einem zweiten Schritt die Zugänge in Arbeitslosigkeit unter den Annahmen „es gilt die neue Winterbauförderung“ bzw. „es gilt die alte Winterbauförderung“ zu prognostizieren. Als Ergebnis konnten so die Zugänge in Arbeitslosigkeit mit und ohne Gültigkeit von Saison-Kurzarbeitergeld geschätzt werden. Durch Differenzbildung war es nun möglich, die Anzahl der Personen zu ermitteln, die aufgrund der neuen Winterbauförderung nicht arbeitslos geworden sind. Anhand der Anzahl der ermittelten Personen wurden schließlich die Einspareffekte berechnet. Grundlage hierfür waren die durchschnittlichen monatlichen Bruttoausgaben für Arbeitslose im ALG I-Bezug.

7.1 Modellbeschreibung

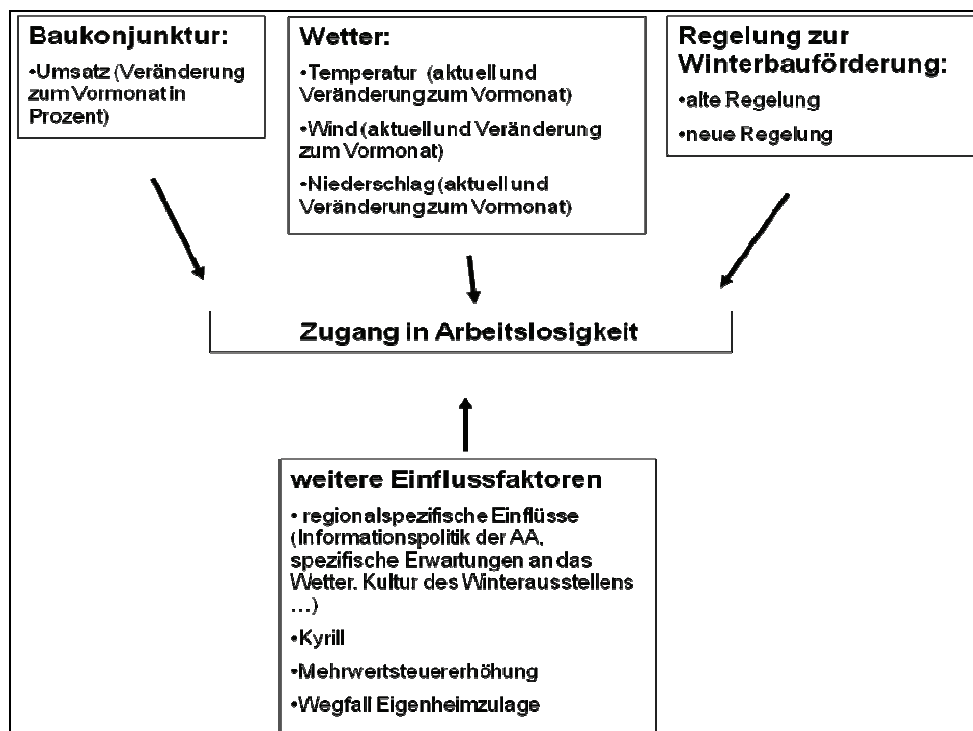
Als Einflussfaktoren auf die Zugänge in Arbeitslosigkeit wurden die Baukonjunktur, die Witterungsbedingungen und die Möglichkeiten, die die Regelungen zur Winterbauförderung bieten, identifiziert. Hinzu kommen weitere Erklärungsfaktoren wie zeitspezifische singuläre Faktoren (Kyrill, Wegfall der Eigenheimzulage, Mehrwertsteuererhöhung) und spezifische regionale Einflüsse (tradierte Verhaltensweisen und Präferenzen der Arbeitgeber und Arbeit-

⁵ Weitergehende Analysen, die einen eindeutigen Arbeitsmarkteffekt nachweisen, sind im GaLaBau leider aufgrund der mangelnden statistischen Datengrundlagen und des sehr kurzen Analysezeitraums nicht möglich.

⁶ Berechnungen zu den Wirkungen auf den Bundeshaushalt waren jedoch aufgrund der unzureichenden Datengrundlage nicht möglich. Nach Auskunft der Bundesagentur für Arbeit werden die Zu- und Abgänge von Beschäftigten des Bauhauptgewerbes nicht nach Rechtskreisen SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende) und SGB III (Arbeitsförderung) differenziert erfasst. Zudem liegen keine Erkenntnisse darüber vor, welcher Anteil der Baubeschäftigten die Anspruchsvoraussetzungen für keinen dieser Rechtskreise erfüllt. Diese Daten wären jedoch notwendig, um die Wirkungen auf den Bundeshaushalt zu berechnen. Die vorliegende Schätzung zur Arbeitsmarktwirkung des Saison-Kurzarbeitergeldes sowie die daraus abgeleiteten Kosten und Einspareffekte wurde für den Rechtskreis SGB III vorgenommen, d.h. es wurde unterstellt, dass das Saison-Kurzarbeitergeld ausschließlich Arbeitslosigkeit im SGB III vermeidet.

nehmer wie z.B. die Kultur des „Winterausstellens“⁷ sowie Erfahrungen mit der Arbeitsagentur etc.), die sich jedoch nur über das Bundesland abbilden lassen (Abb. 7).

Abbildung 7: Kausalmodell



Für die Berechnung der Effekte wurden je zwei Schlechtwetterperioden unter Gültigkeit der alten Winterbauförderung (2004/05 und 2005/06) und zwei Schlechtwetterperioden unter Gültigkeit der neuen Winterbauförderung (2006/07 und 2007/08) herangezogen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass für die Schlechtwetterperiode 2007/08 nur Daten bis einschließlich Januar 2008 zur Verfügung standen. Da eine Analyse des Verlaufs der Beschäftigtenstruktur seit 2000 deutliche Unterschiede im Jahresverlauf der 16 Bundesländer ergab (starker Rückgang der Beschäftigung in den Wintermonaten, mittlerer Rückgang der Beschäftigung in den Wintermonaten sowie geringer Rückgang der Beschäftigung in den Wintermonaten), wurde die Wirkung der neuen Winterbauförderung getrennt für die drei identifizierten „Regionstypen“ berechnet. Zudem wurden innerhalb der Regionstypen zusätzlich die Effekte der jeweiligen Bundesländer kontrolliert. Die Berechnung des Modells erfolgte mit dem Verfahren der multiplen Regressionsanalyse.

⁷ Mit Winterausstellung ist die temporäre Entlassung der Beschäftigten während der Schlechtwetterzeit gemeint. In einigen Regionen Deutschlands ist es üblich, die Baubeschäftigten - mit der Garantie der Wiedereinstellung - für die Wintermonate zu entlassen und zu Beginn des Frühjahrs wieder einzustellen.

7.2 Ergebnisse

Die aufgeklärte Varianz⁸ ist mit Werten zwischen 84 und 91% in allen drei Regionstypen sehr hoch. Somit werden durch das spezifizierte Modell die verschiedenen Einflussfaktoren auf die Zugänge der Winterarbeitslosigkeit gut erfasst. Mit Hilfe der durch die Regressionsgleichung erhaltenen Koeffizienten für die einzelnen Einflussfaktoren war es nun möglich, die Zugänge in Arbeitslosigkeit mit und ohne neue Winterbauförderung vorherzusagen.

Die Prognose wurde für jedes Bundesland und jeden Förderungsmonat der ersten Förderungsperiode (2006/07) je zweimal durchgeführt. Zunächst wurden die Zugänge in Arbeitslosigkeit unter der Bedingung „es gilt die neue Winterbauförderung“ prognostiziert. In einem zweiten Schritt wurden die Zugänge in Arbeitslosigkeit unter der Annahme: „es gilt die alte Winterbauförderung“ berechnet. Auf die Berechnung der zweiten Förderungsperiode musste aufgrund der unvollständigen Datenlage verzichtet werden.

Für die zweite Förderperiode standen nur Daten der Monate Dezember und Januar zur Verfügung. Dies sind auch die Monate, in denen die höchsten Entlassungen zu erwarten sind, also der größte Effekt des neuen Saison-Kurzarbeitergeldes anzunehmen ist. Dagegen waren die moderateren Einbrüche im Februar und März unterrepräsentiert und konnten sich nicht vollends in der Modellschätzung niederschlagen.

Die folgende Tabelle weist die Zugänge in Arbeitslosigkeit für Gesamtdeutschland nach Angaben der BA sowie die Ergebnisse der Prognose aus. Zum besseren Vergleich wurden auch noch die Zugänge in Arbeitslosigkeit im letzten Jahr der alten Winterbauförderung eingefügt (Spalte 9, Tabelle 3). Wie aus Tabelle 3 ersichtlich ist, kommt die Prognose der Realität sehr nahe, auch wenn eine Tendenz des Modells zu erkennen ist, den tatsächlichen Zugang in Arbeitslosigkeit zu unterschätzen. Bei der Quantifizierung des Ausmaßes dieser Unterschätzung hilft der Vergleich mit den Zugängen in Arbeitslosigkeit in der Wintersaison 2004/05, dem letzten Förderungsjahr ohne Saison-Kurzarbeitergeld (Spalte 9). Die prognostizierten Werte des Modells für die Förderperiode 2005/06 ohne Saison-Kurzarbeitergeld (Spalte 7) liegen sehr dicht an den Werten der Saison 2004/05. Dies ist ein weiterer Hinweis für die Qualität des entwickelten Modells. Dennoch sollte bei der abschließenden Bewertung der Ergebnisse und des Einspareffekts die Tendenz zur Unterschätzung berücksichtigt werden.

⁸ Die aufgeklärte Varianz ist der Anteil der Gesamtvarianz, der durch die gewählten Einflussfaktoren erklärt wird. Die aufgeklärte Varianz kann Werte zwischen 0 und 1, die aufgeklärte Varianz in Prozent kann analog Werte zwischen 0 und 100 annehmen

Tabelle 3: Zugänge in Arbeitslosigkeit auf Grundlage der BA-Daten und die Ergebnisse unserer Prognose auf Basis der 1. Förderperiode (FP) 2006/07 (in Tsd.)

	Dez 06	Jan 07	Feb 07	Mrz 07	Summe Zugänge in 1. FP (BA)	Summe 1. FP mit Saison-Kug (geschätzt)	Summe 1. FP ohne Saison- Kug (geschätzt)	Differenz Spalte 6 und 7	Summe Zu- gänge alte Winterbau- förderung (2004/05)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Deutschland	33	75	33	28	169	154	310	156	321

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Aus der Differenz der Spalten 6 (Summe 1. FP mit Saison-Kurzarbeitergeld) und 7 (Summe 1. FP ohne Saison-Kurzarbeitergeld) in Tabelle 3 ergibt sich die Anzahl derjenigen Personen, die in der ersten Förderperiode 2006/07 aufgrund der neuen Winterbauförderung nicht arbeitslos wurden. Demnach konnten die Zugänge in Arbeitslosigkeit durch die Einführung der neuen Winterbauförderung in der ersten Förderperiode um 156.000 Personen verringert werden.

7.3 Berechnung der finanziellen Wirkungen der neuen Winterbauförderung

Anhand der ermittelten Zahlen konnten mittels der zur Verfügung stehenden Kopfsätze⁹ für Personen im ALG I-Bezug Annahmen über die mit der Reduzierung der Arbeitslosenzahlen einhergehenden Einspareffekte getroffen werden. Dafür müssen die jeweiligen Kopfsätze mit der Dauer der Arbeitslosigkeit der Neuzugänge in Arbeitslosigkeit in Bezug gesetzt werden.¹⁰

Aufgrund der Tatsache, dass es keine Statistik gibt, die die durchschnittliche Dauer der in der Schlechtwetterzeit arbeitslos gewordenen Beschäftigten aufweist, musste zur Berechnung des Einspareffektes mit einem Konstrukt gearbeitet werden.

Grundlage hierfür sind Sonderauswertungen der BA, die den Abgang von Arbeitslosen auf Monatsbasis nach Bauberufen ausweisen. Da auch die Zugänge in Arbeitslosigkeit auf Monatsbasis vorliegen, war es möglich, für einen Teil der Zugänge die Dauer der Arbeitslosigkeit

⁹ Die Kopfsätze bezeichnen die durchschnittlichen monatlichen Bruttoausgaben pro Arbeitslosen im ALG I-Bezug (einschließlich der Beiträge zur Kranken-, Renten-, und Pflegeversicherung) für Gesamtdeutschland. Diese Kopfsätze werden für die Einzelmonate Dezember 2006 bis März 2007 für die weiteren Berechnungen gemittelt. Der pro Monat angenommene Kopfsatz beträgt damit 1.289 €.

¹⁰ Die folgenden Berechnungen basieren auf der Annahme, dass sämtliche arbeitslos gewordenen Beschäftigten ALG I beziehen werden. Zwar entspricht diese Annahme nicht der Realität, es liegen jedoch keine Statistiken vor, die die Zahl derjenigen Personen, die von der Beschäftigung direkt in ALG II wechseln oder keine Lohnersatzleistung erhalten, ausweist.

zu schätzen. Die von der BA übernommenen Zahlen beziehen sich auf die Anzahl der Arbeitslosen, die „unter einem Monat“, „unter zwei Monaten“, „unter drei“ bzw. „unter vier Monaten“ arbeitslos sind, bevor sie aus der Arbeitslosigkeit abgehen. Aus Gründen der Praktikabilität wurde für die weitere Berechnung jeweils die Monatsmitte als „Abgangszeitpunkt“ angenommen. Ausgehend von diesen Überlegungen konnten die prozentualen Anteile derjenigen Arbeitslosen berechnet werden, die nach angenommenen zwei, sechs, zehn bzw. 14 Wochen aus der Arbeitslosigkeit abgehen sowie der Anteil derjenigen, die mindestens bis zum Ende der Schlechtwetterperiode arbeitslos bleiben. Die so ermittelten Anteile lassen sich zur Berechnung des Einsparungseffektes auf die geschätzten 156.000 Beschäftigten, die aufgrund der neuen Winterbauförderung nicht arbeitslos geworden sind, beziehen.

Tabelle 4: Grundlage der Berechnung der Leistungsmonate für diejenigen, die während der Schlechtwetterzeit wieder in Arbeit gehen bzw. mindestens bis Ende der Schlechtwetterzeit arbeitslos bleiben

Anzahl derjenigen, die die Arbeitslosigkeit in der Schlechtwetterzeit verlassen	Dauer der Arbeitslosigkeit in Monaten	Anzahl * Dauer = Leistungsmonate	Anzahl derjenigen, die die Arbeitslosigkeit in der Schlechtwetterzeit nicht verlassen)	Dauer der Arbeitslosigkeit in Monaten	Anzahl * Dauer = Leistungsmonate
24.000	0,5	12.000	4.000	3,5	14.000
19.000	1,5	28.500	46.000	2,5	115.000
16.000	2,5	40.000	18.000	1,5	27.000
8.000	3,5	28.000	21.000	0,5	10.500
67.000	Summe	109.000	89.000	Summe	167.000

Quelle: Sonderauswertungen der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen

Insgesamt werden durch die neue Winterbauförderung 276.000 Leistungsmonate eingespart. Bei einem monatlichen Kopfsatz von 1.289 € ergibt dies einen Einsparungseffekt beim ALG I von **356 Millionen €**.

Für den Gesamtsaldo ist zu berücksichtigen, dass es im Rahmen der neuen Winterbauförderung zu einem erheblichen Anstieg sowohl bei den umlage- als auch bei den beitragsfinanzier-

ten Ausgaben kam, die dem Einspareffekt von 356 Millionen € gegenübergestellt werden müssen, um die finanziellen Wirkungen angemessen einschätzen zu können. Von Relevanz sind hier allerdings nur die beitragsfinanzierten Ausgaben, die sich während der ersten Förderperiode um rund 63 Millionen € erhöht haben. Von diesem Betrag sind jedoch noch die Ausgaben für das „normale“ Konjunktur-Kurzarbeitergeld von rund 28 Millionen € abzuziehen, so dass sich die beitragsfinanzierten Ausgaben durch die neue Winterbauförderung um rund 35 Millionen € erhöht haben. Rechnet man diese Summe dem ermittelten Einsparungseffekt von ALG I entgegen, beträgt der **Gesamteinsparungseffekt 321 Millionen €**.

Einschränkend ist jedoch daran zu erinnern, dass das Modell eine Neigung zeigt, den Arbeitsmarkteffekt der neuen Winterbauförderung zu *überschätzen*. Dies ist darauf zurückzuführen, dass im Modell nur die erste Förderperiode komplett abgebildet werden konnte. Weiterhin ist der Vollständigkeit halber anzumerken, dass aufgrund der vielen Einflussfaktoren, die bei der Schätzung des Modells mit in Betracht gezogen werden mussten, das Modell eine vergleichsweise geringe Anzahl an Freiheitsgraden aufweist, also als sehr determiniert gelten muss. Die Qualität der Prognoseleistung der Zugänge in Arbeitslosigkeit insgesamt in der ersten Förderperiode 2006/07 zeigt jedoch, dass das Modell nahe am empirischen Wert liegt, so dass die Berechnung als statistisch robust anzusehen ist.

8 Fazit

In den ersten beiden Schlechtwetterperioden hat sich das neue Leistungssystem zur Förderung ganzjähriger Beschäftigung bewährt und seine Ziele erreicht. Bei allen beteiligten Akteuren wurde eine hohe Akzeptanz deutlich, die neuen Förderinstrumente werden überwiegend als eine Verbesserung wahrgenommen. Insgesamt lässt sich eine verstärkte Nutzung des neuen Leistungssystems feststellen, was im Ergebnis zu einer Verstetigung des Bauarbeitsmarktes geführt hat. Wie Modellrechnungen zeigen, konnten die durch das neue System bedingten Mehrausgaben durch Einspareffekte beim ALG I erheblich übertroffen werden. Die Einnahmen aus der erhöhten Winterbeschäftigungs-Umlage waren ebenfalls ausreichend, um die Leistungen zu finanzieren. Es konnte sogar ein Guthaben für kommende Jahre aufgebaut werden. Für die im Gesetzgebungsverfahren geäußerten Befürchtungen wie z.B. die Rücknahme der betrieblichen Arbeitszeitflexibilisierung konnten keine Hinweise gefunden werden. Allerdings ist es nach zwei Förderperioden noch zu früh, eine abschließende Bilanz über das neue Leistungssystem und seine vielfältigen Auswirkungen zu ziehen. Eine genaue Beobachtung der neuen Winterbauförderung wird daher auch zukünftig notwendig sein.