

Wirkungsanalyse der Bundesbeiträge zur Förderung der Heimarbeit an das Kurszentrum Ballenberg Heimatwerk

Theres Egger (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS)

Studie im Auftrag der Direktion für Arbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco-DA)

März 2004

Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage und Übersicht
2. Heimarbeit gestern und heute
3. Die Heimarbeitsförderung des Bundes
4. Die Ziele der Heimarbeitsförderung im Kontext des Kurszentrums Ballenberg
5. Das Kurszentrum Ballenberg
6. Befragung der Kursteilnehmenden
7. Die Wirkungsanalyse – Ergebnisse
8. Gesamtwürdigung und Ausblick

Der Auftrag

Der Bund unterstützt mit Beiträgen die Förderung der Heimarbeit, sofern diese zur Verbesserung der Existenzverhältnisse der Berggebietsbevölkerung beiträgt. Aktuell kommen drei Hauptempfänger in den Genuss von Bundesbeiträgen, darunter das Kurszentrum Ballenberg Heimatwerk. Die Direktion für Arbeit des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco-DA) ist für die verwaltungstechnische Abwicklung der Bundessubvention zuständig. Sie entscheidet über die Beitragsgesuche und überprüft und steuert im Rahmen eines Controllings die Zielerreichung und Zielwirksamkeit der Bundeshilfe im Bereich der Heimarbeit. Dazu setzt das seco-DA u.a. jährliche Leistungsvereinbarungen mit den Beitragsempfängern ein. Das Controllingkonzept sieht weiter die Durchführung einer Studie zu den Wirkungen der Bundesbeiträge an das Kurszentrum Ballenberg vor. Ende Juli 2003 gelangte das seco-DA mit der Anfrage für die Erarbeitung einer solchen Wirkungsstudie an das Büro BASS. Der Projektvorschlag wurde im September 2003 in einer gemeinsamen Sitzung mit Frau Schilliger-Makausz und Herrn Keller vom seco-DA besprochen und ist Grundlage für die vorliegende Studie.

Fragestellung und Vorgehen

Gemäss dem Auftrag sollen die Zusammenhänge und Wirkungsabläufe der Bundeshilfe im Kurszentrum Ballenberg dargestellt und hinsichtlich der übergeordneten Ziele des Bundes beurteilt werden. Vorrangig untersucht werden sollen dabei die Effekte im Zielpublikum der Kursteilnehmenden, die sich im Bereich Handwerk, Bauhandwerk und zeitgenössischer Gestaltung weiterbilden und diese Fähigkeiten im Bereich der Heimarbeit zur Existenzsicherung ausüben wollen. Der klassische Begriff der Heimarbeit soll dabei aus-

gedehnt werden und es soll reflektiert werden, was Heimarbeit heute bedeutet.

Für die Wirkungsanalyse haben wir ein Vorgehen gewählt, das von der klassischen Form einer Evaluation («top-down»-Vorgehen) abweicht. Das Vorgehen basiert auf einem «bottom-up»-Konzept, bei dem die Wirkungen und Wirkungszusammenhänge der Bundesbeiträge im Zielpublikum möglichst vielschichtig empirisch untersucht und beschrieben werden. Ausgehend von den beobachteten Wirkungen und Wirkungszusammenhängen werden anschliessend Rückschlüsse auf die Ziele der Massnahme und die eingesetzten Steuerungsinstrumente gezogen und die Wirksamkeit beurteilt. Erarbeitet werden ein Zielmodell sowie ein Wirkungsmodell, in dem alle zu beobachtenden Wirkungen systematisch erfasst und in ihrer Logik transparent dargestellt werden.

Zur Ermittlung der Wirkungen und Wirkungszusammenhänge wurden unterschiedliche quantitative und qualitative Methoden eingesetzt:

■ **Dokumentanalyse:** Ausgewertet wurden Gesetze, Verordnungen, Botschaften, parlamentarische Vorstösse sowie Jahresberichte, Statistiken und weitere Berichte.

■ **Gespräche mit Schlüsselpersonen:** Wir führten Leitfadengestützte Gespräche mit der Vertreterin des Subventionsgebers, Frau Dorà Schilliger-Makausz und dem Vertreter des Subventionsempfängers, Herrn Adrian Knüsel.

■ **Schriftliche Befragung:** Im den Zeitraum vom April 2002 bis Oktober 2003 füllten 948 Kursteilnehmende einen Fragebogen zum Kursbesuch aus. Für die Studie wurden die Fragebogen elektronisch erfasst und statistisch ausgewertet (SPSS).

■ **Mündliche Befragung:** Zur Ausleuchtung der Zusammenhänge von Ursache und Wirkung wurden neun ausgewählte Kursteilnehmende in einem halbstrukturierten Interview telefonisch befragt.

Aufbau des Berichts

Das erste Kapitel gibt zunächst einen Überblick über Ausgangslage, Fragestellung und Vorgehen der Wirkungsstudie. Im zweiten Kapitel setzt sich der Bericht mit den rechtlichen Grundlagen, Bereichen und Formen der **Heimarbeit** auseinander. Das dritte Kapitel geht auf die rechtlichen Grundlagen der **Heimarbeitsförderung** ein. Insbesondere wird die Interventionsstrategie des Bundes analysiert. Es geht um die Frage, wie der Bund das Problem analysiert hat, das es mit der Förderung zu lösen gilt, von welchen Grundsätzen er bei der Intervention ausgeht, welche Instrumente und Ressourcen er zur Zielerreichung einsetzt. Im vierten Kapitel besprechen wir die generellen und die organisationspezifischen **Ziele**, die der Bund mit den Beiträgen an das Kurszentrum verfolgt. Wir entwickeln ein Zielsystem und stellen die Frage nach der Konsistenz des Zielsystems. Im fünften Kapitel stellen wir die Tätigkeit und das Angebot des **Kurszentrums Ballenberg** vor und gehen kurz auf die Finanzierung ein. Das sechste Kapitel ist der Darstellung der Resultate der schriftlichen und der mündlichen **Befragung der Kursteilnehmenden** gewidmet, wobei wir dabei noch keine eigentliche Wertung der Resultate vornehmen. Die **Ergebnisse** der Wirkungsanalyse werden im siebten Kapitel präsentiert.

Wir nehmen eine Beurteilung der mit den Bundesbeiträgen verbundenen Ziele und Instrumente vor (Interventionsstrategie), diskutieren das Angebot des Kurszentrums (Output), stellen die Haupt- und Nebenwirkungen hinsichtlich der Existenzsicherung im Zielpublikum der Teilnehmenden sowie bei den Kursleitenden und den Personen im Umfeld des Kurszentrums dar (Impact) und machen uns Gedanken über die gesellschaftlichen Wirkungen (Outcome). Im achten Kapitel nehmen wir eine **Gesamtwürdigung** der Ergebnisse vor und stellen Überlegungen zum Handlungsbedarf an, der sich daraus ergibt.

Heimarbeit gestern und heute

Als Heimarbeit im klassischen Sinne wird «jede gewerbliche und industrielle Hand- und Maschinenarbeit» verstanden, «die ein Heimarbeiter allein oder mit Familienangehörigen in seiner Wohnung oder in einem anderen, von ihm bestimmten Arbeitsraum gegen Lohn ausführt» (Bundesgesetz über die Heimarbeit vom 20. März 1981). Dieser Form der **unselbständigen** Heimarbeit liegt ein Heimarbeitsvertrag gemäss den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR) zugrunde. Zusätzlich gelten die Schutzbestimmungen des Heimarbeitsgesetzes. Diese gelten jedoch nicht für Tätigkeiten im künstlerischen, wissenschaftlichen oder im Dienstleistungsbereich. Der **selbständigen** Heimarbeit liegt kein Arbeitsvertrag, sondern ein Werkvertrag im Sinne des OR zugrunde. Personen, die ohne Auftrag zuhanden eines Käufers oder eines Kommissärs (z.B. Heimatwerk), (kunst-)handwerkliche Produkte herstellen, werden als Hausgewerbetreibende bezeichnet.

Welche Bedeutung Heimarbeit auf dem Schweizer Arbeitsmarkt heute hat, lässt sich nur annäherungsweise schätzen. Gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE übten 2002 rund 64'000 Personen ihre Erwerbstätigkeit normalerweise zu Hause aus (einschliesslich Personen aus dem Dienstleistungsbereich, ausschliesslich Personen, die in Heimwerkate-liers tätig sind). Die Heimarbeitsstatistik des seco weist für das Jahr 2000 10'505 Heimarbeitende und 1'349 Heimarbeitgeber im klassischen Sinne aus. Es ist indes zu vermuten, dass die kantonalen Register, auf denen die Statistik basiert, lückenhaft sind. Eine nicht-offizielle Auswertung der Eidgenössischen Volkszählung 2000 nennt 40'000 Heimarbeitende im gewerblich-industriellen Bereich und 15'000 Telearbeitende.

Der Bundesbeschluss über die Förderung der Heimarbeit

Die Förderung der Heimarbeit wird vom Bund seit 1933 mit Beiträgen unterstützt. 1949 wurde das Engagement im Bundesbeschluss über die Förderung der Heimarbeit vom 12. Februar 1949 und der Verordnung vom 28. Juni 1949 verankert. Der Bundesbeschluss hat seitdem keinerlei Änderung erfahren.

Die Interventionsstrategie des Bundes

Der Bund reagierte 1940 mit dem Bundesgesetz über die Heimarbeit auf die sozialen Missstände im Bereich der Heimarbeit, namentlich unregelmässige Arbeitszeiten, schlechte Entlohnung und Kinderarbeit. Mit dem Bundesbeschluss über die Förderung der Heimarbeit gab der Bund eine Antwort auf die ungenügenden

Einkommens- und Beschäftigungsmöglichkeiten im Bereich der Heimarbeit. Man befürchtete auch, dass die Heimarbeit aufgrund der verstärkten Reglementierung durch das Heimarbeitsgesetz zurückgehen werde. Mit der Intervention wollte man unerwünschten gesellschaftlichen Entwicklungen entgegenzutreten, namentlich dem Rückgang der Heimarbeit, wachsender Armut, Entvölkerung der Berggebiete, Abwanderung aus der Landwirtschaft und der Erwerbstätigkeit von Frauen ausser Haus.

■ **Verfassungsgrundlage:** Die Intervention des Bundes beruht auf der in der Verfassung verankerten Bestimmungen zur Strukturpolitik, wonach der Bund wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützt und Wirtschaftszweige gefördert werden können (Art. 103 BV, Art. 31bis aBV).

■ **Grundsätze:** Der Bund will Heimarbeit nicht allgemein fördern. Er fördert sie nur subsidiär und nur in Berggebieten. Die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten für ältere und gebrechliche Arbeitskräfte wird als Aufgabe der Sozialversicherungen angesehen, die Förderung der Heimarbeit in urbanen Gebieten als Aufgabe von Kantonen und Gemeinden.

■ **Instrumente:** Als geeignete Instrumente zur Umsetzung der Ziele (Interventionskomponenten) erachtet der Bund einerseits allgemeine Massnahmen (Beratung, Koordination, Schaffung von geeigneten Organisationen), andererseits Subventionen. Der Bund sieht eine Objektsubvention und keine Subjektsubvention vor. Voraussetzung ist, dass von Dritten angemessene Leistungen erbracht werden und die Bundesbeiträge maximal die Hälfte der Betriebsmittel bzw. der ungedeckten Ausgaben betragen.

■ **Die vorgesehenen Ressourcen:** Obwohl die Heimarbeit stark konjunkturabhängig ist, will der Bund die Subvention nicht an die Konjunktur koppeln, da man davon ausgeht, dass die Berggebiete auch bei einer positiven Wirtschaftsentwicklung auf Unterstützung angewiesen sind. Um auf konjunkturelle Schwankungen reagieren zu können, sind anstelle von Beiträgen auch Darlehen vorgesehen. Die für die Vergabe von Darlehen notwendigen Ausführungsbestimmungen fehlen jedoch und nach Wissen des seco wurden seit 1949 auch nie Darlehen vergeben.

Der Heimarbeitskredit

Der Bundeskredit in Höhe von rund 375'000 Franken wird an drei Hauptempfänger vergeben, die Schweizerische Zentralstelle für Heimarbeit (SZH), die Abteilung Heimarbeit des Amtes für Wirtschaft und Verkehr des Kanton Uri und an das Kurszentrum Ballenberg. Weiter kommen kleinere Organisationen, die unregelmässig Gesuche einreichen, in den Genuss von Beiträgen.

Die Ziele der Heimarbeitsförderung im Kontext des Kurszentrums Ballenberg

Die generellen und die für das Kurszentrum Ballenberg spezifischen Ziele ergeben sich aus der Verfassung, dem Bundesbeschluss und der Verordnung über die Förderung der Heimarbeit von 1949 sowie aus der Leistungsvereinbarung.

■ **Allgemeine struktur- und gesellschaftspolitische Ziele:** Generell sollen wirtschaftlich bedrohte

Landesgegenden gestärkt werden, Armut, Abwanderung und der Verfall familiärer Strukturen verhindert werden.

■ **Hauptziele:** Gemäss Art. 1 des Bundesbeschlusses fördert der Bund die Heimarbeit, «sofern diese von sozialer oder staatspolitischer Bedeutung ist und insbesondere die Existenzverhältnisse der Berggebietsbevölkerung zu heben vermag». Daraus lassen sich drei Teilaspekte ableiten, die kumulativ zu erfüllen sind: Erstens die Verbesserung der Existenzverhältnisse, zweitens der Bevölkerung in Randregionen und drittens durch Heimarbeit. Die regionalpolitische Zielsetzung ist für den Subventionsgeber nach wie vor prioritär, Arbeitsbeschaffung ohne regionalpolitischen Hintergrund stellt kein Ziel dar.

■ **Spezifische Förderziele:** Art 1 der Verordnung nimmt Bezug auf den Heimarbeitsbegriff des Heimarbeitsgesetzes. Das Verständnis von förderungswürdiger Heimarbeit wird überdies auf «die Herstellung von Gebrauchsgegenständen für den Eigenbedarf» ausgedehnt. Daraus ergeben sich zwei spezifische Förderziele: Erstens die Förderung von unselbständiger gewerblich-industrieller Heimarbeit, zweitens die Förderung der Selbstversorgung. In der Interpretation der Ziele durch das seco-DA hat eine gewisse Öffnung stattgefunden, insofern, dass der Heimarbeitsbegriff auch auf den Dienstleistungsbereich ausgedehnt wird, so sie denn der regionalpolitischen Zielsetzung dient. Eine Öffnung in Richtung der unselbständigen Heimarbeit hat nicht stattgefunden, allerdings auch keine bewusste Abgrenzung.

■ **Organisationsspezifische Ziele:** Die Beiträge an das Kurszentrum Ballenberg sind an die oben beschriebenen strategischen Ziele geknüpft. Als weitere Ziele der Organisation nennt das Controllingkonzept die Förderung der Heimarbeit in Berggebieten, die Pflege des traditionellen und die Förderung des zeitgenössischen (Kunst-)Handwerks sowie die Erhaltung und Förderung des Verständnisses von Schweizer Kulturgut. Die letzten beiden Ziele gehören nicht in den Kompetenzbereich der Heimarbeitsförderung, können jedoch in der Interpretation des Subventionsgebers indirekt zur Erreichung des strategischen Ziels beitragen.

■ **Zielgruppenspezifische Ziele:** Gemäss dem Leistungsvertrag hat das Kurszentrum seine Dienstleistungen im Bereich der Heimarbeitsförderung für Personen anzubieten, die sich im Handwerk, Bauhandwerk und der Gestaltung weiterbilden wollen und diese Fähigkeiten zur Existenzsicherung ausüben oder ausüben wollen. Darüber hinaus sollen Kursleitende aus Randregionen durch die Tätigkeit im Kurszentrum anteilmässig ihre Existenz sichern können, ebenso einheimische Anbieter von privaten Übernachtungsmöglichkeiten.

■ **Konsistenz des Zielsystems:** Das Zielsystem ist konsistent: Der Bundesbeschluss ist verfassungskonform und die Verordnung folgt dem Bundesbeschluss, wenn sich auch die spezifischen Ziele (unselbständige gewerblich-industrielle Heimarbeit, Selbstversorgung) nicht zwangsläufig aus den übergeordneten Zielen ergeben. Die Existenzverhältnisse der Berggebietsbevölkerung könnten auch durch eine selbständige Heimarbeit im Dienstleistungsbereich verbessert wer-

den. Die Ziele der Leistungsvereinbarung entsprechen den übergeordneten Zielen des Bundes. Ein potenzieller Konflikt ergibt sich hinsichtlich der selbständigen und unselbständigen Heimarbeit. Es handelt sich dabei nicht um einen eigentlichen Zielkonflikt zwischen Leistungsvereinbarung und Verordnung, sondern um einen Konflikt, der sich in der Zielinterpretation äussert.

Das Kurszentrum Ballenberg

Das Kurszentrum Ballenberg wurde 1996 als Nachfolgeinstitution der Heimwerkerschule Richterswil eröffnet. Angeboten werden Kurse im Bereich des traditionellen Handwerks, des Bauhandwerks, der zeitgenössischen Gestaltung sowie vereinzelt Kurse im Bereich Marketing und Verkauf. Im Jahr 2003 besuchten rund 1'000 Teilnehmende einen der 120 durchgeführten Kurse. Als weitere Dienstleistung publiziert das Kurszentrum die Zeitschrift «Handwerk».

Der Betriebsaufwand des Kurszentrums lag 2003 bei rund 800'000 Franken, wobei 75 Prozent durch Direkteinnahmen gedeckt werden, 12 Prozent durch Gönner- und Stiftungsbeiträge und 11 Prozent durch die Bundesbeiträge.

Schriftliche Befragung der Kursteilnehmenden

Im Zeitraum April 2002 bis Oktober 2004 beantworteten 948 Kursteilnehmende die schriftliche Befragung, die jeweils zum Kursabschluss durchgeführt wird. Knapp zwei Drittel der Kursteilnehmenden sind Frauen, gut ein Drittel Männer. 60 Prozent gehen einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nach, 16 Prozent sind selbständig, 5 Prozent teilweise selbständig, die restlichen 20 Prozent sind zum grössten Teil nicht oder nicht mehr erwerbstätig. Gut ein Drittel (34 Prozent) besucht den Kurs zur Weiterbildung, knapp die Hälfte (47 Prozent) als Freizeitaktivität, 18 Prozent aus beiden Gründen. 40 Prozent der Teilnehmenden können die erworbenen Fähigkeiten in der beruflichen Tätigkeit einsetzen, für 27 Prozent tragen sie (teilweise) zur Existenzsicherung bei. 60 Prozent der Befragten beurteilen die Kosten für die Kurse als angemessen, lediglich 1 Prozent als günstig und ein Drittel im Bereich von angemessen bis zu teuer. 38 Prozent der Kursteilnehmenden übernachteten im Hotel, 18 Prozent in einer Ferienwohnung, 3 Prozent in der Jugendherberge und 24 Prozent in einer privaten Unterkunft (Bed&Breakfast, Zimmer, Bekannte und Freunde, eigenes Zuhause). 16 Prozent geben keine Antwort. Es ist anzunehmen, dass sie nicht übernachtet oder bei sich zu Hause übernachtet haben.

Telefonische Befragung der Kursteilnehmenden

Bei den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern handelt es sich einerseits um Personen, die in der Landwirtschaft tätig sind und in einem Handwerk ergänzend ihren Lebensunterhalt bestreiten oder sich dies vorstellen können (4 Personen). Andererseits sind es Personen, die in einer (teilweise) selbständigen handwerklichen Tätigkeit ihren Lebensunterhalt (mit-)bestreiten (5 Personen), darunter 3 Personen, die einen Kurs im Bereich Marketing und Verkauf besucht haben. 6 der 9 Per-

sonen leben und arbeiten in einer Bergregion, 3 Personen in einer städtischen oder Agglomerationsgemeinde. Die Kursteilnehmerinnen und Kursteilnehmer werden im Bericht mit einem Kurzportrait vorgestellt.

Die Wirkungsanalyse - Ergebnisse

Im Zentrum der Wirkungsanalyse steht die Darstellung, Beschreibung und Beurteilung der mit den Bundesbeiträgen verbundenen Wirkungen im Zielpublikum der Kursteilnehmenden. Eingebettet werden diese Wirkungen in ein Wirkungsmodell, das verschiedene Ebenen umfasst: Die Ziele, Instrumente und Ressourcen (Interventionsstrategie), die mit den Bundesbeiträgen geförderten Kursangebote (Output), die Wirkungen und Verhaltensänderungen in den Zielgruppen (Impact) und die gesellschaftlichen Wirkungen der Subvention (Outcome).

Die Interventionsstrategie

Bezüglich der Interventionsstrategie beurteilt die Studie drei Bereiche:

■ **Ziele der Heimarbeitsförderung:** Die vom Bund verfolgten Ziele sind grundsätzlich konsistent. Die Einschränkung der Heimarbeitsförderung auf die gewerblich-industrielle und die unselbständige Heimarbeit bedeutet jedoch gleichzeitig auch eine Einschränkung hinsichtlich des übergeordneten Ziels, das darin liegt, die Existenzverhältnisse der Berggebietsbevölkerung durch Heimarbeit zu verbessern.

■ **Steuerungsinstrumente:** Der zielgerechte Einsatz der Bundesgelder an das Kurszentrum Ballenberg wird in erster Linie durch eine jährliche Leistungsvereinbarung gesteuert. Der Bund subventioniert das Kurszentrum mit einem Pauschalbetrag an den Betrieb und fördert alle Dienstleistungen im Sinne der Heimarbeitsförderung (Weiterbildung, Information). Die Leistungsvereinbarung sieht verschiedene Zielbereiche vor (Aufwand/Ertrag, Existenzsicherung, Schulung, Information). Sie beinhaltet Rahmenziele (anstelle von spezifischen Teilzielen) und gibt ordinale (anstelle nominaler) Zielwerte vor, die nicht im Detail operationalisiert werden.

■ **Eingesetzte Ressourcen:** Die erwarteten und gemessenen Wirkungen müssen vor dem Hintergrund der eingesetzten Ressourcen beurteilt werden. Die Bundessubventionen finanzieren einen Zehntel (11 Prozent) des Betriebs und der Dienstleistungen, darunter das Kursangebot und die Zeitschrift «Handwerk».

Wenn man den Bundesbeitrag vollumfänglich auf die Kurse umlagert, ergibt sich im Jahresschnitt 2002/3 theoretisch eine Subvention von 88 Franken pro Kursbesuch, dies bei durchschnittlichen Kurskosten von 549 Franken bzw. 152 Franken pro Tag. Der Bund will nur Personen unterstützen, die den Kurs ausschliesslich zur Weiterbildung besuchen (34 Prozent der Teilnehmenden). Diese Kurse sind zumeist mehrtätig und die Kosten liegen daher über dem Gesamtdurchschnitt (bis maximal rund 1'500 Franken). Der Pro-Kopf-Beitrag beträgt in diesem Fall 263 Franken. Für Personen, die den Kurs zur Weiterbildung besuchen und bei denen er zur Existenzsicherung beiträgt, liegt die theoretische «Vergünstigung» bei 474 Franken pro Kopf.

Das Kursangebot (Output)

Im Bereich des Outputs befasst sich die Wirkungsstudie mit folgenden Aspekten:

■ **Das Angebot:** Eine explizite Trennung in Weiterbildungsangebote und Freizeitangebote findet auf Angebotsseite nicht statt, abgesehen von professionellen Angeboten (z.B. Erwachsenenbildung SVEB) oder niederschweligen Angeboten (Schnupperkurse). Die Kurse richten sich generell an Personen, die eine handwerkliche Weiterbildung suchen. Der Zweck wird u.a. durch die Nachfrageseite geprägt. Die Webkurse werden z.B. von Heimarbeitenden zur Weiterbildung besucht, aber auch von Hobby-Weberinnen. Angeboten werden erstens **Kurse in traditionellem Handwerk**. Damit wird grundsätzlich zur Erhaltung eines Beschäftigungsfeldes beigetragen. Dieses Beschäftigungsfeld kann jedoch immer weniger Heimarbeitende aufnehmen. In einzelnen Fällen kann gerade dies eine Chance darstellen. Etwa bei Frau B, Bäuerin und Handweberin, die Webkurse besucht hat und nun in selbständiger Heimarbeit Trachtenstoffe webt, was heute nicht mehr viele beherrschen. **Kurse in zeitgenössischer Gestaltung** knüpfen am traditionellen Handwerk an und überführen dieses durch Innovation in eine zeitgemässe Form. Wie die Erfahrungen auf dem Schweizer Heimarbeitsmarkt zeigen, sind die Absatzmöglichkeiten für traditionelle Produkte (z.B. Stickereien) stark zurückgegangen. Gefragt sind heute moderne Produkte, die eher einen Absatz finden (farbige Holzspielzeuge, Filzschmuck etc.). Wie zuvor die Heimwerkschule Richterswil bietet auch das Kurszentrum Ballenberg **Baukurse** an. Ein Baukursprojekt wurde gemeinsam mit der Bergbauernschule Hondrich realisiert. Es ist jedoch eher in Frage zu stellen, dass die Baukurse generell zum ursprünglichen Zweck der Selbstversorgung der Berggebietsbevölkerung genutzt werden. Vereinzelt bietet das Kurszentrum auch **Kurse im Bereich Marketing und Verkauf** an und reagiert damit auf die Tatsache, im Bereich der Heimarbeit und des Handwerks mit einem engen Markt konfrontiert zu sein. Für selbständige Heimarbeitende («Hausgewerbetreibende») sind Grundqualifikationen im Bereich Marktbearbeitung, Preisgestaltung und Verkauf unabdingbar für die nachhaltige Sicherung der Tätigkeit.

■ **Einflussfaktoren auf den Kursbesuch:** Ob das Kursangebot genutzt wird, hängt von verschiedenen (angebotsabhängigen) Einflussfaktoren ab. Zunächst der Bekanntheit des Angebots und den bestehenden Alternativen. Insbesondere über den Bekanntheitsgrad im Zielpublikum existieren leider keine Zahlen. Weiter spielen die Kurskosten und die Kursdauer eine Rolle. Gerade für Personen und Familien aus Berggebieten, die auf ergänzende Einkünfte angewiesen sind, können die Kurskosten eine Rolle spielen.

■ **Erwartungen an das Angebot:** Die Wirkungen der Kursangebote sind vor dem Hintergrund der an sie gerichteten Erwartungen im Zielpublikum zu analysieren. Bei den telefonisch befragten Kursteilnehmenden lassen sich folgende Erwartungshaltungen beschreiben: Die erste Gruppe will die Fähigkeiten in einem bereits ausgeübten, z.T. in der Familientradition erworbenen Handwerk (z.B. Weben, Filzen) gezielt erweitern. Die zweite Gruppe will ein handwerkliches Tätigkeits- und Berufsfeld (Holzverarbeitung, Textilbereich) generell ausweiten. Die dritte Gruppe übt eine

(ergänzende) selbständige handwerkliche Tätigkeit aus und sucht durch einen Marketing- und Verkaufskurs Unterstützung zur Sicherung der Tätigkeit.

Die Wirkungen bei den Kursteilnehmenden (Impact)

Die Wirksamkeit der Bundesbeiträge bemisst sich daran, in welchem Ausmass das Zielpublikum erreicht wird. Allein der Kursbesuch stellt eine erwünschte Wirkung dar, ist aber noch kein Beleg für die Wirksamkeit im Hinblick auf die Existenzsicherung durch Ausübung einer Heimarbeit. Während die Studie bei der Beurteilung der Erreichbarkeit auf quantitativen Angaben zurückgreift (schriftliche Befragung), werden die Haupt- und Nebenwirkungen anhand der Fallbeispiele qualitativ beschrieben (telefonische Befragung).

Erreichung des Zielpublikums

Der Bund will mit den Beiträgen Personen unterstützen, die in einer Randregion leben, sich weiterbilden wollen und die Fähigkeiten im Rahmen einer Heimarbeit zur Existenzsicherung ausüben oder ausüben wollen. 34 Prozent der Teilnehmenden besuchen den Kurs ausschliesslich zur Weiterbildung. 19 Prozent aller Teilnehmenden erfüllen die Kriterien «Weiterbildung» und «Existenzsicherung». Wie viele von ihnen aus einer Bergregion stammen, lässt sich nicht beziffern. Ebenfalls wissen wir von ihnen nicht, ob sie eine Heimarbeit i.e.S. ausüben oder ausüben wollen.

Hauptwirkungen

Als Hauptwirkungen sind die Wirkungen zu sehen, die in direktem Bezug zu den Hauptzielen der Heimarbeitsförderung stehen:

■ **Grundlagen für die Aufnahme einer künftigen Heimarbeit:** Herr B und Herr D, beides Landwirte, haben mit den Kursen ihr handwerkliches Repertoire schrittweise erweitert und sehen darin die Möglichkeit, künftig damit ein Zusatzeinkommen zu erwirtschaften, wobei sie darunter eine selbständige Heimarbeit verstehen.

■ **Aufnahme und Ausbau der Heimarbeitsfähigkeit:** Frau B, Bäuerin und Handweberin, in deren Familie seit jeher gewoben wurde, hat aufgrund der besuchten Weiterbildung eine Anstellung in der unselbständigen Heimarbeit gefunden und ihre selbständige Heimarbeit ausgebaut. Sie arbeitet am weiteren Ausbau ihrer selbständigen Heimarbeit, weil in fünf Jahren die Pacht für den Bauernbetrieb ausläuft und sie und ihr Mann auf eine neue Existenzgrundlage angewiesen sein werden. Die selbständige Heimarbeitsfähigkeit erweitert hat auch die Bergbäuerin Frau A, die bereits in einer Heimwerkgruppe arbeitet.

■ **Nachhaltigkeit der Existenzsicherung:** Durch die Weiterbildung qualifizieren sich die Kursteilnehmenden und entwickeln sich durch das Erlernen neuer Techniken weiter. Dadurch können einerseits Nischen ausgefüllt und andererseits neue Marktsegmente erschlossen werden, was zur Nachhaltigkeit der Existenzsicherung beiträgt. Ein Angebot, das die Nachhaltigkeit gezielt fördert, ist der Kurs «Von realem Budget». Die befragten Teilnehmenden haben aufgrund des Kurses einerseits ihre Marktposition überprüft und teilweise ihre Preisgestaltung angepasst, mit der Erfahrung, dass die Produkte auch zu einem höheren Preis verkauft werden können.

■ **Selbstversorgung:** Der Aspekt der Selbstversorgung hat stark an Bedeutung verloren. Vereinzelt dienen die in den Kursen erworbenen Fähigkeiten auch heute noch der Selbstversorgung im eigentlichen Sinn. So repariert Herr D, Landwirt und Zimmermann, der mehrere Schmiedekurse besucht hat, teilweise seine Werkzeuge selber.

■ **Ausübung der Heimarbeitsfähigkeit am Wohnort:** Die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, die in einem Berggebiet wohnhaft sind, können sich mit einer Ausnahme nicht vorstellen, ihren Wohnort zu verlassen und suchen dort nach Beschäftigungsmöglichkeiten. Frau B, Bäuerin und Handweberin, möchte ihre Heimarbeit ausbauen, damit sie künftig auf die Anstellung in einem auswärtigen Bergrestaurant verzichten kann.

Nebenwirkungen

Mit der Nutzung der Kurse sind erwünschte Nebenwirkungen verbunden, die im Sinne der Ziele der Heimarbeitsförderung stehen und dazu beitragen, diese zu erreichen.

■ **Multiplikatoreffekt:** Insbesondere erfüllen die Kursteilnehmenden die Funktion eines Multiplikators. Die Beiträge zur Heimarbeitsförderung bewirken demnach nicht nur im Zielpublikum der Kursteilnehmenden eine Veränderung oder Verhaltensänderung, sondern auch bei Dritten, die in der Heimarbeit tätig sind oder tätig sein wollen. Dadurch, dass die Kursteilnehmenden ihr Wissen an andere Interessierte im Umfeld, in der Heimwerkgruppe oder in eigenen Kursen weitergeben, wird diesen wiederum der Zugang zu einer Heimarbeitsfähigkeit ermöglicht. Auch die von den Kursteilnehmenden bewirkte Innovation, führt wiederum im Kreis der Personen, die in der Heimarbeit tätig sind oder tätig sein wollen, zu Effekten.

■ **Innovation:** Die Weiterbildung bewirkt Innovation, wodurch die Produktpalette erweitert und neue Absatzmöglichkeiten erschlossen werden. Frau A, Bergbäuerin und Textilhandwerkerin, hat nach dem besuchten Kursmodul einen Prototyp für ein modernes Filzprodukt entwickelt (farbige Filzüberziehschuh) und damit einen Erstauftrag für die Heimwerkgruppe generiert. Aufgrund der grossen Nachfrage kam es später zu einem Folgeauftrag.

■ **Schaffung von Absatzmöglichkeiten:** Frau F, mittlerweile selbständige Handweberin und Textilhandwerkerin, will in ihrem künftigen Verkaufsladen auch anderen Personen eine Verkaufsplattform bieten. Damit schafft sie im urbanen Raum eine Absatzmöglichkeit für die in Heimarbeit hergestellten Produkte.

■ **Verhinderung von Burnout:** Die Kursangebote tragen indirekt zur Verhinderung von Burnout und damit zur Erhaltung der Erwerbsfähigkeit bei. Einerseits indem die Ausübung einer Heimarbeit mit einer hohen Arbeitszufriedenheit einhergeht. Frau A ist in ihrer Bergbauerfamilie dafür verantwortlich, das nötige Zusatzeinkommen zu beschaffen. Sie will ihre Heimarbeit aber auch darum ausbauen, weil sie verhindern will, zu einer rein finanziell motivierten Beschäftigung, etwa als Putzfrau, gezwungen zu sein. Andererseits stellt die handwerkliche Tätigkeit für einige der Kursteilnehmenden ein wichtiger, da entlastender Ausgleich zur Haupterbstätigkeit dar.

■ **Stärkung des Selbstvertrauens:** Durch die Kursbesuche werden das teilweise in einer Familientradition «zum Hausgebrauch» erworbene Handwerk in der Wahrnehmung der Befragten zur qualifizierten Tätigkeit aufgewertet und dadurch ihr Selbstvertrauen als Heimarbeitende gestärkt. Durch Reflexion der eigenen Position auf dem Heimarbeitsmarkt wird das Vertrauen in die eigene selbständige Tätigkeit gefestigt.

■ **Qualifizierung für eine Erwerbstätigkeit ausserhalb der Heimarbeit:** Die in den Kursen erworbenen Qualifikationen tragen zur Existenzsicherung durch eine Tätigkeit ausserhalb der Heimarbeit bei, teilweise auch bei Personen aus Bergregionen. Einerseits sind dies Personen, die im Handwerk und Kunsthandwerk selbständig Erwerbend sind, wie Herr H, der als Holzbildhauer im Berner Oberland arbeitet. Andererseits handelt es sich um Personen, die im Sozial- und Bildungsbereich tätig sind.

■ **Vereinbarkeit von Familie und Beruf:** Heimarbeit im engeren und weiteren Sinn ist mit zeitlicher und örtlicher Flexibilität verknüpft. Frau A, Bergbäuerin mit vier Kindern, ist in einer Heimwerkgruppe tätig. Sie führt die Arbeiten häufig aber zu Hause aus, dann wenn sie gerade Zeit hat. Herr H, Holzbildhauer mit vier Kindern, schätzt die Flexibilität seiner Arbeit zu Hause sehr. Er hat einen engen Kontakt zu den Kindern und kann, wenn es nötig ist, verstärkt Betreuungspflichten übernehmen.

■ **Unterstützung des Berufsfindungsprozesses Jugendlicher:** Mit den Kursen werden Jugendlichen direkt und indirekt berufliche Perspektiven vermittelt. Direkt, indem Jugendlichen im Berufswahlprozess Kurse besuchen, wie etwa die zwei jungen Frauen aus dem Bündner Oberland, die im Sommer als Alphirtinnen tätig sind und im Rahmen der Berufsfindung einen Sattlerkurs besucht haben. Indirekt, indem Personen, die ein Handwerk ausüben Jugendlichen Vorstellungen und Vorbilder vermitteln können.

Nachgelagerte Einflussfaktoren auf die Wirksamkeit

Verschiedene, dem Kursbesuch nachgelagerte Faktoren beeinflussen die Wirksamkeit der Massnahme:

■ **Beschäftigungs- und Absatzmöglichkeiten:** Heimarbeit kann nur dann zur Existenzsicherung beitragen, wenn Beschäftigungsmöglichkeiten in der unselbständigen Heimarbeit vorhanden sind und Absatzmöglichkeiten für die in unselbständiger oder selbständiger Heimarbeit hergestellten Produkte bestehen.

■ **Höhe des Einkommens in der Heimarbeit:** Durch die Erhöhung der Mobilität kommt dem Einkommensanreiz stärkere Bedeutung zu. Die schlecht entlohnte unselbständige Heimarbeit tritt in Konkurrenz zu einer Erwerbstätigkeit ausserhalb der engeren Wohnregion. Auch selbständige Heimarbeit ist bei einer Vollkostenrechnung, welche die eigene Arbeitszeit einbezieht, häufig nicht kostendeckend.

Wirkungen in anderen Zielgruppen (Impact)

Vom Angebot der Kurse wird in weiteren Zielgruppen ein Beitrag zu Existenzsicherung erwartet:

■ **Kursleiterinnen und Kursleiter:** Das Kurszentrum führte im Jahr 2003 120 Kurse durch und bot 91

Kursleitenden ein ergänzendes Einkommen, wobei diese mehrheitlich nicht aus Bergregionen stammen.

■ **Einheimisch Anbieter von privaten Übernachtungsmöglichkeiten:** Der Ertrag für die Region aus den Übernachtungen der Kursteilnehmenden (Hotel, Jugendherberge, Ferienwohnung, private Zimmer) bewegt sich zwischen 116'000 und 141'000 Franken jährlich. Einheimischen Anbietern von Ferienwohnungen fließen 19'000 Franken zu, privaten Anbietern von Bed&Breakfast-Angeboten und Zimmern maximal 25'000 Franken.

Gesellschaftliche Wirkungen (Outcome)

In welchem Mass das Kurszentrum Ballenberg mit seiner Tätigkeit seit 1996 dazu beigetragen hat, die Abwanderung aus den Bergregionen zu verhindern, vermag eine Impact-Studie nicht zu beantworten, sie kann den Outcome beschreiben. Die Bundesbeiträge an das Kurszentrum sind über die individuelle Ebene insbesondere mit folgenden gesellschaftlichen Wirkungen verbunden:

■ **Erhaltung von Beschäftigungsfeldern** durch Bewahrung des traditionellen Handwerks und der Nachfragestützung durch Information.

■ **Erhaltung von Nischenerwerbsmöglichkeiten** im Bereich des Handwerks und Kunsthandwerks, die aufgrund des höheren Qualifikationsniveaus und der lokalen Verankerung u.U. besser geschützt sind als Arbeitsplätze in der wenig qualifizierten industriellen Heimarbeit, die einem hohen Konkurrenzdruck ausgesetzt ist.

■ **Stärkung einer vielfältigen Produktkultur**, durch die Erhaltung traditioneller Produktionsweisen und die Erweiterung der Produktpalette durch Innovation.

■ **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** durch die hohe zeitliche und örtliche Flexibilität der handwerklichen Heimarbeit und damit Erhaltung von Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt.

Gesamtwürdigung der Wirksamkeit

Die Wirksamkeit der Bundesbeiträge an das Kurszentrum sind daran zu messen, in welchem Mass das Kurszentrum dazu beiträgt, die Existenzverhältnisse in den Randregionen durch die Form der Heimarbeit zu verbessern, wobei die Aspekte der Existenzsicherung, der Heimarbeit und der Randregion gemäss dem Bundesbeschluss kumulativ zu erfüllen sind. Eingedenk der empirisch nicht vollumfänglich genügenden Beurteilungsbasis lässt sich der Schluss ziehen, dass die Weiterbildungsangebote grundsätzlich zu einer nachhaltigen Existenzsicherung beitragen, wobei dies nur zum Teil durch eine Heimarbeit im klassischen Sinne und bei Personen aus abgelegenen Berggebieten der Fall ist. Bei der Beurteilung des Ausmasses der Wirkungen der Bundesbeiträge und im Hinblick auf die Definition von Soll-Werten müssen zwei Aspekte berücksichtigt werden:

■ **Anteil der Bundesbeiträge:** Die Bundesbeiträge tragen zur Finanzierung von 11 Prozent der vom Kurszentrum erbrachten Leistungen bei.

■ **Geltungsbereich der Beiträge:** Über den Betriebsbeitrag werden alle Dienstleistungen des Kurszentrums im Sinne der Heimarbeit gefördert (Weiterbildung und Information). Der Mitteleinsatz wird über

die Leistungsvereinbarung nicht unmittelbar an die für das primäre Zielpublikum zu erbringenden Dienstleistungen geknüpft (Höhe der eingesetzten Mittel, Art des Mitteleinsatzes).

Beantwortung der Untersuchungsfragen

Die Gesamtwürdigung folgt den folgenden Untersuchungsfragen:

■ **Werden die Kurse zur Weiterbildung besucht?**

34 Prozent der Teilnehmenden besuchen die Kurse ausschliesslich zur Weiterbildung.

■ **Werden die Kurse von Personen aus Berggebieten besucht?** Für die Wirkungsanalyse standen keine quantitativen Indikatoren zur Verfügung. Aus qualitativer Einschätzung werden Personen aus abgelegenen Bergregionen nur marginal erreicht. In welchem Mass Personen aus Bergregionen gemäss Definition des Investitionshilfegesetzes (IHG) für die Bergregionen erreicht werden, wird zu analysieren sein.

■ **Tragen die Kurse zur Existenzsicherung bei?**

Bei mehr als der Hälfte (55 Prozent) der Personen, die den Kurs zur Weiterbildung besuchen, tragen die erworbenen Fähigkeiten zur Existenzsicherung bei. Dies sind 19 Prozent der Kursteilnehmenden insgesamt.

■ **Tragen die Kurse zur Existenzsicherung der Berggebietsbevölkerung bei?**

Aufgrund der Fallbeispiele lässt sich die Frage grundsätzlich mit «ja» beantworten. Wie gross der Anteil von Personen aus Berggebieten ist, die aus den Kursen einen Existenznutzen ziehen, ist nicht bekannt. Ebenfalls lässt sich der Nutzen für die Kursleitenden nicht beziffern. Durch die Kurse fliessen den lokalen Anbietern von Übernachtungsmöglichkeiten insgesamt 116'000 bis 141'000 Franken zu. Mit 19'000 Franken wird zum Zusatzeinkommen einheimischer Anbieter von Ferienwohnungen beigetragen, mit maximal 25'000 Franken zum Einkommen einheimischer Anbieter von Zimmern.

■ **Tragen die Kurse zur Existenzsicherung durch Heimarbeit bei?**

Bei 19 Prozent aller Teilnehmenden trägt der Kurs zur Existenzsicherung bei, jedoch nur bei einem (unbestimmten) Teil von ihnen durch Heimarbeit.

■ **Tragen die Kurse zur Existenzsicherung in durch eine unselbständige Heimarbeit bei?**

Aufgrund der Fallbeispiele kann die Frage grundsätzlich mit «ja» beantwortet werden. Aufgrund der qualitativen Hinweise kann davon ausgegangen werden, dass die Kurse insbesondere zur Existenzsicherung durch eine selbständige Heimarbeit beitragen.

■ **Tragen die Kurse zur Selbstversorgung bei?**

Aufgrund der Fallbeispiele kann die Frage grundsätzlich mit «ja» beantwortet werden. Das Ausmass der Wirkung ist indes als marginal einzuschätzen.

Schlussfolgerungen

Der Bund geht bei der Heimarbeitsförderung davon aus, dass Heimarbeit eine adäquate Beschäftigungsmöglichkeit für Personen aus Bergregionen darstellt, die ergänzend zur Existenzsicherung beiträgt. Dabei stellt sich die Frage, welche Form der Heimarbeit erwünscht ist und mit welcher Form am effektivsten zur Erreichung des Ziels beigetragen werden kann. In der Ausführung des Bundesbeschlusses hat der Bund diesbezüglich 1949 Einschränkungen gemacht, die im

Laufe der zeitlichen Entwicklung immer wieder auf ihre Gültigkeit hin überprüft werden müssen. Grundsätzlich können Personen aus Berggebieten auch in einer selbständigen Heimarbeit ein ergänzendes Einkommen erlangen oder indem sie für verschiedene Auftraggeber Telearbeit im Dienstleistungsbereich ausführen. Heimarbeit soll nach dem Willen des Bundes als Produktionsfaktor erhalten und gefördert werden. Es stellt sich die Frage, mit welchen Mitteln dies geschehen soll. Zugespielt könnte die Frage lauten: Soll die Heimarbeitsförderung in die Qualifizierung von Heimarbeitenden investieren oder in die Förderung der Marktnachfrage? Im Falle der Investition in Weiterbildung sind die Bundesbeiträge damit verbunden, dass von Personen, die sich weiterbilden, Eigenaktivität und Innovation ausgehen und sich diese um die Schaffung einer Nachfrage für die eigene Tätigkeit bemühen.

Die Weiterbildungstätigkeit des Kurszentrums ist zusammenfassend beurteilt mit einem positiven Wirkungspotenzial hinsichtlich der übergeordneten Ziele des Bundes verbunden. Basierend auf den Ergebnissen stellen wir im Schlusskapitel des Berichts verschiedene Ansatzpunkte im Hinblick auf eine Optimierung der Zielerreichung zur Diskussion, die sich folgendermassen zusammenfassen lassen:

■ Überprüfung der Ziele hinsichtlich der Form der geförderten Heimarbeit im Rahmen der Leistungsvereinbarung.

■ Nachfrageförderung im Zielpublikum, Überprüfung der Preisgestaltung des Kurszentrums Ballenberg und der Zusammenarbeit mit Dritten.

■ Möglichkeiten der Optimierung der Zielsteuerung im Rahmen der Leistungsvereinbarung.

■ Möglichkeiten der Optimierung der Zielüberprüfung im Rahmen der Leistungsvereinbarung.

Die im Rahmen der Studie erfolgte breite Auslegeordnung der Wirkungen und Wirkungszusammenhänge der Bundesbeiträge an das Kurszentrum Ballenberg soll für das seco-DA eine hilfreiche Grundlage für die künftige Ausgestaltung und das Controlling der Heimarbeitsförderung darstellen, dem Kurszentrum Ballenberg eine Reflexion der eigenen Tätigkeit erlauben und zur konstruktiven Diskussion unter den an der Heimarbeitsförderung beteiligten Stellen anregen.

BASS