BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG
KONSUMSTRASSE 20 · CH-3007 BERN · TEL +41 (0)31 380 60 80 · FAX +41 (0)31 398 33 63
INFO@BUEROBASS.CH · WWW.BUEROBASS.CH

BASS

Evaluation Pilotprojekt «Startinsel» (2005 – 2007): Ein Projekt zur Reintegration älterer gut qualifizierter Stellensuchender in Kooperation mit Neuunternehmen

Im Auftrag
des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)
Arbeitsmarkt & Arbeitslosenversicherung
Ressort Grundlagen & Analysen

Kilian Künzi, Susanne Schmugge, Silvia Strub

Bern, 27. Juni 2007

Dank

Die vorliegende Evaluation ist zwischen April 2005 und März 2007 entstanden und untersucht im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Direktion für Arbeit (Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung), die Umsetzung und die Wirkungen eines Pilotprojekts zur Reintegration älterer Erwerbsloser. Dass die Evaluation durchgeführt werden konnte, ist der vielfältigen Unterstützung zahlreicher Personen und Institutionen geschuldet. Ihnen möchten wir an dieser Stelle herzlich danken.

Wir danken den Verantwortlichen im SECO/DA-TC für die gute Zusammenarbeit, die Begleitung und Unterstützung bei der Realisierung der Analyse. Zur Beurteilung der Umsetzung und der Wirkungen des Pilotprojekts führten wir zahlreiche Gespräche mit verschiedenen Akteur/innen durch. Wir danken dem Amt für Arbeit St. Gallen, der Projektleitung des Pilotprojekts und nicht zuletzt den teilnehmenden Unternehmerinnen/Unternehmern und vermittelten Stellensuchenden für ihre Auskunftsbereitschaft und die Zeit, die sie sich nahmen, unsere Fragen zu beantworten.

Inhaltsverzeichnis

Dank I

Inhaltsverzeichnis II

Abkürzungsverzeichnis IV

Zusammenfassung V

1 Ausgangslage und Auftrag 1

1.1 Kurzbeschrieb des Pilotprojekts «Startinsel» und seiner Ziele 1

1.2 Projektbeurteilung SECO-DA/TC 2

1.3 Zahl der entsprechenden Stellensuchenden im Kanton St. Gallen 2

1.4 Erwartungen an die Evaluation 3

1.5 Aufbau des Berichts 3

2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage 4

2.1 Massnahme und involvierte Akteur/innen im Evaluationsmodell 4

2.2 Forschungsdesign 6
2.2.1 Methodische Überlegungen 6
2.2.2 Quellen der Informationsgewinnung 6

3 Ziel- und Konsistenzevaluation 8

3.1 Überlegungen zur Zielgruppe «Erwerbslose 50+» 8

3.2 Bestehende gesetzliche Regelungen 8

3.3 Bedeutung der Bestimmungen für die Teilnahme am Pilotprojekt 10

3.4 Fazit 11

4 Umsetzung des Projekts, Vollzug 12

4.1 Änderungen nach dem Projektstart 12
4.1.1 Änderung der Trägerschaft 12
4.1.2 Erweiterung der Zielgruppe bei den Unternehmen 12
4.1.3 Redimensionierung der quantitativen Projektziele (Output) 13

4.2 Output, Projektdaten, Erfolgskennzahlen 13
4.2.1 Akquisition von Unternehmen 13
4.2.2 Realisierte Anstellungen bzw. Arbeitsverhältnisse 14

4.3 Umsetzung und Zusammenarbeit zwischen den Projektakteur/innen 17
4.3.1 Bekanntmachung des Pilotprojekts, Marketing 17
4.3.2 Zusammenarbeit 18

4.4 Finanzierung 20
4.4.1 Übersicht über die Finanzierungsdaten 20
4.4.2 Beurteilung der Finanzierung durch die Akteur/innen 22

4.5 Beurteilung der Projektumsetzung und der Schwierigkeiten durch die verschiedenen Akteure 23
4.5.1 SECO-DA/TC 23
4.5.2 AfA St. Gallen 24
4.5.3 Projektträger 25
4.5.4 Projektleitung 25
4.5.5 Unternehmen 26
4.5.6 Vermittelte Erwerbslose 50+ 27

4.6 Fazit 27

5 Wirkungen und Wirksamkeit 29

5.1 Situation der «Startinsel»-Unternehmen und der vermittelten Erwerbslosen im März 2007 29
5.1.1 Übersicht über die «Startinsel»-Anstellungen 29
5.1.2 Noch laufende Anstellungsverhältnisse 30
5.1.3 Abgebrochene Anstellungsverhältnisse 31

5.2 Wirkungen 38
5.2.1 Quantitative Bedeutung des Projekts 39
5.2.2 Nachhaltigkeit arbeitsmarktliche Integration und subventionierte Neuunternehmen 39
5.2.3 Wirkungen auf die teilnehmenden Erwerbslosen und Unternehmer/innen 40
5.2.4 Kosten-Nutzen-Bilanz 41
5.2.5 Faktoren erfolgreicher Anstellungen 42
5.2.6 Faktoren gescheiterter Anstellungen 43

5.3 Fazit 44

6 Hintergrund: Arbeitslosenzahlen im Kanton St. Gallen während des Projektverlaufs 46

6.1 Veränderung der Arbeitslosenzahlen 46

6.2 Qualifikation und Vermittelbarkeit 48

6.3 Fazit 49

7 Arbeitsmarktliche Massnahmen für Erwerbslose ab 50 Jahren 51

7.1 Arbeitsmarktliche Massnahmen in der Schweiz 51

7.2 Massnahmen im internationalen Vergleich 52
7.2.1 Ausgangslage 52
7.2.2 Bestimmungsfaktoren für die Erwerbstätigkeit Älterer 53
7.2.3 Strategien in ausgewählten Ländern 54
7.2.4 Befunde neuerer Untersuchungen in der Schweiz 61
7.2.5 Massnahmen für ältere Erwerbslose im Überblick 62

7.3 Fazit und Einordnung des Projekts «Startinsel» 65

8 Schlussbemerkungen und Empfehlungen 69

9 Quellen und Literatur 74

10 Anhang 77

10.1 Kleinplakat und Faltprospekt «Startinsel», 10. Mai 2005 77

10.2 Bsp. Gesprächsleitfaden: Unternehmensbefragung 1. Projektjahr 80

10.3 Tabellenanhang ältere Arbeitslose Kanton St. Gallen 2005 / 2007 82

Abkürzungsverzeichnis

AfA	Amt für Arbeit St. Gallen, Volkswirtschaftsdepartement
ALV	Arbeitslosenversicherung
AVAM	Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarkt / Informationssystem für die Arbeitsvermittlung und Arbeitsmarktstatistik
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz - Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung
AVIG-Fonds	Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung
AVIV	Arbeitslosenversicherungsverordnung - Verordnung über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzentschädigung
EAZ	Einarbeitungszuschüsse
FsE	Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit
IV	Invalidenversicherung
PvB	Programm zur vorübergehenden Beschäftigung
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SECO-DA/TC	Staatssekretariat für Wirtschaft - Direktion für Arbeit/Travail et Chaumage
SOMS	Social-Management-Services
ZV	Zwischenverdienst

Zusammenfassung

Ausgangslage

Mit Entscheid vom 21. Februar 2004 stimmte die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung der Durchführung des Pilotprojekts «Startinsel» nach Art. 75a AVIG zu. Das Projekt, das am 1. April 2005 startete und auf zwei Jahre (bis 31. März 2007) angelegt war, hatte zum Ziel, gut qualifizierte Erwerbslose ab 50 Jahren möglichst nachhaltig in neue Unternehmen zu integrieren.

Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS wurde vom SECO beauftragt, die Umsetzung und die Zielerreichung des Pilotprojekts wissenschaftlich zu evaluieren.

Das Pilotprojekt «Startinsel»

Stellensuchende Personen ab 50 (50+) sind auf dem Arbeitsmarkt resp. den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) oft schwer vermittelbar, dies trotz wertvoller Fach- und Sozialkompetenzen. Das Pilotprojekt «Startinsel» beabsichtigte, Erwerbslose 50+ mittels orts- und branchenüblicher Arbeitsverhältnisse in neu gegründete Unternehmen längerfristig zu integrieren. Als Anreize dienten Lohnkostenzuschüsse und Infrastrukturbeiträge der Arbeitslosenversicherung sowie ein Coaching durch die Projektleitung. Neuunternehmer/innen, die Arbeitsplätze für entsprechende Stellensuchende zur Verfügung stellen wollten, wurden von der Leitung des Projekts «Startinsel» geprüft und in sog. «Startinseln» begleitet. Die Erwerbslosen wurden von Personalberatenden der RAV des Kantons St. Gallen nach EAZ-Kriterien (Einarbeitungszuschüsse) vermittelt. Neben dem Coaching der Erwerbslosen und der Unternehmen wurden die Bruttolöhne der Erwerbslosen von der ALV mitfinanziert: in den ersten 6 Monaten zu 70 Prozent, in den zweiten 6 Monaten degressiv zu 65 bis 40 Prozent, im Jahresschnitt zu 61.25 Prozent. Daneben übernahm die ALV im ersten Projektjahr die Projekt- und Infrastrukturkosten, die nachweislich von den vermittelten Erwerbslosen generiert wurden. Nach dem Einstiegsjahr sollten die neuen Mitarbeiter/innen in den Unternehmen verbleiben; ihre Arbeitsplätze werden nach 12 Monaten zu 100 Prozent von den neuen Unternehmen finanziert. Die entstandenen Arbeitsverhältnisse und die Unternehmen werden bis max. 3 Jahre weiterhin von der Förderstelle «Startinsel» begleitet, wobei die Beratung auf Kosten der Unternehmen erfolgt.

Ursprüngliches **Ziel**: Während der Pilotphase sollten pro 12 Monate (1. und 2. Phase) je 4 «Startinseln», bestehend aus je einem Unternehmen und jeweils (durchschnittlich) 3 Erwerbslosen 50+, finanziell unterstützt und gefördert werden. Ziel war, zwischen dem 1. April 2005 und dem 31. März 2007 so insgesamt 24 über 50-jährige Erwerbslose in Neuunternehmen zu integrieren. - Dieses Ziel wurde im Verlauf der ersten Projektphase redimensioniert.

Methodisches Vorgehen der Evaluation

Im Rahmen einer knappen **Ziel- und Konsistenzanalyse** galt es zu überprüfen, ob das Konzept und die Instrumente des Pilotprojekts geeignet sind, das Wirkungsziel «berufliche Reintegration gut/hoch qualifizierter erwerbsloser Stellensuchender 50+» zu erreichen.

In einer **Vollzugsevaluation** wurden die Organisationsstrukturen, Abläufe (Akquisition, Zusammenarbeit etc.), Ressourcen, Instrumente und der erreichte Output des Projekts untersucht.

Gegenstand der **Wirkungsevaluation** bildeten einerseits Outcome-Wirkungen bei den teilnehmenden Erwerbslosen und Unternehmer/innen, andererseits Impact-Wirkungen bei den Endbegünstigten im Sinne übergeordneter Ziele.

Bei der **Auswertung der Evaluation** wurden schliesslich die Ergebnisse der vorangehenden Evaluationsschritte zusammengeführt und beurteilt. Im Hinblick auf die **Umsetzung** erfolgte eine Empfehlung zur Einführung oder Nichteinführung der Massnahme mit Blick auf Art. 75b AVIG.

Das ursprüngliche Evaluationskonzept sah im Rahmen der Wirkungsmessung eine Alternativkostenanalyse vor. Bereits nach dem ersten Projektjahr zeichnete sich jedoch ab, dass die vorgesehenen Projektziele nicht erreicht werden konnten. Auf Grund der zu knappen Datenlage liess sich die geplante Alternativkostenanalyse nicht realisieren. In Absprache mit der Projektbegleitgruppe wurde anstelle der Alternativkostenanalyse eine **Literaturübersicht** zu **Massnahmen für Erwerbslose ab 50** erarbeitet.

Die Umsetzung des Pilotprojekts gliederte sich grundsätzlich in zwei Phasen/Staffeln (1.04.05–31.03.06, 1.04.06-31.03.07). Es bot sich an, die erste Phase im Rahmen einer **formativen Evaluation** zu analysieren (Zwischenbericht). In einem zweiten Schritt wurde nach Ende der zweijährigen Pilotphase eine **summative Evaluation** durchgeführt.

Die Evaluation stützt sich auf folgende **Informationsquellen** resp. Erhebungs- und Analysemethoden:

- Dokumentenanalysen
- Statistische Auswertungen projektspezifischer Daten und von AVAM-Daten

- Leitfadengestützte mündliche Befragungen der verschiedenen involvierten Akteur/innen
- Analyse internationaler Literatur zu Massnahmen im Bereich Erwerbslose 50+

Es wurden grundsätzlich **zwei Erhebungswellen** durchgeführt: (1) März 2006, (2) März 2007.

Ergebnisse

Ziel-/Konsistenzevaluation

Die im Rahmen der Evaluation des Pilotprojekts vorgenommene Ziel-/Konsistenzevaluation hat gezeigt, dass in der Anlage des Pilotprojekts «Startinsel» die **Zielereichung** mit der geplanten Massnahme grundsätzlich **gegeben** ist. Ein Problem stellt allenfalls die Lohnsubventionierung mit ALV-Mitteln dar, insbesondere dann, wenn durch ALV-Beiträge wiederum Versicherungsansprüche aufgebaut werden können. Ebenfalls zu beachten ist das Missbrauchspotential für Unternehmen. In der Projektumsetzung gelangten daher entsprechende Kontrollmittel, wie sie bei den EAZ angewandt werden (Leistungsverträge etc.) und eine Begleitgruppe zum Einsatz.

Umsetzung

Das Projekt «Startinsel» hatte **bereits in** der **Startphase grosse Schwierigkeiten**, die erwartete Anzahl Arbeitsverhältnisse zwischen Neuunternehmen und vermittelten Erwerbslosen zu erreichen. Auch eine Lockerung der Rahmenbedingungen (Öffnung für Unternehmen bis 3 Jahre, Infrastrukturbeiträge vor Ort) brachten nicht den gewünschten Erfolg. Erschwerend war in diesem Zusammenhang der zu geringe Realitätssinn beim ursprünglichen Projektträger, was am Ende des ersten Projektjahres zu einem Zerwürfnis zwischen Projektträger und Projektleiter führte und die Umsetzung des Gesamtprojekts zusätzlich belastete. Mit der neuen Trägerschaft beruhigte sich die Situation - die Schwierigkeiten, erfolgreiche Arbeitsverhältnisse herzustellen, blieben jedoch bestehen. Zu betonen ist jedoch, dass sämtliche Beteiligten zur Einschätzung gelangten, dass die Projektleitung die ganze **Umsetzungsarbeit** (Projektmarketing, Coaching der Teilnehmenden etc.) **insgesamt** sehr **gut durchgeführt** hatte. Aus Sicht der Unternehmer/innen hätten allenfalls die Vermittlungen der Erwerbslosen gezielter erfolgen können.

Gesamthaft kann festgehalten werden, dass die Probleme des Projekts «Startinsel» weniger in der Umsetzung als in der **Konzeption und den Rahmenbedingungen** lagen. Offenbar trafen zwei sich kumulierende Probleme aufeinander: Zum einen das Fehlen von teilnahmewilligen Neuunternehmen, die Arbeitsplätze für Erwerbslose ab 50 anbieten wollten oder konnten, und andererseits das Fehlen von Erwerbslosen 50+, die den Anforderungsprofilen der offenen Stellen entsprachen. In diesem Kontext ist auch die Problematik der häufig nachgefragten Aussendienstmitarbeitenden zu sehen - Stellen, die typischerweise nicht mit Personen ab 50 besetzt werden. Eine Fehleinschätzung betraf auch das Unternehmenscoaching in Form von «Start-up»-Beratung, das kaum je nachgefragt wurde.

Vor diesem Hintergrund müssen sich das Seco als Aufsichtsbehörde und das Amt für Arbeit St. Gallen die Frage stellen, ob man die eingetretenen Schwierigkeiten **nicht hätte vorhersehen können**. Dem SECO sind hier kaum Vorwürfe zu machen. Die zentralen Kontrollinstrumente waren vorhanden. Der Bedarfsnachweis für das Pilotprojekt stützte sich auf Angaben eines Geschäftsführers einer spezialisierten Genossenschaft, die seit Jahren im Bereich Jungunternehmensförderung arbeitete, sowie auf Angaben einer kantonalen Amtsstelle. Ein Problem bildeten die zu optimistischen Annahmen und die Unterschlagung von Schwierigkeiten seitens des Projektinhabers. Als die Sachlage offensichtlich wurde, reagierte das SECO rasch, verfügte die Ablösung des Projektinhabers, organisierte eine neue Trägerschaft und redimensionierte in Absprache mit der Begleitgruppe die Projektziele. Allenfalls hätte eine vertieftere Überprüfung von Angaben im Vorfeld des Projektstarts einen Teil der Schwierigkeiten sichtbar machen können.

Durch die gegenüber der Planung geringe Anzahl an Teilnehmer/innen (14 statt 24) ergaben sich **hohe Kosten** pro im Projekt vermittelten Arbeitsmonat (im Schnitt 10'604 CHF vs. geplanten 4'388 CHF), wobei ein Teil auf den relativ grossen Infrastrukturaufbau in der Startphase des Projekts zurückzuführen ist. Werden der finanzielle Input und die Anzahl an realisierten vermittelten Erwerbslosen bzw. Arbeitsmonaten miteinander verglichen, so ist das Projekt als sehr teuer zu bezeichnen.

Wirkungen und Wirksamkeit

Betrachtet man den Output und die Wirkungen des Pilotprojekts so kann festgehalten werden, dass im Vergleich zur Projektkonzeption und Planung nur **wenige der Projektziele erreicht** werden konnten. Aus 14 vermittelten und von der ALV subventionierten Arbeitsverhältnissen (12 Neuunternehmen, 14 Erwerbslose) sind 3 Festanstellungen hervorgegangen, 11 Anstellungsverhältnisse wurden z.T. nach kurzer Zeit wieder aufgelöst. 2 der Firmen mit abgebrochenen Anstellungen sind eingegangen oder haben den «Startinsel»-Bereich aufgegeben. 8 der 11

ehemals mit «Startinsel»-Mitarbeitenden besetzten Stellen waren zwei Jahre nach Projektbeginn weiterhin unbesetzt, was schliessen lässt, dass es sich bei den geschaffenen «Startinsel»-Stellen um **vergleichsweise prekäre Stellen** handelte und sich das «Startinsel»-Projekt mehrheitlich nicht auf die Nachhaltigkeit der Unternehmen auswirkte. Von den 11 vermittelten Erwerbslosen, deren «Startinsel»-Anstellung abgebrochen wurde, haben bis Projektende 6 wieder andernorts eine Anstellung gefunden (3 fest, 3 befristet). 5 Personen waren zum Zeitpunkt der Berichtabfassung auf Stellensuche (davon 3 ausgesteuert).

Gemäss Einschätzung der Erwerbslosen, die nach dem Abbruch der «Startinsel»-Anstellung wieder andernorts eine Stelle gefunden haben, war ihnen der «Startinsel»-Einsatz zwar auf der persönlichen Ebene zumeist von Nutzen, nicht aber bei der Stellensuche. 2 vermittelte Erwerbslose, die nach ihrer «Startinsel»-Anstellung wieder arbeitslos wurden, konnten während ihres «Startinsel»-Einsatzes eine neue ALV-Rahmenfrist aufbauen und wieder Taggelder beziehen - ein Effekt, der ausserhalb der Zielsetzung des Projekts liegt. Bei den erreichten nachhaltigen 3 Festanstellungen ist bei einer ein Mitnahmeeffekt zu vermuten.

Als Faktoren seitens der vermittelten Erwerbslosen für ein erfolgreiches Arbeitsverhältnis konnten die Motivation und die Anpassungsbereitschaft (auch bei Lohnvorstellungen), eruiert werden. Als Faktoren für ein tendenzielles Scheitern der Arbeitsverhältnisse ergaben sich ein zu wenig abgestimmtes Anforderungsprofil (Leistung, Flexibilität), Anstellungen im Verkaufsbereich (Aussendienst), schwache Motivation und zu hohe «Startinsel»-Grundlöhne resp. Lohnforderungen.

Abnahme der Zielgruppe im Projektverlauf

Als deutliche Erschwernis für die Zielerreichung des Pilotprojekts kann die im Hintergrund **zunehmende Entspannung am Arbeitsmarkt** angeführt werden. Im Zuge der konjunkturellen Erholung zwischen Beginn und Ende des Projekts ging die Arbeitslosigkeit im Kanton St. Gallen im Total von 3.2 auf 2.2 Prozent zurück, bei den älteren Arbeitslosen 50+, die erfahrungsgemäss weniger von einer verbesserten Wirtschaftslage profitieren können, von 2.7 auf 2.1 Prozent. Zwar hat der Anteil Hochqualifizierter unter den älteren Arbeitslosen während der Projektlaufzeit kaum abgenommen, die absoluten Zahlen jedoch gingen stark zurück (von 146 auf 105). Insgesamt zeigen die Datenauswertungen, dass der «Pool» an Erwerbslosen der Zielgruppe während des Projektverlaufs klar geschrumpft ist.

Massnahmen für Erwerbslose ab 50 Jahren

Die **Frage**, wie ältere Menschen länger im Arbeitsleben gehalten oder nach einer Arbeitslosigkeitsphase wieder reintegriert werden können, stellt sich **in praktisch allen hochentwickelten Ländern**. Vielerorts wurden Pilotprojekte für Erwerbslose ab 50 initiiert. In der Schweiz gibt es bisher kaum arbeitsmarktliche Massnahmen, die speziell auf ältere Erwerbslose zugeschnitten sind. Internationale Ansätze setzen auf intensive Beratung, Motivationsmassnahmen, eine enge Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern sowie starke Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Ein allgemein wirksames Rezept scheint es nicht zu geben, und in der Forschung ist die Ausrichtung von Programmen und Massnahmen auf die Gruppe der «Älteren» auch umstritten, da eine grosse Diversität der Problemlagen vorliege.

Als vielversprechende **Ansätze zur Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbsloser** haben sich u.a. herauskristallisiert:

- Intensive Beratung zu Beginn und enge Begleitung durch speziell geschulte Berater/innen bzw. Fallmanager/innen
- «Baukasten» verschiedener Instrumente und Massnahmen mit starkem Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit (Einkommensbeihilfen, «Workfare»-Prinzip)
- Zeitlich befristete Lohnkostensubventionen (Einarbeitungszuschüsse) für gut qualifizierte und motivierte ältere «Strukturopfer»
- Fortbildungsmassnahmen im Rahmen einer Beschäftigung (z.B. Unternehmenspraktika)
- Erwerbsarbeit im Niedriglohnbereich bei geringqualifizierten älteren Erwerbslosen
- Zusammenarbeit mit privaten Stellenvermittlern
- Einbezug von Unternehmen im Sinne regionaler Ansätze

Werden die Erkenntnisse aus der internationalen Forschung auf das primär auf Lohnzuschüssen basierende **Projekt «Startinsel»** übertragen, ist folgendes festzuhalten:

Teillohnsysteme gelten als wirksames Instrument, um Problemgruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Unerwünschte Anreize/Wirkungen müssen allerdings beachtet werden. Erfahrungsweise sind Lohnbeihilfen an die Erwerbslosen für die Integration in den Arbeitsmarkt tendenziell besser geeignet als Subventionen an die Unternehmen. Wichtig ist in jedem Fall eine zeitliche Befristung. Von grosser Bedeutung ist ebenfalls, dass eine Person die Beihilfe nicht als Absicherung, sondern als Zubringer für eine Stelle betrachtet. Daher sollten Lohnbeihilfen nur in Betracht gezogen werden, wenn eine

erwerbslose Person als «passgenau» und «job-ready» angesehen wird (ausreichend qualifiziert, belastbar und persönlich stabil). Es kann vermutet werden, dass diesen Faktoren im Rahmen des «Startinsel»-Projekts – nicht zuletzt auf Grund des Erfolgdrucks, genügend Arbeitsverhältnisse zustande zu bringen - teilweise zu wenig Beachtung geschenkt wurde.

Empfehlung

Das Pilotprojekt konnte nicht entsprechend der Projektkonzeption durchgeführt werden. Eine vertiefte Wirkungsevaluation liess sich auf Grund der geringen Fallzahlen bzw. der wenigen vermittelten Arbeitsverhältnisse nicht vornehmen. Die **Beurteilung muss sich** daher **auf den realisierten Teil des Projekts und «Einzelfallanalysen» beschränken**.

Werden das Pilotprojekt, wie es im Rahmen der Pilotphase stattgefunden hat, und seine Effekte vor dem Hintergrund der Zielsetzungen gewürdigt und mit Blick auf **Art. 75b AVIG** eine Empfehlungen zur Frage der Einführung oder Nichteinführung der Massnahme abgegeben, so muss diese **Empfehlung negativ** ausfallen. Letztlich kann das Instrument auf Grund des tiefen Zielerreichungsgrads weder als ein adäquates «Sprungbrett» für ältere Versicherte betrachtet werden, die nach der Projektteilnahme leichter andernorts eine Stelle finden noch als eine wirkungsvolle Einstiegshilfe in eine Dauerstelle bei Neuunternehmen. Hinsichtlich der erstgenannten Wirkung waren die Laufzeiten der «Startinsel»-Arbeitsverhältnisse häufig zu kurz und der aus dem Projekteinsatz gezogene Nutzen für eine Stellensuche aus Sicht der teilnehmenden Erwerbslosen zu gering. Hinsichtlich der zweitgenannten Wirkung erscheint einerseits die Ausbeute von 3 Festanstellungen aus 14 vermittelten, subventionierten und «gecoachten» Arbeitsverhältnissen bei hohen Projektkosten als relativ klein. Andererseits haben im Projektverlauf ebenso viele Erwerbslose nach abgebrochenen «Startinsel»-Anstellungen wieder andernorts eine Festanstellung gefunden, d.h. ohne entsprechendes Coaching und ohne Lohn- und Infrastrukturzuschüsse. Der Nebeneffekt der Förderung neuerer Unternehmen resp. der wirtschaftlichen Entwicklung durch das Projekt dürfte vernachlässigbar sein. Ohnehin scheint für diese Zwecke eine Unterstützung im Bereich Kapital oder Beratung sinnvoller als auf der Ebene von Lohnzuschüssen für Angestellte.

Als **positive, weiterzuverfolgende Ansätze** des Pilotprojekts «Startinsel» sind zu nennen:

- intensives Coaching von älteren Erwerbslosen,
- direkte Zusammenarbeit mit Unternehmer/innen im regionalen Kontext,
- spezifische Lohnkostenzuschüsse im Rahmen von EAZ.

Im realisierten Projekt wurden die positiven Ansätze durch «Matching-Probleme» weitgehend aufgehoben. Einerseits war die Nachfrage bei den Neuunternehmer/innen zu gering, andererseits war der «Pool» an geeigneten Erwerbslosen 50+ zu klein. Erschwerend kam hinzu, dass sich der «Pool» durch die konjunkturelle Entwicklung während des Projektverlaufs weiter verkleinerte.

Die **Voraussetzungen, damit das Projekt entsprechend seiner Konzeption erfolgreich hätte verlaufen können** sind:

- Ein grosser Pool an sehr gut qualifizierten sogenannten «Strukturopfern» unter den älteren Erwerbslosen
- Ein grosser Pool an «Start-up»-Firmen oder Neuunternehmer/innen mit Bedarf an Angestellten und keinen Vorurteilen gegenüber älteren Mitarbeitenden
- Eine wirtschaftliche Lage, die beide genannten Faktoren gleichzeitig unterstützt.

Ob diese spezifischen Bedingungen in Zukunft gegeben sind, ist schwierig abzuschätzen.

Welche **Anpassungen wären allenfalls sinnvoll**? Das Instrument der EAZ und die entsprechenden Kontrollmassnahmen haben sich für die Reintegration älterer Erwerbsloser grundsätzlich als wirkungsvoll erwiesen. Für die Zukunft wäre eine Spezifizierung «EAZ 50+» denkbar, beispielsweise verknüpft mit gezielten Standortsbestimmungskursen 50+ und einem Fallmanagement. Als heikle Punkte beim «Startinsel»-Projekt haben sich die Einschränkung auf Jungunternehmen und die zahlreich nachgefragten Aussendienstmitarbeiter/innen erwiesen. Allenfalls sollte ein neues Projekt den Fokus nicht auf Neuunternehmen richten. Bestandene Firmen haben oft mehr Spielraum, Personen anzustellen, die erst nach einer Anlaufzeit das volle Leistungsniveau erreichen. Zu überprüfen ist auch, ob bei einem neuen Projekt die Konzentration auf ausgewählte Branchen sinnvoll ist.

Abschliessend ist festzuhalten, dass das Problem geeigneter Projekte/Massnahmen für ältere Erwerbslose in der Schweiz aktuell bleiben wird. Bei der Lösung können Erfahrungen anderer Länder genutzt werden.

1 Ausgangslage und Auftrag

Mit Entscheid vom 21. Februar 2004 stimmte die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung der Durchführung des Pilotprojekts «Success your vision» bzw. «Startinsel»[1] nach Art. 75a AVIG zu. Das Projekt, das am 1. April 2005 startete und auf zwei Jahre angelegt war (bis 31. März 2007), hatte zum Ziel, gut qualifizierte Erwerbslose ab 50 Jahren möglichst nachhaltig in Neuunternehmen zu integrieren.

Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS wurde vom SECO beauftragt, das Pilotprojekt wissenschaftlich zu evaluieren.

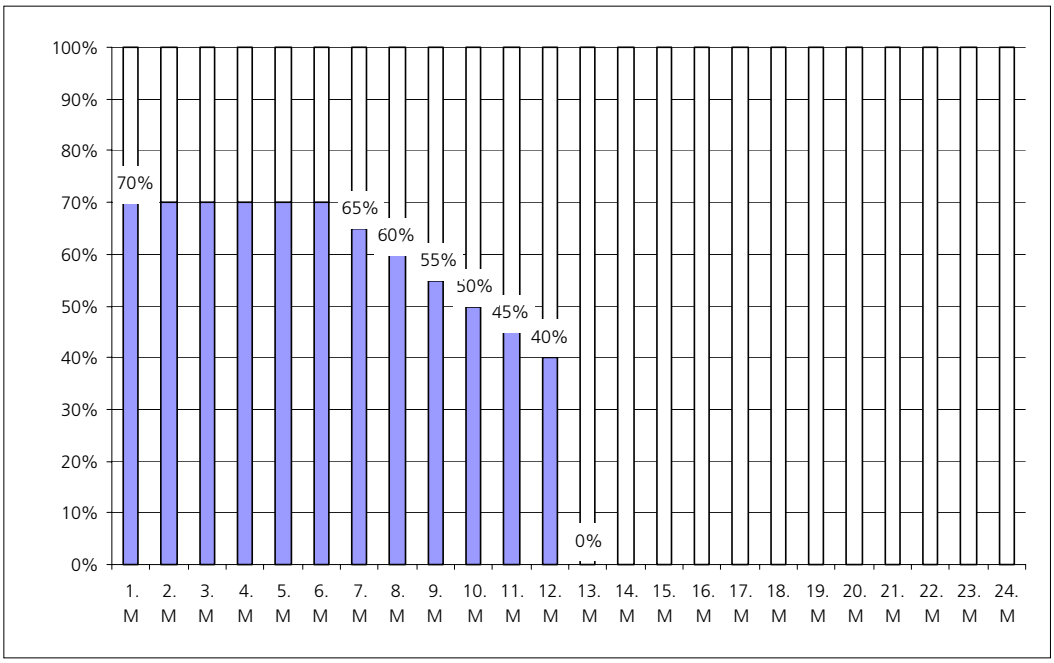
1.1 Kurzbeschrieb des Pilotprojekts «Startinsel» und seiner Ziele

Stellensuchende Personen ab 50 sind auf dem Arbeitsmarkt resp. in den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) oft schwer vermittelbar, dies trotz zahlreicher wertvoller Fach- und Sozialkompetenzen. Das Pilotprojekt «Startinsel» beabsichtigt, mit Hilfe verschiedener Anreize und Massnahmen Erwerbslose 50+ mittels orts- und branchenüblicher Arbeitsverhältnisse in neuere Unternehmen längerfristig zu integrieren.

Neuunternehmer/innen, die Arbeitsplätze für entsprechende Stellensuchende zur Verfügung stellen wollen, werden von der Leitung des «Startinsel»-Projekts ausgewählt und geprüft und in so genannten «Startinseln» während einer einjährigen Aufbauzeit eng begleitet. Die Erwerbslosen ihrerseits werden von Personalberatenden der RAV des Kantons St. Gallen nach EAZ-Kriterien (Einarbeitungszuschüsse) auf die gemeldeten Arbeitsplätze vermittelt.

Neben dem Coaching der vermittelten Erwerbslosen und der Unternehmen werden die Bruttolöhne der Erwerbslosen von der Arbeitslosenversicherung (ALV) mitfinanziert: in den ersten 6 Monaten zu 70, in den zweiten 6 Monaten degressiv zu 65 bis 40 Prozent, im Jahresschnitt zu 61.25 Prozent (vgl. **Abbildung 1**).

Abbildung 1: Finanzierung der Bruttolöhne der vermittelten Erwerbslosen durch die ALV



Quelle: Konzept Pilotprojekt «Startinsel - Sucess your vision», Zusicherungsentscheid SECO; eigene Darstellung

[1] Das Pilotprojekt wurde unter dem Namen «Success your vision, Startinsel für Neuunternehmen» bzw. «Sucess your vision – die Startinsel» konzipiert und gestartet. Ab Mai 2005 wurde generell der Kurzname «Startinsel» verwendet.

Daneben übernimmt die ALV im ersten Projektjahr die Projekt- und Infrastrukturkosten, die nachweislich von den älteren ehemaligen Erwerbslosen generiert werden. Nach dem Einstiegsjahr werden die Unternehmen finanziell selbständig, wobei sie auf eigene Kosten während weiteren 3 Jahren von der Förderstelle «Startinsel» begleitet werden. Die von den RAV vermittelten Personen bleiben in den Unternehmen; ihre Arbeitsplätze werden nach 12 Monaten zu 100 Prozent von den Unternehmen finanziert.

Ursprüngliches Ziel: Während der Pilotphase sollten pro Jahr bzw. 12 Monate (1. und 2. Phase) je 4 «Startinseln» finanziell unterstützt und gefördert werden. Pro «Startinsel» sollte je ein/e Unternehmer/in jeweils (durchschnittlich) 3 gut ausgebildete, aber auf Grund des Alters schwer vermittelbare Erwerbslose mittels Normalarbeitsverträgen zu orts- und branchenüblichen Bedingungen anstellen. Ziel des Pilotprojekts war es, zwischen dem 1. April 2005 und dem 31. März 2007 insgesamt 24 über 50-jährige Erwerbslose möglichst nachhaltig in Neuunternehmen zu integrieren. Dieses Ziel musste im Verlauf der ersten Projektphase redimensioniert werden (vgl. Abschnitt 4.1).

Initiiert wurde die Projektidee vom damaligen Geschäftsführer einer Genossenschaft zur Förderung von Jungunternehmer/innen, die in einem Gründerzentrum im St. Galler Rheintal angesiedelt war. Die Ausarbeitung des Konzepts und die Eingabe als Pilotprojekt beim SECO erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Amt für Arbeit (AfA) des Kantons St. Gallen.

1.2 Projektbeurteilung SECO-DA/TC

Berechnungen des SECO-DA/TC (Direktion für Arbeit/Travail et Chaumage) gingen davon aus, dass das Pilotprojekt mindestens kostenneutral sei. Es stelle eine zielgerichtete Massnahme dar für ein konkretes Zielpublikum mit grossen Schwierigkeiten im Arbeitsmarkt. Die Integration von gut ausgebildeten Personen, die auf Grund ihres Alters schwer vermittelbar sind, sollte allen Beteiligten einen Gewinn bringen: Einerseits würden die von den RAV vermittelten Personen durch die Betreuung und die individuelle Förderung ihrer Potentiale zusätzlich motiviert und nachhaltig integriert. Der Kanton und die Gemeinden andererseits würden direkt durch die Steuereinnahmen und indirekt durch einen dynamischen Arbeitsmarkt mit all seinen sozioökonomischen Auswirkungen profitieren. Die erwartete Förderung der Arbeitsmarktfähigkeit und die angestrebte Arbeitsplatzsicherheit für ältere Arbeitnehmende liege auf der Linie des Schwerpunkts des Wachstumspakets. Der Kanton St. Gallen unterstütze die Umsetzung aktiv (Vermittlung durch die RAV). Dies bedeute für das SECO-DA/TC eine Rückversicherung, dass die richtigen Personen für die Teilnahme ausgewählt würden.

1.3 Zahl der entsprechenden Stellensuchenden im Kanton St. Gallen

Gemäss Vorabklärungen waren im Kanton St. Gallen Ende August 2004 209 Stellensuchende bei den RAV eingeschrieben, die älter als 50 Jahre und gut oder hochqualifiziert waren (Führungs- oder Fachfunktion mit tertiärere Ausbildung, Meisterdiplom oder gleichwertiger Qualifikation). Von diesen wurden 199 (95%) als in mittlerem oder schwerem Masse vermittelbar eingestuft. Die Hälfte (99 Personen) waren seit sechs Monaten oder länger arbeitslos. Eine Verteilung nach soziodemografischen und sozioprofessionellen Merkmalen zeigt **Tabelle 1**.

Tabelle 1: Ältere (50+), gut qualifizierte, schwer vermittelbare Stellensuchende im Kanton St. Gallen nach soziodemografischen und sozioprofessionellen Merkmalen

Merkmal	Anzahl	%
Geschlecht		
Männer	174	87%
Frauen	25	13%
Nationalität		
Schweizer/innen	153	77%
Ausländer/innen	46	23%
Ausgeübter Beruf		
Unternehmer/Direktoren/leitende Beamte	46	23%
Ingenieurberufe	22	11%
Handels- und Verkaufsberufe	21	11%
Technische Fachkräfte	16	8%
Lehr- und Bildungsberufe	14	7%
Informatikberufe	12	6%
Andere (jeweils <10 Pers.)	68	34%
Total	199	100%

Quelle: Pilotprojekt «Startinsel - Success your vision», Projektbeschrieb 25. Feb. 2005, eigene Darstellung

1.4 Erwartungen an die Evaluation

Das SECO erwartet von der Evaluation grundsätzlich Analysen zu folgenden Bereichen:

- Umsetzung durch die Projektinhaber/-leitung («Startinsel») und Projektpartner (Amt für Arbeit, St. Gallen);
- Ergebnisse bezüglich dauerhafter Wiedereingliederung älterer Stellensuchender, Kosten, Mitnahmeeffekte und (unerwünschter) Wirtschaftsförderung;
- Allfällig Entwicklung einer Lösung für eine selbstfinanzierte Weiterführung.

1.5 Aufbau des Berichts

In Kapitel 2 stellen wir das methodische Vorgehen der Evaluation und die Datengrundlage vor (Wirkungsmodell, Quellen der Informationsgewinnung). Kapitel 3 zeigt die Resultate der Zielevaluation, die auf Überlegungen zur Zielgruppe des Projekts und zu den bestehenden gesetzlichen Regelungen im Bereich arbeitsmarktliche Massnahmen beruhen. Kapitel 4 widmet sich der Umsetzung des Pilotprojekts. In einzelnen Abschnitten wird dargestellt, welche konzeptionellen Änderungen im Projektverlauf vorgenommen wurden, wie die Akquisition der Unternehmen verlief, welche Erfolge erreicht wurden und wie sich die Zusammenarbeit zwischen den Projektakteur/innen gestaltete. In Kapitel 5 werden die Wirkungen des Pilotprojekts analysiert. Hierzu beschreiben wir u.a. die vermittelten Arbeitsverhältnisse, um Faktoren zu identifizieren, die als massgeblich für eine funktionierende Zusammenarbeit gelten können. In weiteren Abschnitten werden die verschiedenen interessierenden Wirkungsfragen dargestellt und eine Einschätzung der Kosten-Nutzen-Bilanz vorgenommen. Um das Umfeld besser zu verstehen, in welchem das Pilotprojekt durchgeführt wurde, werden in Kapitel 6 statistische Daten zu den älteren Arbeitslosen im Kanton St.Gallen zum Zeitpunkt des Projektstarts im März 2005 und des Projektendes im März 2007 analysiert. Kapitel 7 bietet anhand der nationalen und internationalen Literatur eine Übersicht über spezifische Massnahmen für ältere Erwerbslose und eine entsprechende Einordnung des Projekts «Startinsel». Die verschiedenen Kapitel schliessen jeweils mit einem Fazit. In den Schlussbemerkungen (Kapitel 8) erfolgt eine Gesamtbeurteilung der Evaluation. Zusätzliche Materialien finden sich im Anhang.

2 Methodisches Vorgehen und Datengrundlage

Nachfolgend stellen wir das methodische Vorgehen und die Datengrundlage für die Evaluation dar. Im ersten Abschnitt wird ein logisches Modell des Pilotprojekts entwickelt, das als Grundlage für die Evaluation dient. Im zweiten Abschnitt werden das Forschungsdesign und die Quellen der Informationsgewinnung dargelegt.

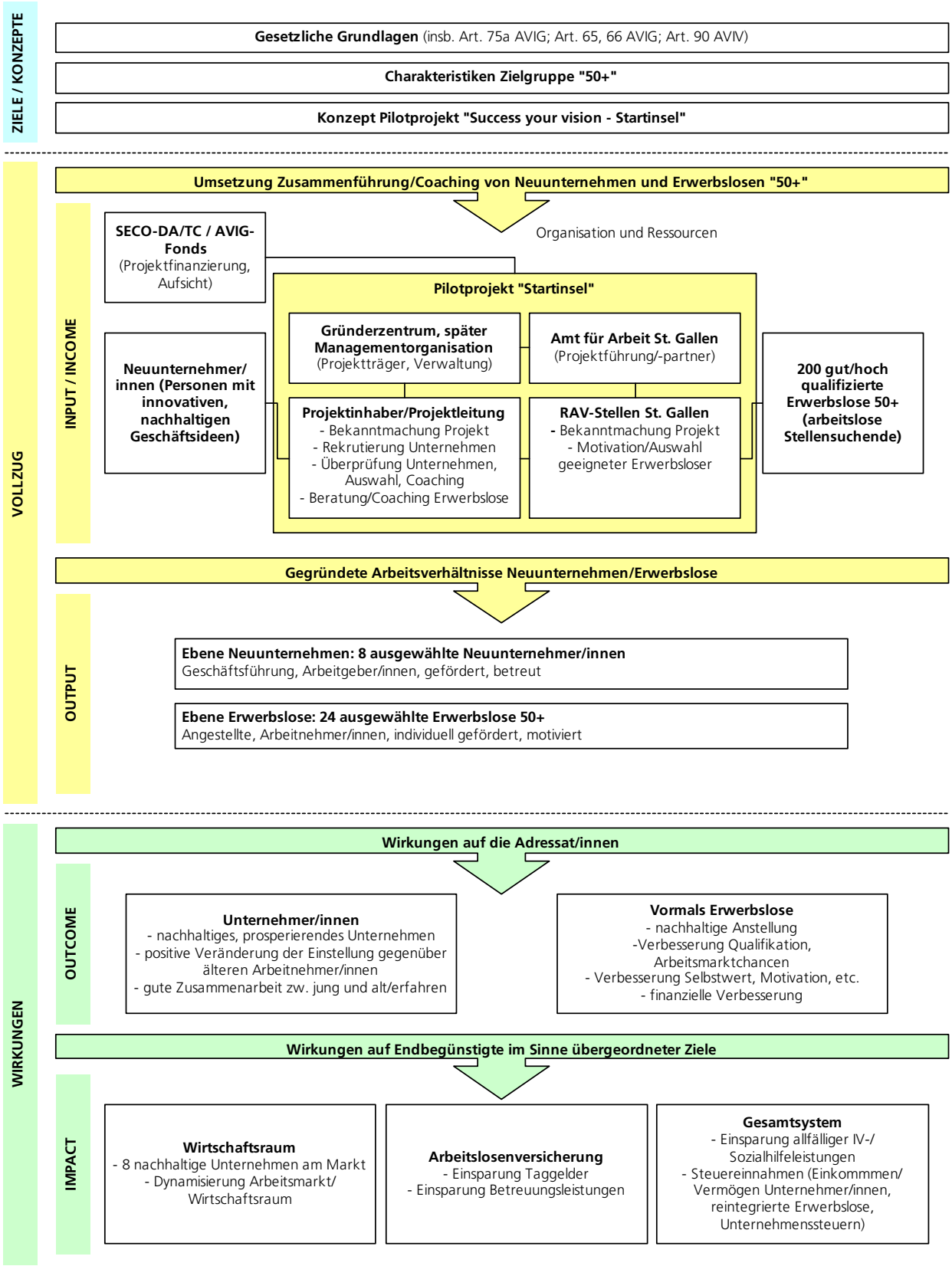
2.1 Massnahme und involvierte Akteur/innen im Evaluationsmodell

Abbildung 2 zeigt die im (ursprünglichen) Projekt involvierten Akteur/innen (Beteiligte und Betroffene bzw. Stakeholder) im Rahmen einer schematischen «Input-Output»-Darstellung (Evaluationsmodell).

Das wirkungsorientierte Modell lässt sich wie folgt beschreiben:

■ Bei der **Ziel- und Konsistenzevaluation** wird untersucht, welche Zielsetzungen und Konzepte im Rahmen des Pilotprojekts bestehen und ob diese konsistent und geeignet sind, das Wirkungsziel «berufliche Reintegration gut/hoch qualifizierter erwerbsloser Stellensuchender 50+» zu erreichen.
■ Bei der **Vollzugsevaluation** werden Organisationsstrukturen, Abläufe, Ressourcen und Instrumente des Projekts untersucht. Den Input bilden die Finanzierung des Pilotprojekts durch das SECO-DA/TC resp. die Arbeitslosenversicherung (AVIG-Fonds) und die personellen Ressourcen der Projektpartner. Rund 200 gut/hoch qualifizierte Erwerbslose des Kantons St. Gallen sind die eine Grundlage. Auf der anderen Seite stehen die Neuunternehmer/innen mit ihren Geschäftsideen. Eine Leistung (Output) des Projekts bildet die «Verknüpfung» von 8 Neuunternehmer/innen und ihren Ideen mit rund 24 Erwerbslosen. Die Projektleitung «Startinsel» bietet hier die enge Betreuung der Unternehmer/innen (es werden nur Unternehmen ausgewählt, die realistischerweise «funktionieren»), das AfA St. Gallen resp. die RAV stellen einen Pool geeigneter Erwerbsloser für mögliche Teams zusammen. Durch die Unternehmer/innen werden die betreffenden Erwerbslosen ausgewählt und angestellt. Die gebildeten Arbeitsverhältnisse werden vom Projektleiter dauerhaft betreut.
■ Gegenstand der **Wirkungsevaluation** sind einerseits die Outcome-Wirkungen bei den Teilnehmenden Erwerbslosen und Unternehmer/innen bzw. Arbeitgebenden (z.B. dauerhafte Anstellungen, Qualifizierung der Erwerbslosen, positivere Einstellung der Unternehmer/innen gegenüber älteren Angestellten etc.), andererseits die Impact-Wirkungen bei den Endbegünstigten im Sinne übergeordneter Ziele. So wird erwartet, dass nach Projektende 24 der vormals Erwerbslosen nachhaltig auf dem Arbeitsmarkt integriert sind, gleichzeitig sollten 8 neue nachhaltige Unternehmen entstanden sein, die den Wirtschaftsraum beleben. Letzteres ist für das SECO-DA/TC allerdings zweitrangig, da das Projekt nicht der regionalen Wirtschaftsförderung, sondern primär der Reintegration von Versicherten dienen soll. Erhofft werden Kosteneinsparungen bei der ALV (und allenfalls anderen Sozialversicherungen wie IV, Sozialhilfe). Auf der Ebene Bund, Kanton und Gemeinde wird mit Steuereinnahmen gerechnet, wobei auch dieser Punkt bei einem Pilotprojekt nach AVIG nicht im Zentrum des Interesses steht. Auch unerwünschte Wirkungen können auf den verschiedenen Ebenen benannt werden. Bei den Unternehmer/innen könnte bei einem Scheitern eine negative Veränderung der Einstellung gegenüber älteren Arbeitnehmer/innen resultieren, bei den vormals Erwerbslosen eine Verschlechterung der Qualifikation, Motivation etc. Zu erwähnen sind hier auch Mitnahmeeffekte (die Unternehmer/innen hätten die Erwerbslosen 50+ ohnehin angestellt), Subventionierungen nicht nachhaltiger Unternehmen oder das Verfehlen der Kostenersparnis (Projektkosten sind höher als Alternativkosten resp. eine Betreuung der Erwerbslosen im «üblichen Rahmen»).
■ Bei der **Auswertung der Evaluation** werden die Ergebnisse der vorangehenden Evaluationsphasen zusammengeführt und insgesamt beurteilt. Unter anderem geht es um die Frage, wie das Instrument/die Massnahme letzten Endes zu betrachten ist: (a) als «Sprungbrett» für ältere Versicherte, welche nach der

Abbildung 2: Evaluationsmodell Pilotprojekt «Success your vision - Startinsel»



Quelle: Projektbeschrieb SECO-DA/TC, Konzept «Success your vision, Startinsel für Neuunternehmen»; eigene Darstellung

Projektteilnahme leichter andernorts eine Stelle finden (Teilnehmende ziehen weiter, Prinzip «Durchlauf»), oder (b) als Einstieg in eine Dauerstelle bei neu gegründeten Unternehmen (Teilnehmende verbleiben im gegründeten Unternehmen - in diesem Fall müssten für die Integration von zusätzlichen Personen, immer wieder Neugründungen stattfinden können). Im Hinblick auf die **Umsetzung** der Ergebnisse sollen Empfehlungen zur Frage der Einführung oder Nichteinführung der Massnahme mit Blick auf Art. 75b AVIG abgegeben und eine allfällige selbstfinanzierte Weiterführung besprochen werden.

2.2 Forschungsdesign

2.2.1 Methodische Überlegungen

Die Durchführung des Pilotprojekts gliederte sich grundsätzlich in zwei Phasen/Staffeln:

- **1. Phase**: 1. April 2005 bis 31. März 2006
- **2. Phase**: 1. April 2006 bis 31. März 2007

Es bot sich an, die erste Phase im Rahmen einer **formativen Evaluation** zu analysieren. Die formative Evaluation sollte vor allem die Umsetzung des Pilotprojekts in der ersten Phase beurteilen. Das Ziel lag insbesondere in einer allfälligen Verbesserung für die zweite Staffel. Zu diesem Zweck wurde am Ende der ersten Phase 2006 ein entsprechender Zwischenbericht verfasst.

In einem zweiten Schritt wurde nach Ende der zweijährigen Pilotphase eine **summative Evaluation** durchgeführt bzw. eine bilanzierende Schlussfolgerungen über die Güte oder Verwendbarkeit des Pilotprojekts u.a. mit Blick auf Art 75b AVIG.

Die Evaluation baut grundsätzlich auf der Theorie der wirkungsorientierten Evaluation und ihrer Methoden auf (vgl. Beywl et al. 2004, Rossi et al. 2004, Finanzdirektion des Kantons Bern 1998) und richtet sich nach den Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards, Widmer et al. 2000).

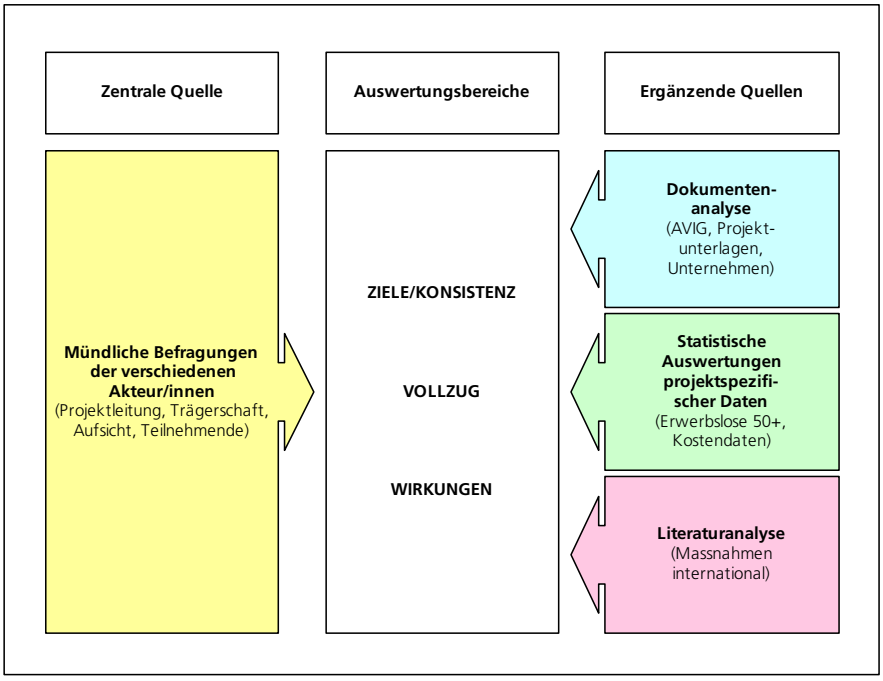
Anmerkung: Das ursprüngliche Evaluationskonzept sah im Rahmen der Wirkungsmessung eine Alternativkostenanalyse vor. Bereits nach dem ersten Projektjahr zeichnete sich jedoch ab, dass die vorgesehenen quantitativen Projektziele von 24 vermittelte Erwerbslosen resp. bestehende Arbeitsverhältnissen nach zwei Jahren nicht erreicht werden konnten. Auf Grund der zu knappen Datenlage liess sich die geplante Alternativkostenanalyse nicht realisieren (Experimentalgruppe und Vergleichsgruppe zu klein, vgl. z.B. Trube 1997, Trube/Luschei 2002, Schönig 2003). Die Projektbegleitgruppe regte daher an, anstelle der ursprünglich konzipierten Alternativkostenanalyse eine Übersicht über die internationale Literatur zu Massnahmen für Erwerbslose ab 50 und die entsprechenden Erfahrungen zu erarbeiten (vgl. Abschnitt 7.2).

2.2.2 Quellen der Informationsgewinnung

In **Abbildung 3** sind die im Rahmen der Evaluation angewendeten **Erhebungs- und Analysemethoden** dargestellt:

- Dokumentenanalysen (AVIG, Projektunterlagen «Startinsel», AfA St. Gallen, SECO-DA/TC, teilnehmende Unternehmungen);
- Statistische Auswertungen projektspezifischer Daten (Merkmale der Projektteilnehmer/innen, generelle Merkmale der Erwerbslosen 50+ im Vergleich zu jüngeren Erwerbslosen, Kostendaten des Projekts);

Abbildung 3: Quellen der Informationsgewinnung



Quelle: eigene Darstellung

■ Mündliche Befragungen der verschiedenen involvierten Akteur/innen: Projektleitung «Startinsel», Trägerschaft SOMS (Social-Management-Services), AfA St. Gallen, SECO-DA/TC, Unternehmensleiter/innen, teilnehmende Erwerbslose. Auf Grund der Projektanlage und der vergleichsweise geringen Anzahl an Akteur/innen wurden durchwegs auf strukturierten Leitfäden beruhende mündliche Befragungen durchgeführt. Ein Teil der Interviews erfolgte telefonisch;
■ Analyse internationaler Literatur zu Massnahmen im Bereich Erwerbslose ab 50 zur Einbettung der mit dem Pilotprojekt «Startinsel» gemachten Erfahrungen in die internationale Literatur.

Es wurden grundsätzlich **zwei Erhebungswellen** durchgeführt:

■ (1) März 2006. Rund ein Jahr nach Anlauf des Projekts (Start 1. April 2005) erfolgte die erste Befragungswelle, die der Bildung einer Zwischenbilanz (formative Evaluation) diente und die Grundlagen für allfällige Verbesserungen für die zweite Phase (Start 1. April 2006) bereitstellte. Schwerpunkt der ersten Befragungswelle waren neben der Zielevaluation der bisherige Vollzug. Die Resultate wurden in einem Zwischenbericht beschrieben.
■ (2) März 2007. Rund zwei Jahre nach dem Start der ersten Phase wurde eine summative Evaluation durchgeführt, damit der Schlussbericht gegen Ende der zweijährigen Pilotphase vorlag. Zum einen wurden die in der ersten Welle gestellten Fragen noch einmal durchgegangen, um die Entwicklung des Projekts nachzuzeichnen (Vollzug, Output). Zum anderen wurde den zentralen Wirkungsfragen (Outcome, Nachhaltigkeit) nachgegangen – soweit diese nach der vergleichsweise kurzen Zeitspanne beantwortet werden konnten.

3 Ziel- und Konsistenzevaluation

Im Rahmen der Evaluation des Pilotprojekts wurde nur eine knappe Zielevaluation zur Frage der Übereinstimmung von Zielsetzung und Massnahmen vorgenommen, da davon ausgegangen werden konnte, dass diese Überprüfung im Vorfeld der Projektbewilligung bereits durch das SECO durchgeführt worden war.

Bei der Bewilligung des Pilotprojekts «Startinsel» ging das SECO davon aus, dass damit «eine neue arbeitsmarktliche Massnahme getestet werden soll», wobei die Teilnehmenden 50+ während der gesamten Zeit, in welcher die Arbeitslosenversicherung (ALV) einen Lohnbeitrag leistet, einen Taggeldanspruch haben bzw. über eine noch laufende Rahmenfrist verfügen müssen. Das Projektkonzept sieht vor, dass die ALV-Leistungen im Verlauf des ersten Projektjahrs in Form von Einarbeitungszuschüssen (EAZ) entrichtet werden. Im zweiten Projektjahr werden die Löhne der Teilnehmenden vollständig durch den Arbeitgeber bzw. den/die Neuunternehmer/in getragen. Dies bedeutet, dass auf Grund der gesetzlichen Regelungen bei den (potentiell) Teilnehmenden die zweijährige Rahmenfrist frühestens nach einem Jahr ablaufen darf.

3.1 Überlegungen zur Zielgruppe «Erwerbslose 50+»

«Startinsel» ist ein beschäftigungswirksames Pilotprojekt, das erwerbslosen Personen ab 50 den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt erleichtern und ermöglichen soll. Ältere Arbeitnehmer/innen gehören aus mindestens drei Gründen zur Gruppe, die ein höheres Risiko haben, erwerbslos zu bleiben:

- Die Betriebe tragen für ältere Arbeitnehmer/innen in der Regel höhere Lohnkosten, da die Löhne mit der Berufserfahrung und gewisse Sozialausgaben mit dem Alter zunehmen;
- Ältere Arbeitnehmer/innen werden oft als weniger leistungsfähig eingeschätzt als jüngere;
- Vielfach wird davon ausgegangen, dass ältere Arbeitnehmer/innen – bedingt durch den technologischen Wandel – nicht mehr über die passenden Qualifikationen verfügen.[2]

Das Pilotprojekt fokussiert auf die Gruppe der gut oder hoch qualifizierten Erwerbslosen 50+. Diese sollen insbesondere ihre Erfahrung Neuunternehmer/innen bei Unternehmensstart zur Verfügung stellen. Im Hintergrund steht die Idee, dass der Erfahrungsreichtum der älteren Erwerbslosen die negativen Risiken ausgleicht. Ziel des Pilotprojektes ist, die eingesetzten Personen in den Neuunternehmen längerfristig zu integrieren oder ihre Chancen für einen anderweitigen Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu erhöhen.

Das Projekt findet an einer wichtigen Schnittstelle von Arbeitslosenversicherung, Arbeitsmarkt und Wirtschaftsförderung statt. Es gilt letztlich die Frage nach den Erfolgsfaktoren zu beantworten, die dafür verantwortlich sind, dass ältere Personen, die aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden, möglichst rasch wieder in den Arbeitsmarkt zurückfinden.

3.2 Bestehende gesetzliche Regelungen[3]

Nach Art. 75a AVIG (**Pilotversuche**) kann die Ausgleichsstelle zeitlich befristete, vom Gesetz abweichende Pilotversuche zulassen. Solche Versuche müssen dazu dienen: (a) Erfahrungen mit neuen arbeitsmarktlichen Massnahmen zu sammeln, (b) bestehende Arbeitsplätze zu erhalten oder (c) Arbeitslose wieder einzugliedern.

Gemäss Leistungsvereinbarung zwischen dem SECO und der Projektträgerschaft des Pilotprojekts «Startinsel» (SECO 2005) sollen die über 50-jährigen bzw. schwervermittelbaren Erwerbslosen nach **EAZ**-

[2] Verschiedene Studien machen allerdings deutlich, dass das Alter kein taugliches Kriterium ist zur Beurteilung, ob jemand für eine bestimmte Stelle geeignet sei oder nicht (vgl. z.B. von Cranach 2004).
[3] Stand 2005.

Kriterien (Art. 65, 66 AVIG; Art. 90 AVIV) in «neue» Unternehmen integriert werden. Aus Art. 90 AVIV geht hervor, dass die Vermittlung eines Versicherten bereits als erschwert gilt, wenn er «in fortgeschrittenem Alter steht». Es kann also davon ausgegangen werden, dass bei der Population 50+ dieser Tatbestand per se erfüllt ist.[4] Nach Art. 66 AVIG werden die EAZ innerhalb der Rahmenfrist für längstens 6 Monate, in Ausnahmefällen, insbesondere für ältere Arbeitslose, für längstens 12 Monate ausgerichtet. EAZ haben den Zweck, Versicherten, deren Vermittlung erschwert ist, die Einarbeitung in einem Betrieb resp. in ein spezifisches Sachgebiet zu ermöglichen, damit das vom Arbeitgeber geforderte Leistungsniveau nach einer bestimmten Zeit erreicht werden kann.

Das AVIG kennt zwei **Rahmenfristen**: die Rahmenfrist für die Beitragszeit und die Rahmenfrist für den Leistungsbezug. Die Rahmenfristen sind ein fester Rahmen, in die nichts hineingegeben und aus denen nichts herausgenommen werden kann. Nicht bezogene Leistungen (Taggelder, kontrollfreie Tage) können also nicht in eine neue Rahmenfrist übertragen werden. Ausgehend vom 1. Stempeltag sind für die Beitragszeit und den Leistungsbezug zweijährige Rahmenfristen festgelegt (AVIG Art. 9). Nach Art. 13 (Abs. 1) hat die Beitragszeit erfüllt, wer innerhalb der dafür vorgesehenen Rahmenfrist während mindestens zwölf Monaten eine beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat.

Leistungen (Taggelder) werden im Prinzip während der gesamten Dauer der zweijährigen Rahmenfrist gewährt. Den Versicherten werden also während einer zweijährigen Rahmenfrist Leistungen entrichtet, sofern sie im Sinne einer von ihnen zu erbringenden Gegenleistung bereit sind, an «arbeitsmarktlichen Massnahmen» teilzunehmen. Als arbeitsmarktliche Massnahmen gelten insbesondere Beschäftigungsprogramme, Kurse, Praktika, Einarbeitungszuschüsse und Hilfe für Personen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen wollen. Nach Art. 27 AVIG (Höchstzahl der Taggelder) Abs. 1 richtet sich die Höchstzahl der Taggelder (für eine Woche werden fünf Taggelder ausbezahlt, Art. 21) nach dem Alter der Versicherten sowie nach der Beitragszeit.[5]

Grundsätzlich werden während der Projektteilnahme und der Entrichtung von **Einarbeitungszuschüssen** (EAZ) die Teilnehmenden von der ALV abgemeldet und es werden keine weiteren Taggelder mehr ausbezahlt. EAZ funktionieren anders als Beschäftigungsprogramme. Bei einer Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm beziehen die Teilnehmenden weiterhin Taggelder, die über die Versicherung bezahlt werden. Die Teilnehmenden müssen weiterhin Arbeit suchen (Arbeitsbemühungen). Ihre Zeit im Beschäftigungsprogramm zählt nicht als Beitragszeit. Allerdings werden vom Taggeld auch keine ALV-Beiträge abgezogen. Demgegenüber müssen während den EAZ keine Arbeitsbemühungen vorgenommen werden (ausser es handelt sich um eine befristete Anstellung). Da der Arbeitgeber die üblichen Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten hat, werden während einer mit EAZ finanzierten Tätigkeit **Beitragszeiten** erworben. EAZ können über die alte Rahmenfrist hinaus bezahlt werden, wenn die Voraussetzung für die Eröffnung einer neuen Rahmenfrist für den Leistungsbezug erfüllt ist.

---

[4] Nach Art. 66 AVIG decken EAZ maximal 60% des Lohnes. Sie müssen nach jedem Drittel der vorgesehenen Einarbeitungszeit, frühestens aber nach jeweils 2 Monaten, um je einen Drittel des ursprünglichen Betrags gekürzt werden.

[5] Der Versicherte hat Anspruch auf höchstens 400 Taggelder, wenn er eine Beitragszeit von insgesamt zwölf Monaten nachweisen kann (Abs. 2 Buchstabe a). Hat der Versicherte das 55. Altersjahr zurückgelegt und kann er eine Beitragszeit von mind. 18 Monaten nachweisen, so hat er Anspruch auf 520 Taggelder (Abs. 2 Buchstabe b). Ist der Versicherte innerhalb der letzten vier Jahre vor Erreichen des AHV-Rentenalters arbeitslos geworden, kann der Anspruch zusätzlich um 120 Taggelder erhöht und die Rahmenfrist für den Leistungsbezug um zwei Jahre verlängert werden.

3.3 Bedeutung der Bestimmungen für die Teilnahme am Pilotprojekt

Im zweiten Projektjahr des «Startinsel»-Pilotprojekts werden für die Teilnehmenden keine EAZ-Beiträge mehr entrichtet. Der Arbeitgeber bzw. der/die Neuunternehmer/in übernimmt den vollen Lohn. Primär ist beim Eintritt in das Pilotprojekt zu beachten, dass die Teilnehmenden über **eine noch mindestens 1 Jahr dauernde Rahmenfrist** verfügen. Grundsätzlich ist ein Eintritt in das Pilotprojekt für Personen, deren Rahmenfrist innerhalb des 1. Projektjahres abläuft, nicht möglich. Insgesamt bedeutet diese Bedingung, dass der in der gültigen Rahmenfrist erste Stempeltag der teilnehmenden Personen bei Beginn der Projektteilnahme höchstens ein Jahr zurückliegen darf.

Andernfalls würden die Personen im ersten Projektjahr zu **Ausgesteuerten**, also zu Personen, die nach abgelaufener zweijähriger Rahmenfrist und nach individueller Überprüfung durch die Arbeitslosenkasse keine Entschädigungsansprüche gegenüber der ALV mehr geltend machen können. Für solche Personen sind üblicherweise die **Gemeinden und Kantone** (kantonales Fürsorgerecht) verantwortlich, also auch dafür, dass Weiterbildungs-, Beschäftigungsprogramme etc. zur Verfügung stehen. Konkret ist das Problem der ablaufenden Rahmenfrist bei einer der ins Pilotprojekt «Startinsel» vermittelten Personen eingetreten. Die Rahmenfrist ist nach 7 Monaten Projektteilnahme abgelaufen. Durch einen Zuschuss aus dem kantonalen Arbeitsmarktfonds konnte die Subventionierung (Lohn- und Infrastrukturbeitrag) für die verbleibenden 5 Monate im vorgesehenen Rahmen gesichert werden.

Nach Art. 75a AVIG (Pilotversuche) kann die Ausgleichskasse nach Rücksprache mit der Aufsichtskommission zeitlich befristete, **vom Gesetz abweichende Pilotversuche** zulassen. Bei Pilotversuchen, mit welchen Erfahrungen mit neuen arbeitsmarktlichen Massnahmen gesammelt werden sollen, sind (u.a.) Abweichungen von der Höchstzahl der Taggelder (Art. 27 AVIG) ausgeschlossen. Nicht ausgeschlossen sind hingegen Abweichungen von den Bestimmungen zu den Rahmenfristen (Art. 9) oder zur Höhe und Dauer der EAZ (Art. 66).

Eine Frage, die ebenfalls geklärt werden musste, war, ob die Teilnahme am Pilotprojekt «Startinsel» auch als **Zwischenverdienst** (ZV) im Sinne von Art. 24 AVIG betrachten werden kann.[6] Konkret war eine der Personen mit einer vermittelten 50%-Stelle im Zwischenverdienst angestellt. Vor dem Hintergrund der Planung des Pilotprojekts «Startinsel» schien es nicht vorgesehen zu sein, Personen im Zwischenverdienst in das Projekt aufzunehmen. Unter anderem stellte sich die Frage, ob bei einem derartigen Vorgehen die ALV durch die Einarbeitungszuschüsse und die ZV-Kompensationszahlungen nicht mehrfach beansprucht wird. Allerdings blieb auch offen, wie mit geeigneten Teilnehmer/innen umgegangen werden soll, die eine Vollzeitbeschäftigung suchen, aber vom Neuunternehmen im Pilotprojekt nur eine Teilzeitstelle angeboten erhielten.

[6] Als Zwischenverdienst (ZV) wird das erzielte Einkommen einer arbeitslosen Person bezeichnet, wenn sie eine Arbeit annimmt, bei der das erzielte Einkommen kleiner ist als ihre Arbeitslosenentschädigung. Dies kann auch dann der Fall sein, wenn das angebotene Volumen zu klein ist (z.B. 50%-Stelle bei einer gesuchten 100%-Stelle). Eine Person im ZV ist dann nur noch teilweise arbeitslos. Die Tage, an denen eine Person im ZV arbeitet, zählen wie bei den EAZ als Beitragszeit für eine nächste Rahmenfrist, ausser es handelt sich um einen ZV im Rahmen einer durch die ALV finanzierten vorübergehenden Beschäftigung. Neben dem vom Arbeitgeber (zu niedrigen) bezahlten Lohn aus dem ZV erhält die Person von der ALV eine Kompensationszahlung. Zusammen ergibt sich ein höherer Betrag als das Taggeld der Person. Der Anspruch auf einen ZV besteht bei Versicherten, die über 45 Jahre alt sind, während längstens zwei Jahren.

BASS

3.4 Fazit

■ Vor dem Hintergrund der bestehenden gesetzlichen Bestimmungen und der in Abschnitt 1.1 erwähnten Anlage des Pilotprojekts «Startinsel» ist die Zielerreichung mit der geplanten Massnahme grundsätzlich gegeben.

In Bezug auf die Projektkonzeption sind folgende Anmerkungen zu machen:

■ Die Bedingung, dass Stellensuchende bei Projekteintritt noch über eine mindestens 1-jährige Rahmenfrist verfügen müssen, führt einerseits zu einer Einschränkung der Vermittlungsmöglichkeit von «Langzeitarbeitslosen» der Zielgruppe 50+ resp. von «schwer vermittelbaren Stellensuchenden» dieser Alterskategorie, wobei bei «Härtefällen» evtl. nach einer individuellen Lösung (Restfinanzierung durch Kanton, Gemeinde) gesucht werden kann. Andererseits erscheint die Begrenzung auch als sinnvoll, da die Langzeitarbeitslosigkeit erfahrungsgemäss durch eine möglichst frühzeitig «Intervention» (noch vor Ablauf des 1. Jahres) vermieden werden kann.

■ Ein grundsätzliches Problem stellt die Lohnsubventionierung mit Mitteln der ALV dar. Diese ist insbesondere dann kritisch, wenn durch Lohnbeiträge der ALV wiederum ALV-Versicherungsansprüche aufgebaut werden können, also eine zirkuläre Entwicklung möglich ist: Während der Teilnahme am Pilotprojekt entrichtet die ALV während 12 Monaten im Schnitt 61.25 Prozent des Lohnes einer vermittelten Person (hinzu kommen noch Infrastrukturbeiträge von CHF 300 pro Monat). Ein/e Projektteilnehmer/in kann also eine neue zweijährige Rahmenfrist aufbauen, die ausschliesslich auf der ALV-Subventionierungsphase beruht. Gleichzeitig bildet die ALV-Subventionierung zu 61.25 Prozent, also dem Grossteil des Lohnes, die Grundlage für die Höhe des versicherten Verdienst für die neue Rahmenfrist.[7]

■ Ebenfalls zu beachten ist, dass im Projektkonzept ein gewisses Missbrauchspotential seitens der Unternehmen angelegt ist. Ein Missbrauch könnte dann vorliegen, wenn ein Unternehmen die vermittelten Personen nur solange beschäftigt, wie deren Lohn subventioniert ist und die Infrastrukturbeiträge fliessen (12 Monate) - und diese Absicht von allem Anfang an besteht.

Die möglichen Missbrauchselemente sind zu berücksichtigen, wie dies beispielsweise bei den herkömmlichen EAZ der Fall ist (vertragliche Bestätigungen, Erfolgskontrollen, Bescheinigungen, Rückforderungsmöglichkeiten) und dies die Leistungsvereinbarungen des Pilotprojekts «Startinsel» auch vorsehen.

[7] Eine ähnliche Situation findet sich beim Zwischenverdienst. Dort wurde versucht, die Problematik durch eine zeitliche Beschränkung des ZV-Anspruchs zu entschärfen (vgl. Bauer et al. 1999).

4 Umsetzung des Projekts, Vollzug

Nachfolgenden wird der Vollzug resp. die Umsetzung des Pilotprojekts analysiert. Dabei stehen folgende Fragen im Zentrum: Wie erfolgte die Bekanntmachung/Kommunikation des Projekts? Wie verlief die Akquisition von Unternehmer/innen? Welche «Erfolgskennzahlen» (Output bestehende Unternehmen, vermittelte Beschäftigte) ergaben sich gegen Ende der Projektzeit? Wie verlief die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Projektakteur/innen? Welche Projektkosten sind entstanden? Wie wird die Umsetzung von den Akteur/innen insgesamt beurteilt?

Die Quellen bilden die von der Projektleitung verfassten periodischen Projektberichte und zur Verfügung gestellten Daten sowie die mit den verschiedenen Akteur/innen geführten Gespräche.[8]

Vor der Analyse der einzelnen Aspekte des Vollzugs werden in einem ersten Abschnitt die im Rahmen der Umsetzung vorgenommenen wesentlichen Änderungen nach dem Projektstart dargestellt.

4.1 Änderungen nach dem Projektstart

Unter anderem auf Grund der Erfahrungen nach der schwierigen Anlaufzeit wurden bereits in den ersten Monaten nach dem Start verschiedene Änderungen am Pilotprojekt vorgenommen.

4.1.1 Änderung der Trägerschaft

Gestartet wurde das Projekt unter dem Namen «Success your vision, Startinsel für Neuunternehmen» unter der Trägerschaft einer Genossenschaft für Coaching von Neuunternehmer/innen. Bereits zu Beginn der Leistungsvereinbarung zwischen dem ursprünglichen Projektträger und dem SECO war bekannt, dass sich die Genossenschaft per 31. Dezember 2005 auflösen würde und für das zweite Jahr eine neue Trägerschaft für das Pilotprojekt gefunden werden musste. Ab Sommer 2005 wurde als Übergangsträgerschaft ein Verein («Success your vision - Startinsel») gegründet und eingesetzt. Mitglieder waren der ursprüngliche Projektinhaber, der eingesetzte Projektleiter, ein Agenturleiter einer Versicherung, ein regionaler Gewerkschaftsvertreter und ein Gemeindepräsident.

Überschattet wurde der Trägerwechsel durch ein Zerwürfnis zwischen dem Projektinhaber und dem eingesetzten Projektleiter, das letztlich zu einer Ablösung resp. Kündigung des ursprünglichen Projektinhabers durch das SECO führte. Ab 1. Januar 2006 übernahm neu eine auf das Management von «Sozial-Projekten» spezialisierte Organisation in St. Gallen die Trägerschaft. Der Verein wurde aufgelöst. Der bisherige Projektleiter blieb im Projekt und erbrachte weiterhin die operativen Leistungen (Suche von Unternehmen, Zusammenführen von Unternehmen und Erwerbslosen, Coaching der Arbeitsverhältnisse etc.).

4.1.2 Erweiterung der Zielgruppe bei den Unternehmen

Die ersten Erfahrungen zeigten, dass es sehr grosse Schwierigkeiten bei der Rekrutierung von interessierten Neuunternehmen im Sinne von «Start-ups» gab. Aus Kontakten mit Unternehmer/innen ging hervor, dass Gründer/innen häufig zuerst als Einzelpersonen ihr Geschäft aufbauen und erst nach 1 bis 3 Jahren soweit sind, dass sie eine weitere Person anstellen können. Die Einschränkung der Projektteilnahme auf unmittelbare «Start-up-Firmen» wirkte hier zu restriktiv. Zur Verbesserung der Realisierungschancen des Projekts wurde daraufhin die Zielgruppe auf **Neuunternehmer/innen** ausgeweitet, die **maximal seit 3 Jahren** selbständig waren und zur Weiterführung bzw. zum Ausbau ihrer Firma Mitarbeitende benötig-

[8] Eingeflossen sind u.a. auch Ergebnisse aus einem von der Projektleitung organisierten Workshop (4. April 2006), an welchem Unternehmer/innen und (ehemalige) Stellensuchende teilgenommen haben.

ten, diese aber nicht finanzieren konnten. Ebenfalls zugelassen wurden länger bestehende Unternehmen, die für die Lancierung eines neuen Produkts oder einer neuen Dienstleistung personelle Unterstützung brauchten, wobei hier von Fall zu Fall durch die Steuergruppe über die Zulassung entschieden wurde - konkret fand sich hier im Projektverlauf 1 entsprechender Fall. Die Coachingleistungen während des von der ALV mitfinanzierten Aufbaujahres sowie die vorgesehene Nachbetreuung (Verbleib im Netzwerk, eigenfinanzierte Beratung nach Bedarf) wurden aber grundsätzlich beibehalten.

Die Ausweitung bezüglich der in Betracht kommenden Unternehmen brachte auch eine Verschiebung bei den ALV-Beiträgen an die Infrastruktur mit sich. Es zeigte sich, dass keines der interessierten, bereits seit ein, zwei Jahren existierenden Unternehmen seinen Sitz in das bereitstehende Gründerzentrum verlegen wollte, wo die Projektleitung entsprechende Räume und EDV-Infrastruktur angemietet hatte. In der Folge entschied die Steuergruppe den **Infrastrukturkostenbeitrag** auf die vermittelten stellenlosen Personen umzulegen. Man einigte sich auf einen Betrag von 300 Franken pro Person und Monat, der während der ersten 12 Monate zusätzlich zu den Lohnsubventionen an die Neuunternehmen entrichtet wurde.

Ebenfalls eine Änderung ergab sich beim Unternehmenscoaching. Da es sich bei den teilnehmenden Firmen nicht mehr um eigentliche «Start-up»-Unternehmen handelte, war die Nachfrage nach **Unternehmenscoaching** im Sinne von Unternehmensberatung sehr gering. Die Betreuung durch die Projektleitung bezog sich eher auf die vermittelten erwerbslosen Personen bzw. den Zusammenhalt der neu gebildeten Teams aus Neuunternehmer/innen und Angestellten.

4.1.3 Redimensionierung der quantitativen Projektziele (Output)

Gemäss Planung hätte das Pilotprojekt «Startinsel» nach der Vorprojektphase (01.01.05 – 31.03.05), in welcher die Akquisition der ersten Unternehmer/innen hätte stattfinden sollen, am 1. April 2005 mit 4 Neuunternehmen und 12 gut/hoch qualifizierten vermittelten Erwerbslosen 50+ starten sollen. Die Rekrutierung der Unternehmen, aber auch der Erwerbslosen gestaltete sich jedoch, wie bereits erwähnt, weit schwieriger als erwartet. Das Pilotprojekt konnte demnach nicht plangemäss beginnen.

Auf Grund der schleppenden Entwicklungen bis Ende 2005 entschloss sich das SECO, das Pilotprojekt nur mit einer Staffel anstelle wie vorgesehen mit zwei Staffeln durchführen zu lassen. Das Ziel wurde dahingehend redimensioniert, dass bis zum 31. März 2006 insgesamt mindestens **12 ältere arbeitslose Stellensuchende in bis 3-jährigen Neuunternehmen vermittelt** sein mussten. Anschliessend sollten die Akquisitionsarbeiten bei Unternehmen eingestellt und die bis dahin unter Vertrag genommenen «Startinseln» nach Bedarf betreut werden. Das Pilotprojekt wurde somit im vorgesehenen zeitlichen Rahmen vom 1. April 2005 bis 31. März 2007 durchgeführt, nicht jedoch im geplanten Umfang von 24 vermittelten Stellensuchenden.

4.2 Output, Projektdaten, Erfolgskennzahlen

4.2.1 Akquisition von Unternehmen

Das Pilotprojekt wurde in seinen Grundzügen im Dezember 2004 vom SECO bewilligt. Von Januar bis März 2005 war es als Vorprojekt, ab April 2005 als Hauptprojekt angelegt.

Die Akquisition von interessierten Neuunternehmer/innen gestaltete sich deutlich schwieriger als im Vorfeld des Projekts erwartet. Von den im Projektkonzept vom Oktober 2004 erwähnten bereitstehenden sechs Unternehmensprojekten konnte bis zum Projektstart im April 2005 keines realisiert werden.[9]

Die nach Projektplan vorgesehene **1 ¼-jährige Akquisitionsphase** lässt sich wie folgt zusammenfassen:

■ Zwischen Februar und August 2005 ergaben sich 31 Kontakte mit Unternehmer/innen über verschiedene Kanäle, ohne dass sich jedoch bis zu diesem Zeitpunkt ein konkretes Arbeitsverhältnis realisieren liess.
■ Ab August bis November 2005 liess sich die Projektleitung die **Adressen von Neuunternehmen aus dem Handelsregister** (ab Gründungsjahr 2002) zustellen und suchte aktiv mit diesen Kontakt. Aus 270 Telefonaten konnten 20 Termine vereinbart werden (Ausschöpfungsquote 7.4%).
■ In der Abschlussphase der Akquisition ab Dezember 2005 bis Ende Februar 2006 fanden 87 Telefonkontakte mit Neuunternehmer/innen statt, wobei lediglich 1 Termin vereinbart werden konnte.
■ Im Monat März 2006 wurden auf Grund der geänderten Zielvereinbarungen die Akquisitionsbemühungen bei den Unternehmen eingestellt.

Nimmt man eine Terminvereinbarung als Indikator für ein ernsthaftes Interesse an einer Teilnahme am Pilotprojekt, dann haben in der 1 ¼-jährigen Akquisitionsphase **rund 50 Unternehmer/innen ein gewisses Interesse** gezeigt. Im März 2006 d.h. zum Abschluss der Akquisitionsphase bestanden neben den zu diesem Zeitpunkt noch laufenden 7 Anstellungen (5 Unternehmen) und den bereits wieder aufgelösten 6 Anstellungen (6 Unternehmen) noch Kontakte mit 18 Unternehmen (Erstgespräche). Ausgeschrieben waren zu diesem Zeitpunkt 12 offene Stellen, wobei diesmal die Aussendienstmitarbeiter/innen und Verkäufer/innen in der Minderheit waren. Gesucht wurden u.a. technische und gewerbliche Berufe (Monteur, Techniker, Bauleiter), kaufmännische Berufe (Administration, Projektmanagement, kaufmännische Angestellte) oder Mitarbeiter/innen für Reinigung/Service, ein Koch, eine Kosmetikerin, eine Bestückerin. Aus dem Gespräch mit der Projektleitung ging jedoch hervor, dass die 12 ausgeschriebenen Stellen mit grösster Wahrscheinlichkeit nicht mit Erwerbslosen 50+ besetzt werden könnten. Effektiv stünden zirka 4 Stellen zur Debatte. Letztlich konnte noch 1 Anstellung realisiert werden.

Am Ende der Akquisitionsphase verbuchte die Projektleitung rund 30 Kontakte bzw. potentielle Anstellungen als «nicht mehr weiter verfolgt». In 8 Fällen war das entsprechende Unternehmen in der Zwischenzeit zu alt für das Pilotprojekt geworden (älter als 3 Jahre). In den allermeisten Fällen jedoch hatten die Unternehmer/innen keinen Bedarf mehr an einer «Startinsel»-Teilnahme, sei es weil die entsprechende Stelle bereits anderweitig besetzt worden war oder weil die Geschäftsentwicklung resp. die finanzielle Situation keine Anstellung mehr erlaubte. Weitere Gründe für einen Abbruch waren das Fehlen von Personen über 50, die das Stellenprofil erfüllten, oder auch unklare Unternehmensziele (Ausrichtung, Strategie) sowie Finanzierung. In diesen Fällen beurteilte die «Startinsel»-Projektleitung eine Anstellung als nicht sinnvoll.

4.2.2 Realisierte Anstellungen bzw. Arbeitsverhältnisse

Insgesamt kamen im Verlauf des Pilotprojekts 14 Anstellungen bzw. Arbeitsverhältnisse in 12 verschiedenen Unternehmen zu Stande, welche die Rahmenbedingungen des Projekts erfüllten.[10] Lediglich 1 Unter-

---

[9] Gemäss Projektkonzept (Uplus Rheintal 2004, 29) besass der Projektträger «eine sehr grosse Auswahl an Projekten für die Startinseln», die nach einem Zusicherungsentscheid informiert und beworben werden könnten.

[10] Von den angestellten Personen erfüllten nicht alle sämtliche Rahmenbedingungen, was z.T. erst im Verlaufe des Projekts bekannt wurde. In einem Fall lief die Rahmenfrist des Mitarbeitenden per Ende März 2006 aus. Auf Antrag an des AfA St. Gallen konnten die restlichen 5 Monate im Umfang des Projektplans aus dem kantonalen Arbeitsmarktfond subventioniert werden. Gleichzeitig war die entsprechende Person nur im Zwischenverdienst angestellt (50%-Pensum).

nehmen beschäftigte zeitweise mehr als eine erwerbslose Person aus dem Projekt. Zum Ende des Pilotprojekts (31. März 2007) waren grundsätzlich 4 Anstellungen noch laufend (rd. 30%), wobei bei 1 Anstellung bereits die Kündigung auf Ende Mai 2007 ausgesprochen war. Damit resultierten zum Zeitpunkt der Berichtabfassung 3 funktionierende Anstellungsverhältnisse (rd. 20%). 11 Anstellungsverhältnisse und somit fast vier Fünftel waren bereits wieder beendet worden (oder die Beendung stand unmittelbar bevor), davon die Hälfte nach 3 Monaten oder früher.[11]

Abbildung 4 gibt eine Übersicht über die unterschiedlichen Arbeitsverhältnisse. Es lassen sich folgende Erkenntnisse festhalten:

■ Deutlich ist die **zeitliche Verzögerung** und das **Verfehlen der quantitativen Output-Ziele**. Die ersten konkreten Arbeitsverhältnisse (2 Unternehmen, 2 Angestellte) liefen erst ab September 2005 - der ursprüngliche Projektplan sah den Start ab April 2005 vor, und zwar mit 4 Unternehmen und 12 Angestellten. Im ersten Projektjahr (1.04.05 – 31.03.06) hatten sich 10 Verhältnisse gebildet, wobei bis zum Ende der ersten Projektphase bereits die Hälfte (5) wieder aufgelöst worden waren. Damit waren zu Beginn des zweiten Projektjahres (1.04.06 – 31.03.07) 5 Anstellungen laufend. Das Projektkonzept ging hingegen davon aus, dass zu diesem Zeitpunkt 24 Anstellungen bestehen würden (12 seit dem Start des 1. Projektjahrs, 12 weitere zum Start des 2. Projektjahres, die während der ersten 12 Projektmonate hätten rekrutiert werden sollen). Insgesamt wurden im Projektrahmen 101 Monate erfolgreich vermittelte Arbeitsmonate erreicht (umgerechnet in Vollzeitstellen: 88.4 Monate).

■ Die 12 involvierten **Unternehmen** kommen aus verschiedenen Wirtschaftsbranchen. Bei der Hälfte (6) handelt es sich um Betriebe, die technische Produkte herstellen und/oder vertreiben (Biogasanlagen, Mess- und Regeltechnik, Kunststoffgehäusebau, Inkontinenzprodukte, optische Geräte, UV-Trocknungsanlagen), bei einem anderen Teil (4) um Dienstleistungsunternehmen im IT-Bereich, zumeist mit Spezialisierung auf das Gastgewerbe (Werbe-/Kommunikationsagentur, Erstellen/Vertrieb Internetauftritte, Softwareentwicklung/-vertrieb). Eines der Unternehmen ist im Bereich Personalvermittlung tätig, ein anderes im Bereich familienergänzende Kinderbetreuung.

■ Die **Erstkontakte** (auf das Projekt aufmerksam geworden) verliefen über verschiedene Kanäle: bei 4 Verhältnissen über eine RAV-Stelle, bei 3 Verhältnissen über das regionale Technologie- und Dienstleistungszentrum TEDI (Jungunternehmerförderung), bei 2 Verhältnissen über die ursprüngliche Projektträgerin (Genossenschaft für Jungunternehmensförderung), bei 2 Verhältnissen über eine Kontaktierung von Adressen im Handelsregister und bei den restlichen 3 über andere Wege (Ostschweizer Stellenbörse, Radio), wobei sich bei 1 Verhältnis - das sich später als besonders erfolgreich erwies - der Stellensuchende selbst gemeldet und den betreffenden Unternehmer «mitgebracht» hatte.

■ Die **vermittelten Stellen** resp. erfolgten Anstellungen sind alle im kaufmännischen Bereich anzusiedeln, der weitaus grösste Teil (11 von 14) im **Verkauf**. Bei mehr als der Hälfte aller Anstellungen handelt es sich um explizite **Aussendienstmitarbeitende** (8 von 14), bezogen auf die wieder aufgelösten bzw. gescheiterten Verhältnisse sind es gar 70 Prozent. Weitere 3 von 14 Anstellungen betreffen den Verkaufsbereich (Marketingplanung/Verkauf, Key Account Managerin, Kaufm. Leiter). Daneben finden sich noch Assistenzen der Geschäftsleitung (Assistentin, Mitarbeiterin Administration; 3 von 14).

---

[11] Eine der beendeten «Startinsel»-Anstellungen lief zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch stundenweise auf Abruf weiter. Die betreffende Person war jedoch wieder beim RAV angemeldet und bezog Taggelder.

Abbildung 4: Übersicht über die zustande gekommenen Arbeitsverhältnisse im Verlauf des Pilotprojekts 1. April 2005 bis 31. März 2007 und ihre Dauer in Monaten

Unternehmen, Tätigkeit	via	Ausgeschriebene Stelle	BG %	Alter	m/f	Sep 05	Okt 05	Nov 05	Dez 05	Jan 06	Feb 06	Mrz 06	Apr 06	Mai 06	Jun 06	Jul 06	Aug 06	Sep 06	Okt 06	Nov 06	Dez 06	Jan 07	Feb 07	Mrz 07	Laufzeit
Vertrieb Kundengewinnungsinstrument im Freizeitbereich	TEDI	Aussendienstmitarbeiter	100	61	m																				6
Vertrieb Zeitmessgerät für Sportanlässe	TEDI	Aussendienstmitarbeiter	50	60	m																				12
Verkauf von Gehäusen für Elektronik	RAV	Aussendienstmitarbeiter	100	56	m																				5
Handel mit Inkontinenzprodukten	Uplus	AussendienstmitarbeiterIn	100	55	m																				2
Personalverleih im IT-Bereich	ostjob.ch	Assistentin	100	60	f																				2
IT-Lösungen im Bereich Archivierung Dokumentation	Radio	Aussendienstmitarbeiter	100	52	m																			**Kündigung Mai 07**	16
Programm/Spez.entwickl. UV-Trocknung v. Tuben, Dosen etc.	HR-Amt	Assistentin	100	58	f																				5
Verkauf von Internetlösungen für Hotelbranche	RAV	Aussendienstmitarbeiter (1)	100	56	m																				9
Entwicklung und Vertrieb von Software für Gastronomie	HR-Amt	Marketingplanerin/Marketing/Verkauf	100	54	f																				14
Technologien zur Visualisierung in der Medizin	Uplus	Key Account ManagerIn	100	51	m																				1
Verkauf von Internetlösungen für Hotelbranche	RAV	Aussendienstmitarbeiter (2)	100	53	m																				3
Verkauf von Internetlösungen für Hotelbranche	RAV	Aussendienstmitarbeiter (3)	100	56	m																				3
Planen, beraten, verkaufen von Biogasanlagen	Stellensuchender	Kaufm. Leiter	100	51	m																				12
Zweisprachige Tagesschule	TEDI	Mitarbeiterin Administration	40	50	f																				11

Quelle: Reporting Projektleitung «Startinsel», Auswertung BASS; rot = während des Pilotprojekts abgebrochene Verhältnisse, grün = am Ende des Pilotprojekts noch laufende Verhältnisse

■ Der **Beschäftigungsgrad** lag in den meisten Fällen bei den im Projektkonzept vorgesehenen 100 Prozent, zwei waren Teilzeitstellen (50%, 40%). Total 10 von 14 Stellen wurden mit **Männern** besetzt, 4 mit **Frauen**. Bei den noch laufenden 4 Verhältnissen sind je 2 Männer und 2 Frauen angestellt (das auf Ende Mai 2007 gekündigte Verhältnis betrifft einen Mann). Der **Altersdurchschnitt** (Beginn des Arbeitsverhältnisses) der Teilnehmer/innen betrug 55 Jahre. Der älteste Teilnehmer war 61, der jüngste 50 Jahre alt. Bei den 4 Personen, die im März 2007 noch in laufenden Verhältnissen standen, handelt es sich im Schnitt eher um jüngere Teilnehmer/innen (55 Jahre und jünger).
■ Bei 8 der 10 bzw. 11 gescheiterten Verhältnissen erfolgte die **Auflösung** innerhalb der ersten sechs Monate, also in der Phase, in welcher der Lohn der Angestellten noch zu 70 Prozent subventioniert wurde. Bei 2 gescheiterten Anstellungen erfolgte die Auflösung nach neun Monaten (Übergang zu 50% Subventionierung) resp. nach zwölf Monaten (Übergang von 40% zu 0% Subventionierung). In der «harten» nicht subventionierten Phase befinden sich nach Ablauf des Pilotprojekts 3 bis auf weiteres laufende Anstellungsverhältnisse.

4.3 Umsetzung und Zusammenarbeit zwischen den Projektakteur/innen

Die nachfolgenden Informationen stammen aus verschiedenen Gesprächen mit den Beteiligten.

4.3.1 Bekanntmachung des Pilotprojekts, Marketing

Die **Projektleitung** ergriff mehrere Massnahmen zur Bekanntmachung des Startinsel-Projekts: Informations- und Vorstellungsrunden an Unternehmensgründerzentren im Kanton, an den kantonalen RAV-Stellen und für verschiedene Medien (Print, Radio). Es wurden Kleinplakate (vgl. Anhang), Flyers und Kontaktkarten hergestellt und eine Website aufgeschaltet (zuerst unter der Webseite der Genossenschaft des Jungunternehmerzentrums, später unter «www.startinsel.ch»). Ab August 2005 wurden systematisch in jüngerer Zeit gegründete Unternehmen kontaktiert (Adressen aus dem Handelsregister, ab Gründungsjahr 2002; vgl. Abschnitt 4.2.1).[12] Insgesamt werden der Marketingaufwand für das Projekt von der Projektleitung als genügend bzw. angemessen beurteilt - die Erfolge allerdings als sehr bescheiden. Das Echo sei insbesondere bei den Gründerzentren relativ gering ausgefallen. Selbst im Gründerzentrum, in dem die Geschäftsstelle des «Startinsel»-Projekts im ersten Jahr angesiedelt war, ergaben sich so gut wie keine Reaktionen. Eventuell hätten die Gründerzentren befürchtet, dass das «Startinsel»-Projekt ihnen Unternehmer/innen «wegnehmen» könnte.

Beim **Amt für Arbeit St. Gallen** (AfA) verlief der Informationsfluss grundsätzlich von der Amtsleitung zu den RAV-Leitungen. An einer der RAV-Leitersitzungen stellte der Projektleiter das «Startinsel-Projekt» vor. Weiter präsentierte er es auch den einzelnen RAV-Beraterteams. Man könne also davon ausgehen, dass ein/e RAV-Berater/in im Kanton St. Gallen das «Startinsel»-Projekt gekannt habe. Anzumerken sei aber auch, dass es erfahrungsgemäss eine gewisse Zeit brauche, bis neue Projekte in die konkreten Beratungsgespräche integriert würden. Die Amtsleitung verschickte zudem ein Schreiben an diejenigen Stellen, die im Auftrag des AfA Jungunternehmerkurse durchführten, um auch hier Personen für das Projekt zu sensibilisieren. Insgesamt wird die Bekanntmachung resp. das Marketing als genügend betrachtet: Es wurden

[12] Getätigte Aktionen in Zusammenhang mit Akquisitionen von Neuunternehmer/innen (Quelle: Projektberichte der Projektleitung): Feb. 2005: Informationsveranstaltung, verschiedene Presseartikel, Radiosendung, Mailing an Kunden des Gründerzentrums; Informationstext im Arbeitsmagazin Amt für Arbeit St. Gallen 1. Quartal 2005, Informationstext in Inform (Hauszeitung IHK St. Gallen) Apr. 2005, Kontakte zu möglichen Partnern: Banken (Reg. Rheintal), Treuhand (Reg. Rheintal), Fachhochschulen (Kt. St. Gallen / FL / Chur), Gründerzentren im Kt. St. Gallen, Franchisegeber (Swisscom, Migrol, Coop, Cevanova Ag etc.), Bekanntmachung durch «Mund-zu-Mund-Propaganda», Mailing an Neuunternehmern aus dem SHAB.

schriftliche Unterlagen an alle RAV abgegeben, es wurde persönlich informiert; mehr brauche es eigentlich nicht. Am wichtigsten sei gewesen, dass von der Projektleitung die offenen Stellen gemeldet wurden und die RAV-Berater/innen dann Leute mit entsprechendem Anforderungsprofil schicken konnten.

Das **SECO-DA/TC** beurteilt die durch die Projektleitung geleistete ganze Umsetzungsarbeit nach dem Projektstart als sehr positiv und den Aufwand als angemessen. Das Projekt sei «gut aufgezogen» worden vom Informationsmaterial, der Bekanntmachung und vom systematischen Aufbau von Kontakten her. Die Projektleitung habe auch kreativ auf die Problem der mangelnden Nachfrage seitens Unternehmer/innen reagiert und versucht – immer in Absprache mit dem SECO – über verschiedene Wege, die Probleme zu beheben.

Alle beteiligten **Unternehmer/innen** stuften den allgemeinen Bekanntheitsgrad des «Startinsel»-Projekts generell als zu gering ein. Das Marketing hätte insgesamt viel intensiver ausfallen und auch eine Ausweitung über die Kantonsgrenzen hinaus stattfinden sollen.

Aus der Sicht einzelner **Erwerbsloser 50+** waren gewisse RAV-Berater/innen mangelhaft über das «Startinsel»-Projekt informiert. Teilweise wären die Stellensuchenden froh gewesen, wenn sie früher auf das Projekt und die entsprechenden Teilnahmemöglichkeiten aufmerksam gemacht worden wären. Einige hätten per Zufall oder über Umwege (z.B. via RAV-Kurs, via Bekannte) vom Projekt erfahren und nicht über ihre RAV-Berater/innen.

4.3.2 Zusammenarbeit

Aus der Sicht des **SECO-DA/TC** waren die Kontakte mit dem Amt für Arbeit St. Gallen gut und genügend; die bemessene Zeit für die Kommunikation und Zusammenarbeit sei richtig eingesetzt gewesen. Probleme bestanden mit dem ursprünglichen Projektinhaber. Dieser habe den Projektverlauf beschönigt und zu oberflächlich bzw. zu wenig realistisch dargestellt und kommuniziert. Das SECO sei letztlich über den Projektverlauf getäuscht worden, was dann auch auf Ende 2005 zu einer Entlassung des Projektinhabers aus dem Projekt führte. Die Zusammenarbeit mit der Projektleitung wird hingegen durchgehend als sehr gut beurteilt. Gleiches gelte für die Zusammenarbeit mit dem neuen Projektträger (Managementorganisation für Projekte im Sozialbereich). Auch SECO-intern, z.B. bei Rücksprachen mit Vorgesetzten für bestimmte Entscheide, sei die Zusammenarbeit problemlos verlaufen.

Der neue **Projektträger** beurteilt die Zusammenarbeit mit der Projektleitung ebenfalls als sehr gut. Es habe absolut keine Differenzen gegeben. Die Projektleitung habe offen kommuniziert und die - zum Grossteil dem Projekt von Anfang an inhärenten – Probleme offen angesprochen. Auch mit dem Amt für Arbeit St. Gallen und dem SECO habe ein sehr guter Austausch stattgefunden.

Vom **Amt für Arbeit St. Gallen** (AfA) wird der Kontakt mit dem SECO als positiv und problemlos bewertet. Unterschiedlich sei hingegen die Zusammenarbeit mit dem ursprünglichen Projektinhaber und der Projektleitung verlaufen. Unter der Führung des ursprünglichen Projektinhabers sei der Zweck und die Entwicklung des Pilotprojekts unklar gewesen. Man habe nie recht gewusst, ob es jetzt primär ein Projekt generell für Jungunternehmer/innen, spezifisch für das vom Projektinhaber geleitete Jungunternehmerförderzentrum oder ob es ein Projekt für die Stellensuchenden war. Es fehlte allgemein an Transparenz, was auch zu Irritationen führte und den gesamten Verlauf des Projekts beeinflusste. In Kontrast dazu stand die gute Zusammenarbeit mit dem Projektleiter und seine offene Kommunikation. Ein Problem bildete zu Beginn die Rollenteilung zwischen Projektinhaber/-leiter der «Startinsel» und dem AfA. Beim Amt für Arbeit ging man grundsätzlich davon aus, dass die notwendigen Jungunternehmer/innen auf dem Markt vorhanden sind resp. von der Projektleitung beigebracht werden und sich das AfA bzw. die RAV auf die Rekrutierung der Stellensuchenden beschränken können. Später entstand die Idee, auch die Stellensu-

chenden selbst für die Suche nach Jungunternehmen «einzuspannen». Dies erachtete das AfA als heikel, auch ergaben sich hier Widerstände seitens der RAV-Berater/innen.

Die **Projektleitung** schätzt die Zusammenarbeit mit dem SECO als sehr gut ein. Als sich beispielsweise im Dezember 2005 die personellen Probleme im Projektteam verschärften, wurden umgehend ein Treffen organisiert und rasch eine Lösung gefunden. Allenfalls hätte das SECO zu Projektbeginn die Angaben oder Versprechungen des Projektinhabers stärker überprüfen können. Mit der neuen Trägerschaft habe die Zusammenarbeit gut funktioniert. Hingegen sei die Kooperation mit den RAV-Stellen «durchmischt» verlaufen. Bei den meisten, aber nicht bei allen, erhielt der Projektleiter die Möglichkeit, das «Startinsel»-Projekt vorzustellen. Die Unterstützung für das Projekt sei jedoch weniger gross oder spürbar gewesen als erhofft. Dies habe aber wohl auch mit dem ausbleibenden Projekterfolg zu tun gehabt. Mit dem Amt für Arbeit an sich sei die Zusammenarbeit gut gewesen. Bei den Kontakten zu den Stellensuchenden bzw. zu den in die «Startinseln» vermittelten Personen habe man gemerkt, dass alle grundsätzlich froh gewesen seien, dass sich jemand ihrer Probleme annahm und Gespräche mit ihnen führte. Die Kooperationsbereitschaft sei hoch gewesen. Bei vielen Personen habe man aber auch gleich gemerkt, weshalb Schwierigkeiten bei der Stellensuche auftreten. Einige seien von der Situation völlig überfordert gewesen. Die Betreuung musste individuell stark angepasst werden. «Unproblematische Situationen» seien eigentlich kaum vorgekommen. Die Kontakte mit den involvierten Unternehmer/innen bewertet die Projektleitung grundsätzlich als gut. Allerdings seien die Bereitschaft für einen gemeinsamen Weg mit den Erwerbslosen nicht besonders ausgeprägt gewesen und das Engagement der Unternehmer/innen insgesamt als relativ gering einzustufen.

Die teilnehmenden **Unternehmer/innen** beurteilten die aktive Projektleitung und die Betreuung der Erwerbslosen «on the job» als sehr positiv. Auch das Mitfinanzieren von Ausbildungsmassnahmen durch das Projekt wurde sehr begrüsst. Ein auswärtiger Unternehmer schätzte zudem die Netzwerkfunktion des Projekts (Austausch zw. den Beteiligten). Die über die Projektleitung laufende Verbindung (Vorselektion, Vermittlung) zu den RAV-Stellen wurde grundsätzlich als grosse Stärke des Projekts gewertet. Es gab aber auch Unternehmer/innen die sich von der Projektleitung gedrängt fühlten, eine Person anzustellen. Die Vermittlung sei teilweise zu wenig gezielt gewesen und die Fähigkeiten und Ressourcen der Stellensuchenden zu wenig sorgfältig abgeklärt. Einige teilnehmende Unternehmer/innen stellten auch nach kürzester Zeit die Grundidee des Pilotprojekts «ältere, erfahrene Mitarbeiter/innen im Einsatz bei Neuunternehmen» in Frage. Sie empfanden die angestellten älteren Personen als unflexibel und wenig dynamisch. Zwar fanden es einige Unternehmer/innen im Prinzip gut, wenn man von «alten Hasen» profitieren könne, im betrieblichen Alltag wurden die älteren Angestellten aber doch überwiegend als eher hemmende (Kosten-)Faktoren wahrgenommen.

Die **vermittelten Erwerbslose 50+** lobten an der guten Zusammenarbeit mit der Projektleitung insbesondere die individuelle Betreuung, die persönlichen Besuche und das allgemeine Coaching. Der Projektleiter sei sehr motiviert gewesen, habe gut vermitteln können und professionell und speditiv gearbeitet. Allerdings hätten gewisse Anreize des Projekts auch zu problematischen Ergebnissen geführt. Einige der vermittelten Erwerbslosen, deren Anstellung wieder aufgelöst worden waren, gaben an, dass ihre Stellen letztlich nicht auf ihr Profil gepasst hätten; so würden z.T. Teil die «falschen Leute in die falschen Jobs» gedrängt. Im Gegensatz zur Kooperation mit der «Startinsel»-Projektleitung beurteilten die vermittelten Erwerbslosen die Zusammenarbeit mit den RAV-Berater/innen als teilweise unbefriedigend (Informiertheit, späte Weitergabe von Informationen). Die Zusammenarbeit mit den Unternehmer/innen bzw. Arbeitgeber/innen wird unterschiedlich bewertet. Bemängelt wurde etwa, dass die Unternehmer/innen sich teilweise stark als «Chefs aufgespielt» hätten und es oft unerwünscht gewesen sei, dass sich die vermittelten Angestellten aktiv einbringen. Einige fühlten sich wenig ernst genommen, übermässig kontrolliert und

korrigiert. Andere wiederum berichteten von fruchtbarem gegenseitigem Austausch und positiven Erfahrungen. Als generell belastend wurde der grosse Erfolgsdruck empfunden: Die vermittelten Mitarbeitenden waren sich bewusst, dass ihnen der Stellenverlust droht, falls ihr Unternehmen am Markt erfolglos wäre. Dies wurde, neben der Angst, wieder erwerbslos zu sein, insofern als problematisch empfunden, als dass man sich bei einer nächsten Bewerbung würde rechtfertigen müssen, weshalb es bei der letzten Stelle (wiederum) nicht geklappt habe. Die Altersdifferenz zu den Unternehmer/innen wurde von den vermittelten Erwerbslosen 50+ nicht als grosses Problem empfunden. Zumindest sie selber hätten keine Schwierigkeiten gehabt, für jüngere Chefs zu arbeiten. Allenfalls bestünden gewisse Vorurteile bei den Unternehmer/innen. Anzumerken ist dabei, dass bei den realisierten Arbeitsverhältnissen, mit wenigen Ausnahmen, kaum Altersunterschiede zwischen den Unternehmer/innen und den vermittelten erwerbslosen Personen vorkamen. Die vermittelten älteren Frauen hatten bisweilen das Gefühl, ihre Chefs hätten eigentlich eher eine junge, willige Angestellte gewünscht und weniger eine erfahrene, eigenständige.

4.4 Finanzierung

4.4.1 Übersicht über die Finanzierungsdaten

Tabelle 2 zeigt die **geplante Finanzierung des Pilotprojekts** gemäss Zusicherungsentscheid des SECO. Die Finanzzahlen bezogen sich in einem ersten Schritt auf die erste (01.04.05 – 31.03.06) von den insgesamt zwei einjährigen Projektphasen. Es galten folgende Eckdaten:

■ Aufgrund von statistischen Daten legte das SECO einen Bruttolohn der vermittelten Erwerbslosen bzw. Teilnehmer/innen von durchschnittlich 5'800 Franken (mal 12 Monate) zu Grunde.
■ Die Bruttolöhne der vermittelten Erwerbslosen wurden von der ALV in den ersten 6 Monaten mit 70 Prozent und in den folgenden 6 Monaten degressiv mit 65 Prozent bis 40 Prozent mitfinanziert; im Jahresdurchschnitt zu 61.25 Prozent (vgl. Abschnitt 1.1).
■ Für das erste Projektjahr wurde mit 12 Teilnehmenden gerechnet, was einen finanzierten Lohnkostenanteil von 511'560 Franken ergab (5'800 x 12 Monate x 12 Teilnehmende x 61.25%).
■ Daneben rechnete man mit Weiterbildungsbeiträgen im Umfang von pauschal 2'500 Franken pro Teilnehmende/n (Summe bei 12 Teilnehmenden: 30'000 CHF).
■ Die Kosten für die Projektverwaltung, d.h. Projektleitung, Administration, Coaching und Projektinfrastruktur wurden mit 368'214 Franken veranschlagt. Man ging ursprünglich davon aus, dass man rund drei Viertel der Infrastrukturkosten der Firmen (in der 1. Phase 4 «Startinseln»), die sich gemäss Plan im Gründerzentrum ansiedeln würden, finanzieren müsse. Weiter kam die Mitfinanzierung der Vorprojekt- und Aufbauphase im Umfang von 75'875 Franken hinzu (Summe Projektverwaltung: 444'089 CHF).
■ Für die erste Phase resultierte damit ein geplantes Gesamttotal an Projektdurchführungskosten von 985'649 Franken.

Legt man die **geplanten Kosten** auf die geplanten vermittelten Erwerbslosen bzw. Teilnehmer/innen um, dann ergeben sich bei den geplanten 12 Teilnehmenden in der ersten Projektphase Fallkosten von 82'137 Franken. Davon fallen 45 Prozent in der Projektverwaltung an und 55 Prozent im Bereich Lohn- und Weiterbildungsbeiträge. Legt man die Kosten auf die geleisteten Arbeitsmonate um, erhält man Kosten pro Arbeitsmonat (Vollzeitstellen) von 6'845 Franken. In der ursprünglichen Projektkonzeption rechnete man in der zweiten Projektphase (01.04.06 – 31.03.07) mit weiteren 12 vermittelten Erwerbslosen. Vor diesem Hintergrund lassen sich die geplanten Projektkosten der ersten Phase in entsprechendem Umfang (abzügl. Mitfinanzierung Vorprojekt/Aufbau) auf die zweite Phase übertragen. Geplant war, dass in der zweiten Projektphase insgesamt 24 vermittelte Erwerbslose arbeiten, wovon bei den ersten 12 die EAZ bzw. die Subventionierungen durch die ALV abgelaufen sind.

Tabelle 2: Finanzierung des Pilotprojekts gemäss Planung SECO (Zusicherungsentscheid 1. Projektjahr)

	01.04.05 - 31.03.06		01.04.06 - 31.03.07		Total	
	CHF	Anteil	CHF	Anteil	CHF	Anteil
Projektverwaltung						
Leitung, Administration, Coaching etc.	237'630	54%	237'630	65%	475'260	59%
Infrastrukturkosten	130'584	29%	130'584	35%	261'168	32%
Mitfinanzierung Vorprojekt- und Aufbauphase	75'875	17%			75'875	9%
Total Projektverwaltung	444'089	100%	368'214	100%	812'303	100%
Beiträge an Teilnehmer/innen						
Lohnkostenbeträge	511'560	94%	511'560	94%	1'023'120	94%
Weiterbildungsbeiträge	30'000	6%	30'000	6%	60'000	6%
Total Beiträge an Teilnehmer/innen	541'560	100%	541'560	100%	1'083'120	100%
Gesamttotal	985'649		909'774		1'895'423	
Kosten pro Teilnehmer/in (Fallkosten)	(12)		(24)		(24)	
Projektverwaltung	37'007	45%	15'342	40%	33'846	43%
Projektkosten Teilnehmer/in	45'130	55%	22'565	60%	45'130	57%
Total Kosten pro Teilnehmer/in od. Arbeitsverhältnis	82'137	100%	37'907	100%	78'976	100%
Kosten pro Arbeitsmonat	(144)		(288)		(432)	
Projektverwaltung	3'084	45%	1'279	40%	1'880	43%
Projektkosten Teilnehmer/in	3'761	55%	1'880	60%	2'507	57%
Total Kosten pro Arbeitsmonat	6'845	100%	3'159	100%	4'388	100%

Anmerkungen: Die Finanzzahlen für den Zusicherungsentscheid des SECO beziehen sich auf die erste von insgesamt zwei einjährigen Projektphasen, die Zahlen wurden abzüglich des Beitrags an die Finanzierung des Vorprojekts/der Aufbauphase auf das zweite Projektjahr übertragen; in Klammern sind die Anzahl geplante vermittelte Teilnehmer/innen resp. die geplanten erfolgten Arbeitsmonate angegeben
Quelle: Zusicherungsentscheid SECO, 30. März 2005, eigene Berechnungen

Tabelle 3: Übersicht über die Projektkosten gemäss Jahresrechnungen der Projektträgerschaft

	01.01.05 - 31.12.05		01.01.06 - 30.04.07		Total	
	CHF	Anteil	CHF	Anteil	CHF	Anteil
Projektverwaltung						
Leitung, Administration, Coaching etc.	181'973	49%	125'143	82%	307'116	58%
Infrastrukturkosten	128'655	35%	28'355	18%	157'010	30%
Kosten Vorprojekt- und Aufbau	61'075	16%			61'075	12%
Total Projektverwaltung	371'703	100%	153'498	100%	525'201	100%
Beiträge an Teilnehmer/innen						
Lohnkostenbeträge	56'393	94%	321'814	91%	378'207	92%
Weiterbildungsbeiträge	1'248	2%	6'002	2%	7'250	2%
Infrastrukturbeiträge	2'500	4%	24'230	7%	26'730	6%
Total Projektkosten Teilnehmer/innen	60'141	100%	352'046	100%	412'187	100%
Gesamttotal	431'844		505'544		937'388	
Kosten pro Teilnehmer/in (Fallkosten)	(7)		(13)		(14)	
Projektverwaltung	53'100	86%	11'808	30%	37'514	56%
Projektkosten Teilnehmer/in	8'592	14%	27'080	70%	29'442	44%
Total Kosten pro Teilnehmer/in od. Arbeitsverhältnis	61'692	100%	38'888	100%	66'956	100%
Kosten pro Arbeitsmonat[(1)]	(13)		(75.4)		(88.4)	
Projektverwaltung	28'593	86%	2'036	30%	5'941	56%
Projektkosten Teilnehmer/in	4'626	14%	4'669	70%	4'663	44%
Total Kosten pro Arbeitsmonat	33'219	100%	6'705	100%	10'604	100%

Anmerkungen: (1) Vollzeitmonate (zwei Stellen waren Teilzeitstellen); bei den zum Projektabschluss noch laufenden Arbeitsverhältnissen handelt es sich um sog. zensierte Daten, berücksichtigt wurde die Anzahl Monate bis Ende März 2007; im April 2007 erfolgten keine Zahlungen mehr an Teilnehmer/innen, es fielen nur noch einige wenige Verwaltungskosten an
Quelle: Jahresrechnungen Projekt Startinsel, Erläuterungen SOMS, eigene Berechnungen

Durch die höhere Teilnehmerzahl in der zweiten Phase reduzieren sich die Kosten pro Fall und pro Arbeitsmonat gegenüber der ersten Phase um mehr als die Hälfte. Betrachtet man nun die geplante Gesamtdauer des Pilotprojekts, dann war mit Fallkosten (24 vermittelte Erwerbslose) von 78'976 Franken zu rechnen. Pro erfolgten Arbeitsmonat (432 Arbeitsmonate; 12 x 12 plus 12 x 24) ergeben sich Kosten von 4'388 Franken. Davon fallen 43 Prozent auf die Projektverwaltung und 57 Prozent auf Beiträge an Teilnehmer/innen.

Wie bereits erwähnt, liess sich das Pilotprojekt nicht im geplanten Umfang realisieren, was auch in der Finanzierung bzw. den Projektkosten zu erheblichen Verschiebungen führte. In **Tabelle 3** ist eine **Über-**

sicht über die effektiven Projektkosten dargestellt, wie sie aus den Jahresrechnungen der Projektträgerschaft hervorgingen.[13] Der Wechsel in der Projektträgerschaft auf Ende 2005 (vgl. Abschnitt 4.1.1) verunmöglichte eine Abgrenzung nach den vorgesehenen einzelnen Projektphasen, was einen Vergleich mit den geplanten Finanzzahlen in Tabelle 2 erschwert. Dennoch können bestimmte Kennzahlen (insbes. Total) einander gegenübergestellt werden:

■ Auffallend hoch ist im ersten Projektjahr (hier 01.01.05 – 31.12.05) der Anteil an Infrastrukturkosten in der Projektverwaltung (35% der Projektverwaltungskosten). Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass für die vorgesehenen «Startinseln» in grösserem Umfang Arbeitsräume in einem Gründerzentrum angemietet und mit Infrastruktur (Computer, Software etc.) ausgestattet wurden. Im Projektverlauf zeigte sich, dass die teilnehmenden Unternehmen an den Arbeitsräumen etc. nicht interessiert waren, sondern weiterhin an ihrem angestammten Ort verbleiben wollten. In der Folge wurde die Projektinfrastruktur im Gründerzentrum abgebaut und die Infrastrukturbeiträge auf die vermittelten Erwerbslosen umgelegt bzw. als Beiträge an die Unternehmer/innen bezahlt (300 CHF pro Monat bei 100%-Stelle). Aber auch über diese Umlegung hinaus konnten die Infrastrukturkosten im Verwaltungsbereich in der zweiten Projektphase stark reduziert werden.
■ Leicht nachvollziehbar ist, dass die Lohnkostenbeiträge an die Teilnehmer/innen weit unter den Erwartungen blieben, da sich einerseits viel weniger Teilnehmende als geplant fanden und andererseits die vermittelten Arbeitsverhältnisse zumeist nur von kurzer Dauer waren. Anstelle der vorgesehenen 24 *dauerhaft* vermittelten Erwerbslosen wurden insgesamt nur 14 *phasenweise* vermittelt. Im Vergleich zur Planung führte dieser Umstand im Total zu sehr hohen Kosten pro vermittelten Vollzeit-Arbeitsmonat (10'604 CHF vs. 4'388 CHF). Gleichzeitig lag der Kostenanteil für die Projektverwaltung höher als geplant (56% vs. 43%). In absoluten Zahlen erforderte die Projektverwaltung aus verschiedenen Gründen pro erfolgten Arbeitsmonat 5'941 Franken gegenüber geplanten 1'880 Franken.
■ Werden der finanzielle Input und der Output an vermittelten Erwerbslosen bzw. vermittelten Arbeitsmonaten des realisierten Pilotprojekts miteinander verglichen, so ist das Projekt als sehr teuer zu bezeichnen. Die Grössenordnungen der Planung konnten nicht erreicht werden. Während die Planung grundsätzlich von 432 vermittelten Vollzeit-Arbeitsmonaten ausging, konnten im Projektrahmen nur 88.4 resp. rund ein Fünftel (20.5%) realisiert werden. Die aufgelaufenen Projektkosten machen hingegen fast die Hälfte (49.5%) der geplanten Kosten aus.

4.4.2 Beurteilung der Finanzierung durch die Akteur/innen

Im ersten Projektjahr regelte der ursprüngliche Projektträger die Abwicklung der Finanzen. Aus Sicht des **SECO-DA/TC** war der Verantwortliche in dieser Phase relativ «schlecht fassbar». Ab 2006 seien die Finanzflüsse durch die Zuständigkeit des neuen Projektträgers klarer geregelt gewesen. Von den Kosten her seien im ersten Jahr vor allem Projektkosten angefallen. Erst ca. ab November 2005 begannen erste Lohnbeitragskosten zu laufen. Diese waren durch die geringere Teilnehmerzahl weit kleiner als ursprünglich geplant. Weiter erwiesen sich auch die Infrastruktur- und Coachingkosten tiefer als geplant. Auch die Weiterbildungskosten für die Mitarbeitenden blieben unter den Erwartungen. Zudem habe sich eine Verlagerung im Coaching gegeben: In der Konzeptphase dachte man, dass vor allem die Neuunternehmen in der Unternehmensentwicklung gecoacht werden müssten. Es stellte sich aber heraus, dass vor allem die Teams (Unternehmen/vermittelte Erwerbslose) ein Coaching beanspruchten, damit sie Bestand hatten. Die

[13] Zum Zeitpunkt der Evaluation lag die definitive Abrechnung noch nicht vor. Es fehlten aber lediglich einige Schlussrechnungen im Administrationsbereich (Telefon, Büroreinigung, Büronebenkosten etc.), die gemäss Auskunft der Projektträgerschaft das Gesamtergebnis nur unwesentlich beeinflussen.

teilnehmenden Firmen siedelten sich nicht wie geplant im Gründerzentrum an, sondern stellten die Stellensuchenden am bestehenden Ort an. Auf Antrag der Projektleitung habe man daher entschieden, für jede vermittelte Person bzw. Arbeitsplatz einen Infrastrukturkostenbeitrag von 300 Franken pro Monat zu leisten. Insgesamt habe es bei der Finanzierung keine Probleme gegeben.

Nach Ansicht des neuen **Projektträgers** (ab Januar 2006) war das SECO in der Finanzierung des Pilotprojekts in dem Sinne zu wenig restriktiv, als dass es die anfängliche Projektinfrastruktur nicht im erfolgten Ausmass hätte bewilligen sollen. Es wurden vergleichsweise grosse Investitionen in Büroräume, EDV-Infrastruktur etc. getätigt, ohne dass bereits konkrete Unternehmer/innen für die «Startinseln» gefunden worden waren. Durch Leerbestände und den Wiederverkauf von Material ging einiges Geld verloren. Es wäre vermutlich besser gewesen, klein anzufangen und aufzustocken, wenn sich das Projekt gut entwickelt und die Unternehmer/innen wirklich Büroräume nachgefragt hätten. Ab April 2006 habe die Projektleitung ihren Arbeitsplatz aus dem Rheintal nach St. Gallen verlegt, was aus Kosten- und Mobilitätsgründen sinnvoll gewesen sei.

Der Vertreter des **Amts für Arbeit St. Gallen** (AfA) weist darauf hin, dass die Finanzierung grundsätzlich über das SECO geregelt worden sei. Man könne schon feststellen, dass diese insgesamt relativ grosszügig ausgefallen sei. Allerdings habe sich das Projekt auch ganz anders entwickelt als erwartet. Beim AfA selbst seien in Zusammenhang mit dem Pilotprojekt kaum Kosten angefallen, höchstens etwas Arbeitszeit für die Projektbetreuung. Die von der «Startinsel» gemeldeten offenen Stellen seien genauso behandelt worden wie andere offene Stellen. Auch für die RAV-Berater/innen sei also durch das Pilotprojekt kein zusätzlicher Aufwand entstanden.

4.5 Beurteilung der Projektumsetzung und der Schwierigkeiten durch die verschiedenen Akteure

Abschliessend wird aufgezeigt, wie die Beteiligten die Umsetzung des Projekts insgesamt einschätzten und wo sie die grössten Probleme orteten.

4.5.1 SECO-DA/TC

Das SECO-DA/TC bemängelt vor allem, dass der Projektinhaber anlässlich der «Kick-off-Sitzung» des Pilotprojekts sehr grosse Versprechungen machte. Bald wurde sichtbar, dass viele Aspekte zu wenig abgeklärt worden waren und insbesondere zum Projektstart kein einziges konkretes Unternehmen durch den Projektinhaber eingebracht werden konnte. Der Projektinhaber, der das Konzept des Pilotprojekts entwickelt hatte, habe die Lage völlig falsch eingeschätzt. Die effektive Nachfrage bei den Neuunternehmungen nach dem Instrument «Startinsel» lag weit unter den geweckten Erwartungen. Hier hätte das SECO evtl. bereits in der Frühphase konkretere und detailliertere Nachweise verlangen sollen. Andererseits wurde aber auch das Potenzial an Erwerbslosen 50+ überschätzt, die sich auf offene «Startinsel»-Stellen melden würden, dass heisst, dass auch die Nachfrage seitens Stellensuchender vom Amt für Arbeit St. Gallen zu optimistisch beurteilt wurde. Auch hier wären im Vorfeld evtl. vertieftere Abklärungen durch das AfA, z.B. bei RAV-Berater/innen, notwendig gewesen. Es reiche grundsätzlich nicht aus, wenn sämtliche Beteiligten eine Projektidee gut finden, sondern es brauche konkrete Fakten.

Hingegen habe die Projektleitung nach dem Projektstart die ganze Umsetzungsarbeit sehr gut durchgeführt. Das grösste Problem lag in den Fehleinschätzungen der Nachfrage resp. des Potentials für das Projekt (Unternehmer/innen, passende Stellensuchende). Daneben fehlte es auf Seiten des Projektinhabers daran, die Schwierigkeiten benennen und wahrhaben zu wollen (Stichwort: «Vision versus Realität») und diese auch entsprechend zu kommunizieren.

4.5.2 AfA St. Gallen

Nach Meinung des Amts für Arbeit St. Gallen bestanden zumindest zu Beginn grosse Schwierigkeiten hinsichtlich der offenen Stellen, die von interessierten «Startinsel»-Unternehmen bei den RAV angemeldet wurden. Die Mehrheit suchte Aussendienstmitarbeitende. Einerseits sei es für Arbeitgeber/innen an sich untypisch, solche Posten mit über 50-jährigen Personen zu besetzen. Andererseits sei es aber auch für eine über 50-jährige Person, die evtl. aus bestimmten Gründen aus einer Verkaufsanstellung «heraus gefallen» sei, nicht einfach, sich wieder auf eine solche Stelle zu melden. «Richtig gute» Aussendienstmitarbeitende und Verkaufsberater/innen seien ohnehin nicht auf den RAV gemeldet. Diese grosse Nachfrage des Projekts nach Aussendienstanstellungen habe man nicht voraussehen können. Es handle sich hier um eine Fehleinschätzung seitens des Projektinhabers resp. der Projektleitung der «Startinsel» wie auch seitens des AfA. Man habe eher damit gerechnet, dass Personen für den produktionellen Bereich oder für den «Back-Office»-Bereich bzw. die administrative Unterstützung nachgefragt würden.

Man könne sicher sagen, dass der Projektstart nicht optimal verlief. Man ging von falschen Annahmen aus, wodurch der Aufwand insbesondere für den Projektleiter sehr gross wurde. Die Hürden für eine Projektteilnahme für Jungunternehmer/innen waren anfänglich sehr hoch. Diese hätten sich beim Gründerzentrum stark verpflichten müssen (3 Jahre Seminarbesuche etc.). Da das Projekt nicht richtig anlief, mussten fortwährend die Rahmenbedingungen angepasst werden, was für ein Pilotprojekt nicht gut ist.

Sollte sich herausstellen, dass bei Neuunternehmen überwiegend Aussendienstmitarbeitende als Zielgruppe gesucht werden, dann dürfte die Vermittlung von über 50-Jährigen generell schwierig sein. Die RAV-Stellen wären hier schwache Projektpartner. Grundsätzlich könne auch festgehalten werden, dass wirklich gut qualifizierte Personen ab 50 kaum auf den RAV sind. Es gebe zwar fachlich sehr gut qualifizierte Personen, oft hätten diese aber andere Einschränkungen, die eine Vermittlung erschwerten. Gerade mit Blick auf Neunternehmer/innen, die bei ihrer ersten Anstellung oft eine «100- bis 120-prozentige» Übereinstimmung mit dem Anforderungsprofil wünschten, sei dieser Umstand problematisch. In Neuunternehmen müsse fast jeder Mitarbeiter selber ein Unternehmer sein. Fachlich sehr gute Personen mit gewissen Einschränkungen seien über herkömmliche Einarbeitungszuschüsse bei grösseren Firmen, wo sie in der Regel in gewachsene Strukturen hineinkommen, besser vermittelbar als in Neuunternehmen.

Der Ansatz, Neuunternehmen zu fördern und zu unterstützen, neue Arbeitsplätze zu schaffen und dies gleichzeitig mit der Integration von Stellensuchenden zu verbinden, erscheine nach wie vor als «geniale Idee». Man müsse jedoch schauen, wo die Problempunkte bei Jungunternehmen liegen. Es handle sich wohl vor allem um die Finanzierung resp. das Kapital. Hier müssten Lösungen gefunden werden über Wirtschaftsförderung, Standortmarketing etc. und weniger über Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Man verfolgte anfänglich beim «Startinsel»-Projekt die Idee, dass dereinst die Gemeinden etwas an die Kosten zahlen, dies stand nachher aber nicht mehr zur Diskussion. Wenn man die Grundidee «Jungunternehmen gekoppelt mit erwerbslosen Stellensuchenden» beibehalten möchte, dann müsste eine Mischfinanzierung über die ALV, die Gemeinden oder andere Partnerorganisationen aufgebaut werden. Ansonsten würde man für die Reintegration entsprechender Stellensuchender besser die bestehenden EAZ erweitern.

Um das Projekt erfolgreich abzuwickeln, wären letztlich auch mehr Erwerbslose nötig gewesen, die auf die Profile der gemeldeten «Startinsel»-Stellen gepasst hätten. Aber man finde z.B. einfach keine stellensuchenden Elektroingenieure 50+, die keine bestimmten Einschränkung hätten. Nach dem Projektstart habe man relativ bald gemerkt, dass das Projekt nicht in Schwung komme. Vor diesem Hintergrund sei es eine richtige Entscheidung gewesen, für das zweite Jahr am Erhalt der bestehenden Arbeitsverhältnisse zu arbeiten und gleichzeitig für alle Klarheit zu schaffen, dass das «Startinsel»-Projekt im Frühjahr 2007 ab-

geschlossen sei und nicht in irgendeiner Art weiter geführt würde. Die Situation der ungenügenden Angebote oder Projekte zur Integration älterer Stellensuchender bleibe allerdings bestehen.

4.5.3 Projektträger

Hinsichtlich den Aussagen des Projektträgers ist vorauszuschicken, dass dieser erst ab Anfang 2006 in das Pilotprojekt involviert war. Das Projekt lief zu dem Zeitpunkt bereits seit neun Monaten. Die teilweise unerwarteten Umsetzungsprobleme waren nach und nach aufgetreten. Vor diesem Hintergrund hatte es der neue Projektträger einfacher, das Projekt und sein Konzept kritisch zu beurteilen.

Unter anderem weist der neue Projektträger darauf hin, dass das Projekt mit einer relativ grossen Infrastruktur gestartet sei, wodurch unnötig Geld verloren gegangen sei. Man habe eigentlich davon ausgehen können, dass nur sehr wenige Erwerbslose 50+ auf offene Stellen von Jung- oder Neuunternehmer/innen passen würden. Aus seiner Sicht hätte das Projekt eventuell nicht bewilligt oder rascher abgebrochen werden sollen. Sowohl das SECO wie auch das Amt für Arbeit St. Gallen hätten die problematische Kombination zu Beginn besser erkennen sollen. Allenfalls hätten Abklärungen im Vorfeld bei erfahrenden RAV-Berater/innen die Schwierigkeiten des Konzepts zu Tage gebracht.

Ein struktureller Schwachpunkt des Projekts sei grundsätzlicherer Natur und betreffe die Frage der Lohnsubventionierung. Gerade in der Kombination mit Neuunternehmen erscheine eine Lohnsubventionierung von Mitarbeitenden als wenig angezeigt. Neuunternehmer/innen sollten sich von Beginn an dem Arbeitsmarkt und den üblichen Arbeitsbedingungen stellen müssen. Eine Unterstützung sollte nicht auf der Ebene von Lohnzuschüssen für Angestellte, sondern eher im Bereich Kapital oder Beratung erfolgen.

Ebenfalls habe er das Gefühl, dass die vereinbarten «Startinsel»-Löhne bei einem Teil der vermittelten Erwerbslosen zu wenig marktgerecht bzw. eher zu hoch gewesen seien. Gerade im kaufmännischen Bereich seien die Löhne in den letzten Jahren unter Druck geraten. Eine ähnliche z.T. marktuntypische Situation sei bei den vermittelten Anstellungen im Aussendienst entstanden. Die Löhne von Verkaufsanstellungen seien in aller Regel - bis zu einem bestimmten Grad – an den Umsatz gekoppelt. Bei den Aussendienstanstellungen der «Startinseln» hätte daher bereits von Beginn an ein Provisionsanteil – evtl. schrittweise - eingebaut und nicht ein Fixlohn vereinbart werden sollen.

Die Umsetzung des Projekts sei an sich nicht zu bemängeln. Die grundlegenden Probleme lägen im konzeptionellen Bereich und könnten auch mit dem besten Coaching nicht gelöst werden. Daneben habe sich als äusserer Effekt vermutlich die verbesserte Konjunktur negativ auf den Projektverlauf ausgewirkt. Der Pool an geeigneten Stellensuchenden 50+ habe sich im Projektverlauf eher verringert als vergrössert.

4.5.4 Projektleitung

Die Projektleitung hat die Umsetzung und den Projektverlauf insbesondere in der Anfangsphase als «sehr bewegt» erfahren. Grundsätzlich seien wohl alle zu optimistisch gewesen. Als Projektleiter sei es frustrierend, dass die Projektziele nicht hatten erreicht werden können. Der «Funken» sei nicht gesprungen, die Aufbruchstimmung habe gefehlt, und zwar bei den Unternehmer/innen wie bei den Stellensuchenden. Einerseits hatte es zuwenig interessierte Unternehmer/innen, andererseits aber auch zu wenig passende Stellensuchende, wenn es dann einmal eine offene Stelle gegeben habe. Letztlich müsse man eingestehen, dass man in diesem Pilotprojekt immer Schwierigkeiten gehabt habe: «Man hatte Probleme, die Unternehmen zu finden, man hatte Probleme, die passenden Erwerbslosen zu finden, man hat Probleme, die vermittelten Arbeitsverhältnisse am Leben zu halten.»

Der Projektleiter betont ebenfalls, dass die Zusammenarbeit im Projektteam (Projektinhaber, Projektleitung, Sekretariat) von Anfang an relativ schwierig war, was sich auch auf den Verlauf des Pilotprojekts ausgewirkt habe.

Im zweiten Projektjahr, das von einem neuen Projektträger begleitet wurde, war vor allem das Coaching der bestehenden Arbeitsverhältnisse wichtig. Hilfreich sei hier die Durchführung eines Workshops mit allen Beteiligten gewesen. Allerdings wäre es noch besser gewesen, eine solche Veranstaltung früher anzusetzen, damit die beteiligten Unternehmer/innen und Erwerbslosen möglichst frühzeitig gewusst hätten, was auf sie zukommt.

Sicher wäre eine breitere Abstützung durch Verbände, Gemeinden etc. für das Pilotprojekt oder generell für Projekte dieser Art sinnvoll gewesen. Die Diskussionen zeigten jedoch, dass das Interesse z.B. der Gemeinde am «Startinsel»-Projekt gering war.

Es sei aber auch klar, dass der Aufwand für die Stellenvermittlung, wie sie letztlich in diesem Pilotprojekt stattgefunden hat, sehr hoch sei. Teilweise habe der Endruck bestanden, dass hier Leute mit grosser Anstrengung zusammengebracht wurden, die grundsätzlich beide einen Bedarf hatten - die einen an Angestellten, die andern an einer Stelle -, aber beide Parteien nicht recht zusammenpassten.

4.5.5 Unternehmen

Die beteiligten Unternehmen beurteilten die Umsetzung des Projekts durch die Projektleitung insgesamt als gut, auch wenn es z.T. Fehlzuweisungen durch die RAV gegeben habe. Das Marketing wurde hingegen als eher ungenügend betrachtet. Die Neuunternehmer/innen wiesen teilweise darauf hin, dass die RAV aktiver auf die Unternehmer/innen zugehen sollten. Viele Klein- und Kleinstunternehmen wüssten wenig über die Unterstützungsmöglichkeiten, die sie von den RAV bekommen könnten, wenn sie ältere Stellensuchende anstellten.

Gleichzeitig kritisierten die Unternehmer/innen die Rahmenbedingungen des «Startinsel»-Projekts, insbesondere die Beschränkungen auf maximal 3-jährige «Start-up»-Firmen und auf die Anstellung älterer Arbeitnehmer/innen. Auch wurde die Kürze der Projektdauer und die geografische Eingrenzung auf St. Gallen bemängelt. Zwischen einem ersten Kontakt und einer Anstellung brauche es oft mehrere Monate Zeit. Bei der Stellenbesetzung sei eine längere «Kennenlernphase» nötig und die Laufzeit von zwei Jahren zu kurz bemessen. Einige Unternehmer/innen schlugen vor, dass die Anstellung in den ersten ein bis zwei Monaten in Form einer Probezeit und noch ohne regulären Arbeitsvertrag erfolgen sollte. Bei einem erfolgreichen Einstieg bzw. einer Weiterführung des Arbeitsverhältnisses, könne diese subventionierte Zeit später immer noch abgezogen werden. Als Unternehmen habe man so den Vorteil, dass kein Administrationsaufwand entstehe, falls ein/e Mitarbeiter/in den Anforderungen der Stelle nicht genüge.

Ein Problem sei auch, dass das Projekt der derzeitigen Konjunktur «etwas hinterher hinke». Die Spitze der Arbeitslosigkeit sei bereits überschritten, entsprechend sei der aktuelle Pool geeigneter Stellensuchender sehr klein.

Weiter wiesen die Unternehmer/innen auf eine fehlendes «Kickoff-Meeting» oder eine fehlende Broschüre für den Einstieg in das «Startinsel»-Projekt für Projektteilnehmer/innen und Unternehmen hin, in denen auf mögliche Probleme etc. eingegangen worden wäre.

In der Mehrheit plädierten die beteiligten Unternehmen aber dafür, dass das Projekt nach Ablauf der Pilotphase lückenlos weitergeführt werden sollte, um die aufgebauten Kontakte für die Zukunft zu nutzen.

4.5.6 Vermittelte Erwerbslose 50+

Während ihrer aktiven Tätigkeit im «Startinsel»-Projekt beurteilten die vermittelten Erwerbslosen das Projekt an sich und auch die Umsetzung durch die Projektleitung mehrheitlich als sehr positiv. Sie waren überzeugt, dass ihre Stellen ohne die «Startinsel» kaum zu Stande gekommen wären. Auch die begleitenden Massnahmen (Coaching, Weiterbildung) wurden als sehr wertvoll betrachtet. Die «Startinseln» wurden teilweise als «Rettungsanker» bezeichnet.

Allerdings bestehe die Gefahr, dass Erwerbslose in Stellen/Unternehmen reingedrängt wurden, die eigentlich nicht zu ihnen passten. Auch wurden die «Startinsel»-Anstellungen in der Regel als unsicher empfunden. Das Risiko eines Stellenverlusts, wenn der Unternehmenserfolg ausbleibt oder die Leistung nicht erbracht wird, sei dauernd präsent gewesen.

Grundsätzlich wurde der Ansatz der «Startinsel» jedoch sehr begrüsst und eine Weiterführung auf die eine oder andere Art oder auch die geografische Ausweitung befürwortet.

Daneben hatten die Erwerbslosen das Gefühl, dass das «Startinsel»-Projekt im Feld resp. bei den RAV-Berater/innen nicht genügend bekannt gewesen sei und die Vermittlung zum Teil erst spät erfolgt sei.

4.6 Fazit

Die Erkenntnisse zur Implementierung des Projekts lassen sich wie folgt zusammenfassen:

■ Das Projekt «Startinsel» hatte bereits in der Anfangsphase grosse Schwierigkeiten, die Erwartungen in Bezug auf die Anzahl erfolgreich gebildeter Arbeitsverhältnisse zwischen Neuunternehmen und vermittelten Erwerbslosen zu erfüllen. In der Folge wurde die Rahmenbedingungen gelockert. Dennoch konnten die quantitativen Ziele bei weitem nicht erreicht werden.
■ Insgesamt gelangten die meisten Beteiligten zur Einschätzung, dass nach dem Projektstart die Projektleitung die ganze Umsetzungsarbeit sehr gut durchgeführt habe. Aus Sicht der Unternehmer/innen hätten allenfalls die Vermittlungen der Erwerbslosen noch gezielter erfolgen können. Die Zusammenarbeit mit der Projektleitung und deren Unterstützung haben die Beteiligten insgesamt als positiv erfahren.
■ In Bezug auf das erfolgte «Projektmarketing» sind sich die beteiligten Neuunternehmen und die Erwerbslosen einerseits und die anderen Projektakteur/innen (SECO, AfA St. Gallen, Projektleitung) andererseits nicht ganz einig. Während die Unternehmer/innen und die Erwerbslosen Mängel im Kenntnisstand der RAV-Berater/innen festgestellt haben, beurteilen das SECO, das Amt für Arbeit St. Gallen und die Projektleitung den «Marketingaufwand» als genügend und angemessen. Man könne davon ausgehen, dass alle RAV-Berater/innen und Unternehmensgründerzentren das Projekt gekannt hätten, was als Voraussetzung hätte reichen sollen.
■ Die Kooperation der RAV-Berater/innen mit der Projektleitung oder den Erwerbslosen wird von den beiden letztgenannten teilweise als verbesserungsfähig bezeichnet (Informiertheit, Engagement). Seitens der RAV-Berater/innen traten z.T. Widerstände gegenüber der Idee auf, die Erwerbslosen selbst in die Suche nach Neuunternehmen einzubinden, da man davon ausging, dass diese von der «Startinsel» bereitgestellt würden.
■ Hinsichtlich der Zusammenarbeit zwischen den teilnehmenden Neuunternehmer/innen und den vermittelten Erwerbslosen lässt sich feststellen, dass diese recht unterschiedlich verlaufen und letztendlich durch den Erfolgsdruck geprägt gewesen ist. Belastend war für die vermittelten Erwerbslosen insbesondere die Unsicherheit der mit dem Unternehmenserfolg verknüpften Anstellung.
■ Insgesamt kann festgehalten werden, dass das Problem des Projekts «Startinsel» weniger in der Umsetzung als in der Konzeption lag. Offenbar trafen zwei sich kumulierende Probleme aufeinander: Einerseits das Finden von Neuunternehmen, die Arbeitsplätze für Erwerbslose ab 50 anbieten wollten oder konnten,

und andererseits das Finden von Erwerbslosen 50+, die den Anforderungsprofilen der offenen Stellen entsprachen. Von mehreren Seiten war hier von «Miss-Match» die Rede (z.B. im Bereich Aussendienstanstellungen). Der Projektleiter drückte sich zu den fortwährenden Schwierigkeiten wie folgt aus: «Man hatte Probleme, die Unternehmen zu finden, man hatte Probleme, die passenden Erwerbslosen zu finden, man hat Probleme, die vermittelten Arbeitsverhältnisse am Leben zu halten.»

■ Eine Frage, die sich das SECO oder das Amt für Arbeit St. Gallen stellen müssen, ist, ob man die eingetretenen Schwierigkeiten nicht hätte besser vorhersehen können. Dem SECO sind hier allerdings kaum Vorwürfe zu machen: Eine klare Leistungsvereinbarung und die Installation einer Begleitgruppe waren als zentrale Kontrollinstrumente des Pilotprojekts vorhanden. Der Nachweis, dass für das Pilotprojekt ein Bedarf resp. eine Nachfrage bestand, stützte sich auf Angaben eines Projektinhabers, der seit Jahren als Geschäftsführer einer Genossenschaft für Coaching von Jungunternehmen im Bereich Jungunternehmensförderung tätig war, sowie auf Angaben einer kantonalen Amtsstelle. Das Hauptproblem bestand darin, dass die Versprechungen und Annahmen des Projektinhabers viel zu optimistisch waren und dass er Schwierigkeiten im Projektverlauf zu wenig deutlich kommunizierte. Als die Sachverhalte offensichtlich waren, reagierte das SECO, indem es noch vor Ende des ersten Projektjahrs die Ablösung des Projektinhabers veranlasste, eine neue Trägerschaft organisierte und die Projektziele in Absprache mit der Begleitgruppe redimensionierte. Allenfalls hätte eine vertieftere Überprüfung der Angaben des Projektinhabers im Vorfeld des Projektstarts einen Teil der Probleme aufgedeckt.

■ Ein Kritikpunkt betrifft das Zulassen eines relativ grossen Infrastrukturaufbaus in der Startphase des Projekts und die entsprechende Finanzierung. Insbesondere der neue Projektträger ist der Meinung, dass hier unnötig Geld verloren ging und eine vorsichtigere stufenweise Finanzierung der einzelnen «Startinseln» eventuell angemessener gewesen wäre. Der neue Projektträger stellte zudem fest, dass die zugesprochenen Löhne bei einem Teil der vermittelten Erwerbslosen nicht marktgerecht bzw. zu hoch gewesen seien. Eine ähnliche Situation sei bei Aussendienst-Anstellungen im Rahmen des «Startinsel»-Projekts entstanden. Der jährliche vorgeschriebene Fixlohn sei für solche Anstellungen praxisfremd. Aus Sicht des für die Finanzierung verantwortlichen SECO waren die Finanzabläufe im ersten Projektjahr mithin schwierig fassbar. Dies besserte sich unter dem neuen Projektträger. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das interne Controlling eines Pilotprojekts grundsätzlich im Aufgabenbereich des Projektträgers liegt.

■ Durch die gegenüber der Planung geringe Anzahl an Teilnehmer/innen (14 statt 24) und das im Durchschnitt kurze Bestehen der vermittelten Arbeitsverhältnisse (88.4 statt 432 Vollzeit-Arbeitsmonate) ergaben sich im Vergleich zur Planung sehr hohe Kosten pro im Projekt vermittelten Arbeitsmonat (im Schnitt 10'604 CHF vs. geplanten 4’388 CHF). Gleichzeitig lag der Kostenanteil für die Projektverwaltung (Personal, Infrastruktur) höher als geplant. Werden der finanzielle Input und die Anzahl an vermittelten Erwerbslosen bzw. Arbeitsmonaten des realisierten Pilotprojekts miteinander verglichen, so ist das Projekt als sehr teuer zu bezeichnen.

■ Die teilnehmenden Unternehmer/innen kritisierten z.T. die einschränkenden Rahmenbedingungen des Projekts (nur Neuunternehmen, Arbeitnehmer/innen 50+). Gewünscht wurden eine ein- bis zweimonatige Probezeit in den Anstellungen ohne fixe Arbeitsverträge, allerdings bei voller Subventionierung, wie auch eine längere Projektdauer insgesamt. Dabei handelt es sich um Forderungen, die einseitig die Interessen der Unternehmen berücksichtigen.

■ Anzumerken ist, dass während des Projektverlaufs alle Beteiligten der Meinung waren, dass das Pilotprojekt zu Ende geführt werden sollte. Auch wenn die gesteckten Projektziele klar nicht erreicht werden könnten, seien wichtige Erkenntnisse zu gewinnen. Die beteiligten Erwerbslosen und die Unternehmer/innen plädierten zudem für eine nahtlose Weiterführung nach der Pilotphase und eine geografische Ausweitung.

5 Wirkungen und Wirksamkeit

Ältere Arbeitslose haben besondere Schwierigkeiten, den Wiedereintritt in den Arbeitsmarkt zu schaffen. Das «Startinsel»-Projekt strebte an, dass die Zeitspanne bis zum Wiedereintritt verkürzt wird und der Wiedereintritt nachhaltig ist. Werden diese Ziele erreicht, so können bei der ALV und allenfalls anderen Sozialversicherungen erhebliche Kosten gespart werden.

Im Rahmen der Wirkungsevaluation werden in einem ersten Abschnitt die im Pilotprojekt vermittelten Arbeitsverhältnisse detaillierter beschrieben (quantitativ und qualitativ). Dabei geht es einerseits darum, bei den erfolgreichen Projekten jene Faktoren zu identifizieren, die als massgeblich für die funktionierende Zusammenarbeit angesehen werden. Andererseits sollen die Probleme, die zum Abbruch eines Arbeitsverhältnisses führten, analysiert werden. Ferner werden - insbesondere bei den abgebrochenen Anstellungen - der weitere Werdegang der beteiligten Unternehmen und der vermittelten Mitarbeitenden beschrieben.

In einem zweiten Abschnitt werden die verschiedenen interessierenden Wirkungs- und Wirksamkeitsfragen übersichtsartig dargestellt: Welche quantitative Bedeutung (Neuunternehmen, Erwerbslose) hat das Projekt für den Wirtschaftsraum St. Gallen? Wie ist die Nachhaltigkeit der arbeitsmarktlichen Integration der vermittelten Erwerbslosen und der teilnehmenden Neuunternehmen zu beurteilen? Welche Wirkungen hat eine Teilnahme am Projekt auf die Teilnehmenden (z.B. Motivation, Qualifizierung für Stellensuche bei Erwerbslosen, Sicht auf ältere Arbeitnehmer/innen bei Unternehmer/innen)? Gibt es Mitnahmeeffekte? Wie ist die Kosten-Bilanz des Pilotprojekts vor dem Hintergrund eines möglichen Alternativszenarios zu beurteilen? Welche Faktoren gehen eher mit erfolgreichen Arbeitsverhältnissen einher, welche eher mit abgebrochenen?

5.1 Situation der «Startinsel»-Unternehmen und der vermittelten Erwerbslosen im März 2007

Nach der Darstellung einer quantitativen Übersicht werden die im Rahmen des Pilotprojekts vermittelten Arbeitsverhältnisse zwischen jüngeren Unternehmen und älteren Erwerbslosen detailliert analysiert.

5.1.1 Übersicht über die «Startinsel»-Anstellungen

Tabelle 4 und **Tabelle 5** zeigen die Situation der «Startinsel»-Unternehmen sowie der vermittelten Erwerbslosen nach Projektende im März 2007 im Überblick (vgl. auch Abbildung 4, Abschnitt 4.2.2).

Tabelle 4: Situation der 12 «Startinsel»-Unternehmen nach Projektende

«Startinsel»-Mitarbeiter/in übernommen / Festanstellung	3
Aufgelöste «Startinsel»-Verhältnisse	11
Davon	
«Startinsel»-Stelle neu besetzt	1
«Startinsel»-Stelle nicht besetzt	8
Unternehmen / «Startinsel»-Bereich aufgelöst	2
Total Verhältnisse	14

Quelle: Reporting Projektleitung «Startinsel», Befragung Unternehmer/innen, eigene Darstellung

Aus 14 vermittelten und von der Arbeitslosenversicherung subventionierten Arbeitsverhältnissen zwischen Neuunternehmen und älteren Erwerbslosen sind bis März 2007 grundsätzlich **3 Festanstellungen** hervorgegangen (ein Ende März 2007 noch laufendes Verhältnis wurde auf Ende Mai gekündigt). 11 Anstellungsverhältnisse wurden wieder aufgelöst.
Die Situation bei den Unternehmen (Tabelle 4) präsentiert sich wie folgt:

■ 1 der 12 Unternehmen, die beim «Startinsel»-Projekt mit dabei waren, ist eingegangen. Bei einem weiteren wurde der neu gegründete Bereich wieder fallen gelassen und der Geschäftsführer, der sich für das Projekt «Startinsel» stark gemacht hatte und mit seiner Verkaufsidee gescheitert war, ist schliesslich (auch wegen interner Differenzen) aus der Firma ausgetreten.
■ 8 der 11 mit «Startinsel»-Mitarbeitenden besetzten Stellen, bei denen das Arbeitsverhältnis wieder aufgelöst wurde, sind zwei Jahre nach Projektbeginn nicht mehr besetzt. Eine Stelle wurde einer jüngeren Person vergeben.

Auf Seiten der von «Startinsel» vermittelten Mitarbeiter/innen (Tabelle 5) ergibt sich folgende Situation zum Zeitpunkt der Berichtabfassung:

Tabelle 5: Situation der «Startinsel»-Mitarbeiter/innen nach Projektende

Festanstellung im «Startinsel»-Unternehmen	3
Aufgelöste «Startinsel»-Verhältnisse	11
Davon	
anderweitig feste Anstellung gefunden	3
anderweitig befristete Anstellung gefunden	3
auf Stellensuche	5
davon ausgesteuert	3
Total Verhältnisse	14

Quelle: Reporting Projektleitung «Startinsel», Befragung vermittelte Erwerbslose, eigene Darstellung

■ 2 Mitarbeiterinnen und 1 Mitarbeiter wurden nach Ablauf der Unterstützung durch «Startinsel» vom Unternehmen übernommen.
■ 3 weitere Personen haben ausserhalb vom Projekt «Startinsel» wieder Festanstellungen gefunden, 3 Personen fanden befristete Anstellungen.
■ 5 Personen befanden sich zum Zeitpunkt der Berichtabfassung auf Stellensuche, 3 davon wurden ausgesteuert oder werden demnächst ausgesteuert. Diese Personen und jene, die sich auf Stellensuche befinden, halten sich zum Teil mit Aushilfs-Jobs «über Wasser».

5.1.2 Noch laufende Anstellungsverhältnisse

Planung, Beratung, Verkauf von Biogasanlagen, Frauenfeld (12 Monate +)
Das **Unternehmen** hat sich auf die Planung, den Bau und den Betrieb von Biogasanlagen zur Verwertung organischer Reststoffe spezialisiert. Die Firma ist in den anderthalb Jahren vor Ende des «Startinsel»-Projekts stark gewachsen, die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat sich von 5 Personen Mitte 2005 auf 17 Personen im Frühjahr 2007 erhöht.

Der durch «Startinsel» vermittelte **Mitarbeiter** (51) wurde im Frühjahr 2006 angestellt. Der Mitarbeiter kannte das Unternehmen und war sehr an einer Anstellung interessiert, so kam der Kontakt zum Projekt «Startinsel» über ihn zustande. Das Unternehmen stellte den Mitarbeiter für eine Vollzeitstelle als kaufmännischen Leiter an, verantwortlich für Finanzen, Controlling und Personal.

Die Vermittlung verlief erfolgreich. Der «Startinsel»-Mitarbeiter ist nach Ablauf der finanziellen Unterstützung voll übernommen worden. Das Unternehmen ist sehr zufrieden mit ihm, im Frühjahr 2007 stand sogar ein Eintritt des Mitarbeiters in die Geschäftsleitung zur Diskussion.

Entwicklung, Vertrieb von Software für Gastronomie, Eschenbach (14 Monate +)
Das **Unternehmen** entwickelt und vertreibt Software für das Gastgewerbe. Die vom «Startinsel»-Projekt vermittelte Mitarbeiterin (54) wurde im Februar 2006 für den Bereich Marketing und Verkauf angestellt.

Nachdem die Unterstützung durch «Startinsel» endete, ist die **Mitarbeiterin** seit Februar 2007 zu 100 Prozent fest vom Unternehmen übernommen worden. Neben dem Geschäftsleiter ist sie die einzige fest angestellte Mitarbeiterin. Die Zusammenarbeit funktioniert gemäss Auskunft des Geschäftsleiters gut und soll weitergeführt werden, sofern der Geschäftsgang des Unternehmens dies erlaubt. Nach Einschätzung des Unternehmers ist dies jedoch nicht gesichert, da sich das Kleinstunternehmen in einem sehr schnellen und kompetitiven Umfeld nach wie vor behaupten müsse.

Zweisprachige Tagesschule, Wil (11 Monate +, 40%)

Das **Unternehmen** ist eine private Grundschule und Kindertagesstätte, wobei der Unterricht auf Deutsch und auf Englisch geführt wird. Es wurde Ende 2005 von zwei Unternehmerinnen mit zwei Angestellten gegründet und ist seither stark gewachsen, mittlerweile entspricht der Personalbestand 13 Vollzeitstellen.

Die Geschäftsleiterinnen beschäftigen seit Mai 2006 eine vom Projekt «Startinsel» vermittelte **Mitarbeiterin** (50) für administrative Arbeiten; der Umfang der Anstellung beträgt 40 Prozent. Weil die durch «Startinsel» vermittelte Mitarbeiterin nur zu 40 Prozent arbeiten möchte, hat die Tagesschule eine zweite Person für die Sekretariatsarbeiten angestellt, ebenfalls zu 40 Prozent.

Die Geschäftsleitung schätzt die Mitarbeiterin insbesondere wegen ihrer menschlichen Qualitäten und anerkennt ihr Engagement. Gleichzeitig werden die Einsatzmöglichkeiten als eindeutig begrenzt angesehen. Die Mitarbeiterin brauche klare Vorgaben und Anleitung, was sie wie zu tun habe. In diesen Fällen leiste sie ihre Arbeit zufriedenstellend. Sobald jedoch unvorhergesehene Situationen mehr Nachdenken erforderten, komme die Mitarbeiterin schnell an ihre Grenzen. Zudem benötige sie für ihre Aufgaben vergleichsweise viel Zeit. In dem noch jungen Unternehmen gebe es jedoch häufig Unvorhergesehenes und die Arbeitsabläufe änderten relativ schnell. In solchen Situationen sei die Mitarbeiterin überfordert. In Anbetracht der Leistungen seien auch die Lohnvorstellungen der Mitarbeiterin nicht adäquat.

Die Anstellung wird nicht zuletzt als sozial motiviert angesehen; aus betriebswirtschaftlichen Überlegungen heraus müsste die Geschäftsleitung nach eigener Einschätzung eher zum Schluss kommen, eine andere Person anzustellen. Da der Geschäftsgang des Unternehmens jedoch erfreulich sei, wolle man weiterhin mit der «Startinsel»-Mitarbeiterin zusammenarbeiten; durch das Wachstum hätten sich mittlerweile auch ständig wiederkehrende Aufgaben ergeben, die für sie geeignet seien. Die Geschäftsleitung betont jedoch, dass die Mitarbeiterin eine der ersten wäre, die entlassen würde, falls das Unternehmen in Schwierigkeiten geriete. Die Geschäftsleitung fühlt sich der «Startinsel»-Mitarbeiterin auch ein stückweit verpflichtet. Ohne die Subventions-Lösung durch die «Startinsel», hätte sich das Unternehmen in der Startphase keine Sekretariatsangestellte leisten können.

5.1.3 Abgebrochene Anstellungsverhältnisse

Vertrieb Kundengewinnungsinstrument im Freizeitbereich, Wil (6 Monate)

Die Werbe- und Kommunikations-Agentur spezialisierte sich auf den Gastro-Bereich und gab einen Restaurantführer heraus. Für die Inserateakquisition bei Restaurationsbetrieben wurde ein vom Projekt «Startinsel» vermittelter Mitarbeiter (61) angestellt, der während sechs Monaten im Betrieb arbeitete (Sept. 2005 bis Feb. 2006). Der Hauptgrund dafür, dass das Anstellungsverhältnis aufgelöst wurde, war der als zu gering angesehene Umsatz; die vom Unternehmer erwarteten Verkaufszahlen wurden nicht erreicht. Nach der Kündigung hat der Unternehmer keinen neuen Mitarbeiter angestellt, sondern den entsprechenden Verkaufsbereich selbst wieder übernommen.

Gemäss Auskunft des **Unternehmers** zeigte sich bald, dass sich die Geschäftsidee langfristig nicht bewähren würde. Nachdem der wichtigste Geldgeber sein Kapital abgezogen hatte, wurde die Firma auf August 2006 aufgelöst. Der Geschäftsleiter arbeitet seit Dezember 2006 wieder wie zuvor bei einem grossen Versicherer.

Das Projekt «Startinsel» beurteilt er eher «gemischt»: Für den Aufbau eines Geschäfts im Verkaufsbereich sei es entscheidend, die richtigen Mitarbeiter, in hohem Masse initiativ und energisch, zu haben. Solche Eigenschaften seien bei stellensuchenden älteren Personen nur selten anzutreffen. Für den Administrationsbereich sieht er durchaus Chancen für ältere Mitarbeitende, allerdings werde auch hier, gerade bei im Aufbau stehenden Klein- und Kleinstunternehmen, ein hohes Mass an Flexibilität und Einsatzbereitschaft erwartet.

Der ehemalige **«Startinsel»-Mitarbeiter** beurteilt seine Arbeit für das Unternehmen weniger kritisch als sein früherer Arbeitgeber. Er hätte erwartet, dass er sein Know-how beim Unternehmen besser hätte einbringen können und sei enttäuscht gewesen, dass sein Wissen nicht mehr gefragt gewesen sei.

Nach der Kündigung beim «Startinsel»-Unternehmen hat der Mitarbeiter eine zeitlang für eine Firma im Bereich Kultur- und Freizeitmarketing im Aussendienst gearbeitet, allerdings auf Provisionsbasis. Diese Stelle habe ihm auf Grund hoher Spesen zu wenig Ertrag gebracht. Durch den neuen Einsatz in Kombination mit der Anstellung beim «Startinsel»-Unternehmen erhielt der Mitarbeiter jedoch eine neue Rahmenfrist bis zu seiner Pensionierung. Allerdings würden die Bezugstage nicht ausreichen, weshalb er zusätzlich eine Zwischenbeschäftigung im Sicherheitsbereich anstrebt. Zum Zeitpunkt der Berichtabfassung stand ein entsprechender Vorbereitungskurs bevor.

Den Nutzen, den er aus dem Projekt «Startinsel» gezogen hat, sieht der Mitarbeiter primär im Erreichen der neuen Rahmenfrist.

Vertrieb Zeitmessgerät für Sportanlässe, Oberuzwil (12 Monate, 50%)

Die Unternehmung existiert seit 30 Jahren und ist auf die Entwicklung und Produktion von Mess- und Regeltechniken spezialisiert. Ende 2004 wurde eine eigenständige Vertriebsfirma für Marketing und Verkauf ausgelagert. Für den Vertrieb eines Zeitmessgerätes für Sportanlässe im Freizeitbereich suchte das Unternehmen einen selbstständigen Aussendienstmitarbeiter. Der «Startinsel»-Mitarbeiter (60) war 12 Monate lang für die Unternehmung tätig. Das Produkt fand jedoch zuwenig Nachfrage. Das Unternehmen beschloss daher, den ganzen Bereich fallen zu lassen. Unter anderem wurde die Vertriebsfirma im Mai 2006 wieder in die Mutterunternehmung integriert und nun von einem Zweierteam geleitet.

Nach der Schliessung der externen Vertriebsfirma war der **«Startinsel»-Mitarbeiter** noch während drei Monaten in der Administration der Mutterunternehmung tätig. Eine Festanstellung ergab sich jedoch auch in diesem Bereich nicht. Ende August 2006 wurde die im Rahmen des «Startinsel»-Projekts vermittelte 50%-Stelle aufgelöst. Allerdings hatte sich der Mitarbeiter eine neue Rahmenfrist erarbeitet. Im September 2006 meldete er sich wieder beim RAV. Bei der Unternehmung konnte er weiterhin stundenweise arbeiten. Zum Zeitpunkt der Berichtabfassung (März 2007) war der ehemalige «Startinsel»-Mitarbeiter nach wie vor im Stundenlohn zu rund 20 Prozent angestellt. Im Rahmen dieser Anstellung erledigte er vor allem Aushilfsarbeiten. Daneben machte er in einem Umfang von etwa 30 Prozent noch einen Aushilfsjob als Chauffeur im Transportbereich und bezog weiterhin Arbeitslosenunterstützung. Nach Einschätzung des Mitarbeiters (mittlerweile 62) wird er die verbleibenden Jahre bis zum Erreichen des Pensionsalters so überbrücken können; er sei jedoch frustriert und demotiviert.

Beim **Unternehmen** ergab sich während des Projektverlaufs eine Änderung in der Geschäftsleitung. Das neue Zweierteam konnte wegen unterschiedlicher Auffassungen nicht zusammenarbeiten. Der Geschäfts-

führer der zwischenzeitlich ausgelagerten Vertriebsfirma, über welchen auch der Kontakt zur «Startinsel» zustande gekommen war, schied Ende 2006 aus der Firma aus und suchte seinerseits eine neue Aufgabe (der Mann ist 58).

Nach Einschätzung des neuen Geschäftsführers scheiterte die ganze «Startinsel»-Anstellung zum einen am falschen Produkt (Zeitmessungsgerät für Freizeitsportanlässe). Zum anderen zeigte sich aber auch, dass der «Startinsel»-Mitarbeiter nicht beliebig einsetzbar war. Er kam ursprünglich aus der Druckereibranche und sollte nun technisch anspruchsvolle Zeitmessgeräte in einem sehr kompetitiven Umfeld verkaufen, was sich als sehr schwierig herausstellte. Für den Administrationsbereich, für den er dann temporär eingesetzt wurde, brachte er gemäss Einschätzung der Geschäftsleitung zu wenig Flexibilität und auch zu wenig Anpassungsbereitschaft mit.

IT-Lösungen im Bereich Archivierung, Dokumentation, Zug (16 Monate)

Das Unternehmen erarbeitet IT-Lösungen im Bereich Archivierung, Dokumentenmanagement und Arbeitsprozessoptimierung. Die Anstellung eines über «Startinsel» vermittelten Mitarbeiters (52) erfolgte im Dezember 2005.

Nach wenigen Monaten wurde vom **Unternehmer** beanstandet, dass der «Startinsel»-Mitarbeiter zu wenig effizient sei und dass konkrete Verkaufserfolge ausblieben. Dem Mitarbeiter wurde auf Ende Juli 2006 gekündigt, die Kündigung dann aber wieder zurückgezogen, «weil man es noch einmal miteinander habe versuchen wollen». Der Mitarbeitende wechselte daraufhin vom Aussendienst in den Telefonverkauf. Aber auch hier hätten die Leistungen bei weitem nicht den Erwartungen entsprochen, der Unternehmer beanstandete weiterhin die - wie er sich ausdrückte - «passive Haltung» des Mitarbeiters, diesem fehle weitgehend die «verkäuferische und unternehmerische Einstellung». Die Grösse des Unternehmens und der Geschäftsbereich verlangten sehr viel Engagement von den Mitarbeitenden, da das Unternehmen sonst nicht konkurrenzfähig sei. Nach Ablauf der finanziellen Unterstützung durch die «Startinsel» Ende November 2006 erhielt der Mitarbeiter einen neuen Vertrag beim Unternehmen, allerdings zu einem geringeren Lohn. Die Probleme, die der Unternehmer von Anfang an beanstandete, hätten sich jedoch nicht entscheidend verbessert, weshalb der Unternehmer dem Mitarbeitenden schliesslich definitiv auf Ende Mai 2007 gekündigt hat (Berichtabfassung: März 2007).

Gemäss der Einschätzung des Unternehmers war das Hauptproblem, dass man gerade bei älteren Bewerbern die Stärken und Schwächen genau kennen müsse, bevor man sie anstelle, da älteren Mitarbeitenden kaum mehr etwas beizubringen sei. Verkauf und Aussendienst seien zudem besonders anspruchsvolle Tätigkeitsfelder, die dem Mitarbeitenden Initiative, Energie und Durchsetzungsvermögen abverlangten. Eine ältere Person müsse diese Eigenschaften mitbringen, nachqualifizieren liesse sie sich nicht.

Der Unternehmer will die durch den «Startinsel»-Mitarbeitenden besetzte Stelle mittelfristig wieder vergeben, eine sofortige Neubesetzung sei für ihn jedoch nicht zwingend notwendig. Er zeigte sich auch bereit, erneut eine ältere Person anzustellen. Allerdings bräuchte er in einem solchen Fall abermals eine temporäre Lohnunterstützung seitens des RAV, da er aus den genannten Gründen nicht das Risiko eingehen wolle, jemanden anzustellen, von dem er nicht genau wisse, ob er oder sie sich bewähren würde. Das Mittel der Lohnbeihilfen hält er darum für sinnvoll.

Nachdem der **Mitarbeiter** die Kündigung erhalten hatte, ging er wieder auf Stellensuche. Zum Zeitpunkt der Berichtabfassung (März 2007) hatte er zwei Vorstellungsgespräche in Aussicht. Sein Fazit zum Projekt «Startinsel» ist an sich positiv. Seiner Einschätzung nach hätte es auch gut gehen können, das Nichtfunktionieren sei auf die Entwicklung des Marktes zurückzuführen.

Verkauf von Gehäusen für Elektronik, Neuhausen (5 Monate)

Das Unternehmen fabriziert und vertreibt Kunststoffgehäuse für elektronische Geräte und Geräte-Komponenten. Dem Betrieb geht es zum Zeitpunkt der Berichtabfassung im März 2007 besser als zu Beginn des Projekts, der Geschäftsleiter führt dies auf die verbesserte konjunkturelle Lage zurück. Er war mit dem Projekt «Startinsel» in Kontakt gekommen, weil er einen Aussendienstmitarbeiter suchte. Er und der vermittelte Mitarbeiter (56) kannten sich von früher. Bereits vor der Vermittlung hatte der Unternehmer einen Aussendienst-Mitarbeiter gesucht, konnte aus finanziellen Gründen jedoch niemanden anstellen. Mit Hilfe des Projekts «Startinsel» kam es dann zu einer Anstellung. Der Mitarbeiter arbeitete während fünf Monaten im Betrieb (Nov. 2005 bis Apr. 2006) und kündigte dann von sich aus.

Der **Unternehmer** betonte, dass er das Arbeitsverhältnis von sich aus nicht unbedingt beendet hätte, er räumte jedoch ein, dass er mit dem Mitarbeiter nicht völlig zufrieden gewesen sei; die Auflösung des Arbeitsverhältnisses sei ihm daher entgegengekommen. Probleme sah er insbesondere darin, dass sein gewünschtes Mitarbeiter-Profil sich nicht mit den Erfahrungen des «Startinsel»-Mitarbeiters deckte. Er hätte einen Aussendienst-Mitarbeiter benötigt, wohingegen der vermittelte Mitarbeiter eher Erfahrungen im Innendienst mitgebrachte. Beim Kundenkontakt des Mitarbeiters setzte der Unternehmer die meisten Fragezeichen. Insbesondere äusserte er Kritik an der mangelnden Flexibilität und der unzureichenden Umgänglichkeit im Kontakt mit Kunden.

Von Frühjahr bis Ende 2006, also während eines dreiviertel Jahres, liess der Unternehmer die betreffende Aussendienststelle unbesetzt. Gemäss seinen Angaben benötigte er jedoch eine Arbeitskraft. Von Januar bis und mit Februar 2007 beschäftigte er dann einen Aussendienstmitarbeitenden, der ihm von einem Stellenvermittlungsunternehmen vermittelt worden war. Da er mit der betreffenden Person nicht zufrieden gewesen sei, habe er das Arbeitsverhältnis aufgelöst. Zur Zeit der Berichtabfassung (März 2007) war die Stelle nicht besetzt. Gemäss seinen Angaben sucht der Unternehmer jedoch wieder eine passende Person. Eine durch das RAV vermittelte stellensuchende Person käme dabei durchaus in Frage. Allerdings macht der Unternehmer deutlich, dass er wegen hoher Lohnforderungen von einer älteren Person absehen möchte; seinen Wunschkandidaten beschreibt der Unternehmer als etwa 40-jährig.

Der ehemalige «Startinsel»-**Mitarbeiter** berichtete, nach seiner Kündigung im Frühjahr 2006 relativ schnell eine neue Anstellung bei einer Firma im Kanton Luzern gefunden zu haben. Zu diesem Unternehmen scheint er ebenfalls bereits vor dem «Startinsel»-Projekt Kontakt gehabt zu haben. Den Angaben zufolge arbeitet der ehemalige «Startinsel»-Mitarbeiter seither beim betreffenden Unternehmen. Die Tätigkeit umschreibt er als «Sacharbeit mit Schwergewicht im Bereich Beratung». Sein Engagement beim durch «Startinsel» vermittelten Unternehmen wollte er nur insofern kommentieren, als dass er von der Anstellung etwas anderes erwartet hätte. Grundsätzlich beurteilte er die «Startinsel»-Idee als positiv, die Probleme zwischen ihm und der damaligen Geschäftsleitung seien eher persönlicher Art gewesen.

Von der «Startinsel»-Projektleitung wurde der Mitarbeiter als verschlossen und etwas verschroben beschrieben. Er sei auch nicht bereit, seine Probleme transparent zu machen, und nur beschränkt zu einer realistischen Selbsteinschätzung fähig.

Verkauf von Internetlösungen für Hotelbranche, Balterswil (9, 3, 3 Monate)

Das Unternehmen gestaltet und verkauft Internet-Auftritte für die Hotelbranche. Für die Gewinnung von Hoteliers wurden drei Aussendienstmitarbeiter gesucht. Den ersten «Startinsel»-Mitarbeiter (56) kannte der **Unternehmer** von früher. Über ihn kam der Kontakt zum Projekt «Startinsel» zustande, wodurch in der Folge zwei weitere Mitarbeiter (53, 56) angestellt wurden. Letztere wurden jedoch bereits nach drei Monaten (März bis Mai 2006) wieder entlassen. Ende September 2006 wurde auch das letzte zustande

gekommene Anstellungsverhältnis aufgelöst. Wie schon bei den anderen beiden Mitarbeitenden war die mangelhafte Leistung ausschlaggebend für die Kündigung. Die Geschäftsleiter machten deutlich, dass sie sehr unzufrieden mit der Leistung der Mitarbeiter gewesen seien. Ihrer Einschätzung zufolge war deren Alter der Hauptgrund für die mangelnde Initiative und passive Haltung. Die Problematik liege aber zum Teil auch in der Konzeption des Projekts «Startinsel». Die Geschäftsleitung hatte bereits zu einem früheren Zeitpunkt die durch «Startinsel» garantierten Grundlöhne kritisiert. Die Verkaufs-Mitarbeitenden hätten dadurch keinerlei Anreiz, effizient und gewinnorientiert zu verkaufen. Die Unternehmer hätten es vorgezogen, wenn die Arbeitslosenversicherung ihnen stattdessen eine Defizitgarantie für die Anstellungen gewährleistet hätte. Die Geschäftsleitung beklagte ebenfalls das in ihren Augen mangelnde Engagement der RAV und die ungenügende Begleitung durch die «Startinsel»-Projektleitung.

Die durch «Startinsel» besetzten Stellen wurden bisher nicht neu besetzt. Die Geschäftsleitung der Unternehmung führt dies auf die schlechten Erfahrungen zurück, die man mit den letzten Mitarbeitenden gemacht habe, der Schaden für das Unternehmen sei beträchtlich gewesen. Mittelfristig wolle man durchaus wieder neue Mitarbeiter einstellen, diese müssten jedoch jünger sein; von einer weiteren Zusammenarbeit mit einem Erwerbslosenprojekt wolle man vorerst absehen.

Für die entlassenen «Startinsel»-**Mitarbeiter** erwies sich die Situation als schwierig. Alle hielten sich zunächst mit Gelegenheitsarbeiten, Einsatzprogrammen und weiteren Aussendienst-Jobs auf Provisionsbasis beschäftigt. Alle bezogen zudem wieder Geld der ALV. Eine Person erhielt auf Februar 2007 eine Festanstellung als Gérant in einem Rheintaler Landgasthof. Die beiden anderen Personen konnten bis zum Zeitpunkt der Berichtabfassung (März 2007) nicht wieder Fuss im Arbeitsmarkt fassen. Beide werden demnächst ausgesteuert (Anfang bzw. Mitte April 2007), wobei einer der beiden möglicherweise noch eine Anstellung als Betreuer in einem Durchgangsheim erhält.

Alle drei «Startinsel»-Mitarbeiter finden, dass ihnen die Teilnahme am Projekt persönlich durchaus etwas gebracht habe. Im Hinblick auf das vorrangige Ziel der Erwerbsintegration sei die Teilnahme am Projekt jedoch nur von geringem direktem Nutzen gewesen. Einer der ehemaligen Teilnehmer wünschte sich zudem, dass die Unterstützung durch das Projekt länger angedauert hätte.

Personalverleih im IT-Bereich, Pfäffikon (2 Monate)

Die Firma vermittelt Personal in der Informatikbranche für Temporär- und Festanstellungen. Gesucht wurde eine Assistentin für den Geschäftsleiter für kaufmännisch-administrative Arbeiten. Die vom Projekt «Startinsel» vermittelte Mitarbeiterin (60) war während zweier Monate im Betrieb (Dez. 2005 bis Jan. 2006). Das Arbeitsverhältnis wurde aufgelöst, weil die Erwartungen des Unternehmers deutlich unterschritten wurden; die Mitarbeiterin sei bei den ihr gestellten Aufgaben klar überfordert gewesen. In diesem Zusammenhang kritisierte der **Unternehmer** auch die «Startinsel»-Projektleitung: Die Mitarbeiterin sei falsch beraten und vermittelt worden, die Projektleitung habe deren Kompetenzen nicht realistisch beschrieben. Der Unternehmer habe die Mitarbeiterin dann aufgrund dieser Beurteilung zwei anderen Bewerberinnen vorgezogen, die sich bei ihm aufgrund eines Stelleninserates beworben hätten. Zum einen, weil er durch die Lohnsubventionierung kein grosses finanzielles Risiko getragen hätte, zum anderen aus einem Gefühl sozialer Verantwortung heraus. Unter normalen Bedingungen hätte er eine andere Bewerberin vorgezogen.

Nachdem das Arbeitsverhältnis mit der vermittelten Person Ende Januar 2006 aufgelöst worden war, wurde die Assistenzstelle eine zeitlang temporär besetzt. Im Jahr 2006 konnte das Unternehmen nach Auskunft des Geschäftsleiters zwar mehrere Personen anstellen (regulär, über Ausschreibung), die Assistenzstelle allerdings blieb unbesetzt. Die hier anfallenden Arbeiten wurden auf verschiedene Personen aufge-

teilt. Der Geschäftsleiter zeigte sich grundsätzlich skeptisch gegenüber den durch das RAV vermittelten Personen, da deren Qualifikationen oftmals ungenügend deklariert seien.

Die ehemalige «Startinsel»-**Mitarbeiterin** meldete sich nach der Kündigung wieder beim RAV an. Im Sommer 2006 arbeitete sie während fünf Wochen zu 30 Prozent in einem Büro für Jugendbetreuung. Da sie viel am Abend arbeiten und generell sehr flexibel habe sein müssen, habe sie die Stelle von sich aus wieder gekündigt. Im November 2006 verlor die ehemalige «Startinsel»-Mitarbeiterin dann ihre ALV-Anspruchsberechtigung und wurde ausgesteuert. Anfang 2007 nahm sie eine Vertretungsstelle in einem Altersheim an (Bereich Hausarbeiten und Service), dieser Temporär-Job ist bis Herbst 2007 befristet.

Die Bedeutung des kurzen Einsatzes beim «Startinsel»-Unternehmen für ihren weiteren Werdegang schätzt die Mitarbeiterin als eher gering ein. Gleichwohl beurteilt sie ihn als positiv; der Einsatz sei insofern nützlich gewesen, als dass sie wieder in den Arbeitsprozess integriert gewesen sei. Das Problem der Anstellung bei der «Startinsel»-Firma lag ihrer Meinung nach darin, dass der Geschäftsführer zu viel in zu kurzer Zeit verlangt habe.

Handel mit Inkontinenzprodukten, Mels (2 Monate)

Das Unternehmen betreibt Handel mit Inkontinenzprodukten. Zu besetzen war eine Stelle im Aussendienst. Der vom Projekt «Startinsel» vermittelte Mitarbeiter (55) war während zweier Monate im Betrieb (Nov. / Dez. 2005).
Aus Sicht des **Unternehmers** wurde schon bald nach Beginn des Arbeitsverhältnisse deutlich, dass der Mitarbeiter die Verkaufserwartungen im Aussendienst nicht erfüllen konnte. Grund waren gesundheitliche Probleme, die schliesslich zur Kündigung führten. In diesem Zusammenhang kritisierte der Unternehmer die Projektleitung, weil er vor der Einstellung nicht über die gesundheitlichen Probleme des vermittelten Mitarbeiters informiert worden sei.

Nach der Kündigung schrieb der Unternehmer die Stelle aus und besetzte sie mit einem Stellensuchenden aus dem Arbeitsmarkt. Allerdings wurde dieses Arbeitsverhältnis bald wieder aufgelöst. Zum Zeitpunkt der Berichtabfassung (März 2007) war die Stelle unbesetzt. Der Unternehmer wollte sie gemäss seinen Angaben mittelfristig wieder besetzen. Bislang habe man jedoch keinen geeigneten Kandidaten gefunden, weshalb er den Bereich zur Zeit alleine leite. Gegenüber einer Vermittlung durch ein Arbeitslosenprojekt wie «Startinsel» zeigte sich der Geschäftsführer zurückhaltend. Weil die früheren Versuche misslungen seien, sei man nicht bereit, das Risiko einer solchen Anstellung alleine zu tragen, einen Missgriff könne man sich finanziell nicht leisten. Eine Lohnsubvention erachtet der Unternehmer daher als zwingend.

Der **Mitarbeiter** erlitt nach der Auflösung des Arbeitsverhältnisses einen Zusammenbruch. Seine physische und insbesondere auch psychische Verfassung während dieser Zeit beschrieb er als sehr schlecht und machte dafür vor allem die missliche Erfahrung beim Unternehmen verantwortlich. Er führte die Auflösung des Arbeitsverhältnis vor allem auf Spannung zwischen ihm und dem Unternehmer zurück. Dessen Erwartungen und die Kritik an seiner Person hätten ihm derart zugesetzt, dass seine Gesundheit darunter gelitten habe. Eine Zeit lang war der Mitarbeiter in stationärer psychiatrischer Behandlung.

Nach der Auflösung des Arbeitsverhältnisses zog der Mitarbeiter ins grenznahe Ausland und bezog während dieser Zeit auch wieder ALV-Leistungen. Später hatte er verschiedene Temporär-Jobs, die ihm durch das RAV vermittelt worden waren. Zum Zeitpunkt der Berichtabfassung (März 2007) arbeitete er bei einer Firma im Lager und in der Auslieferung. Seinen Angaben zufolge gefällt ihm der Job und auch sein Gesundheitszustand scheint sich wieder verbessert zu haben.

Technologien zur Visualisierung in der Medizin, Widnau (1 Monat)

Das Mutterunternehmen ist in Deutschland ansässig, es stellt optische Geräte im Medizinal-Bereich her, insbesondere für Zahnarzteingriffe. Die Tochterunternehmung wurde in der Schweiz gegründet, um den weltweiten Vertrieb aufzubauen. Gesucht wurde ein Mitarbeiter für den Aufbau eines internationalen Vertriebsnetzes. Der vom Projekt «Startinsel» vermittelte Mitarbeiter (51) verliess den Betrieb bereits nach einem Monat wieder (Ende Feb. 2006).

Hauptkritikpunkt des **Unternehmers** waren die Lohnvorstellungen des Mitarbeitenden; sie seien zudem nicht mit dessen eher geringer Motivation in Einklang gestanden. Beim Unternehmer entstand der Eindruck, dass die Stelle nicht den Wünschen des Mitarbeiters entsprach. Dieser habe die Stelle vor allem angenommen, weil es von der «Startinsel»-Projektleitung erwartet worden sei. Der Unternehmer vermisste deshalb von Anfang an die Motivation des Mitarbeitenden - an dessen Qualifikation habe er hingegen nicht gezweifelt. Zugleich seien die Lohnvorstellungen des Mitarbeiters an die Grenze des für den Unternehmer Möglichen gestossen. Bereits bei der Anstellung des Mitarbeiters habe er gewusst, dass dessen Lohn, sollte es nach Ablauf der vom Projekt «Startinsel» finanzierten Zeit zu einer Festanstellung kommen, weit über das hinaus ginge, was er für die Stelle budgetiert habe.

Das Arbeitsverhältnis wurde dann bereits nach einem Monat in gegenseitigem Einverständnis aufgelöst. Der Unternehmer kritisierte in diesem Zusammenhang auch das Projekt «Startinsel»: Der administrative Aufwand im Zusammenhang mit der Anstellung des Mitarbeiters (Anmeldung Pensionskasse etc.) sei unverhältnismässig hoch gewesen. Der Unternehmer hätte es vorgezogen, wenn alles Administrative vorerst beim Projekt «Startinsel» geblieben wäre, bis sich abgezeichnet hätte, wie es zwischen Mitarbeiter und Unternehmen läuft.

Nach der Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit dem «Startinsel»-Mitarbeiter blieb die Stelle drei Monate vakant. Im Juni 2006 stellte der Unternehmer wiederum im Rahmen eines Erwerbslosenprojekts einen Mitarbeiter an.[14] Wesentlich dabei sei das Alter des neuen Mitarbeiters gewesen, mit 30 Jahren habe dieser Lohnvorstellungen gehabt, die der Unternehmer – eine entsprechende Leistung vorausgesetzt - zu zahlen imstande gewesen sei. Zum Zeitpunkt der Berichtabfassung (März 2007) arbeitete der neue Mitarbeiter immer noch beim Unternehmen, nun in einer Festanstellung.

Der ehemalige «Startinsel»-**Mitarbeiter** hatte nach der Kündigung (Feb. 2006) einen Monat lang Arbeitslosengeld bezogen und dann während eines weiteren Monats als Zwischenlösung eine Stelle angenommen, die ihm von einer anderen Kadervermittlungsfirma (ALOJA, siehe Fussnote 14) vermittelt worden war. Diese Anstellung kündigte er innerhalb der Probezeit wieder, da er parallel ein Angebot als Niederlassungsleiter einer Firma im Bereich Skiservicemaschinen erhielt. Diese Stelle hat er zum Zeitpunkt der Berichtabfassung immer noch inne.

Der Mitarbeiter beurteilt das Projekt «Startinsel» positiv, obwohl es ihm konkret wenig von Nutzen gewesen sei. Seiner Einschätzung nach erfolgte das Engagement bei der «Startinsel»-Firma zu früh, das Unternehmen sei gar noch nicht so weit gewesen, als dass der Vertriebsaufbau hätte angegangen werden können. Die Firma sei noch ein 1-Mann-Betrieb im Aufbau gewesen und er als Mitarbeiter zu wenig ausgelas-

[14] Das Unternehmen ALOJA in St.Gallen vermittelt in Zusammenarbeit mit den kantonalen Ämtern für Wirtschaft und Arbeit der Ostschweiz stellenlose Fachleute an Unternehmen. Die Vermittlung ist nicht auf eine bestimmte Altersgruppe beschränkt und läuft stets projektbezogen, der Lohn der Vermittelten wird im Rahmen einer individuellen arbeitsmarktlichen Massnahme von der ALV übernommen. Ein Projekt dauert 6-8 Monate und hat zum Ziel, dass bei Erfolg des Projekts eine Vollzeitstelle geschaffen wird. Für das Unternehmen kostet ein solches Projekt je nach Qualifizierung der vermittelten Person zwischen 1'000 und 2'000 Franken monatlich. Gemäss Auskunft des ALOJA-Geschäftsleiters ist dieses Angebot seit Anfang 2006 weniger gefragt. Er führt dies auf die Verbesserung der konjunkturellen Lage zurück.

tet und unterfordert. Inhaltlich hätte er sich die Arbeit durchaus vorstellen können. Sein Engagement beim Unternehmen habe für den Mitarbeiter keine Bedeutung für seine jetzige Stelle gehabt, die Zeit sei viel zu kurz gewesen, als dass er hätte Erfahrungen sammeln können. Die kaderspezifische Vermittlung über das Projekt «Startinsel» und insbesondere auch jene über ALOJA lobte der Mitarbeiter hingegen ausdrücklich.

UV-Trocknung bedruckter Kunststoffgegenstände, Rheineck (5 Monate)

Das Unternehmen entwickelt UV-Anlagen für die Trocknung von bedruckten Kunststoffgegenständen (Tuben, Dosen etc.). Die Geschäftsinhaberin suchte eine Assistentin, die sie im administrativen und kaufmännischen Bereich unterstützte. Die vom Projekt «Startinsel» vermittelte Mitarbeiterin (58) war fünf Monate lang im Betrieb (Dez. 2005 bis Apr. 2006).

Die Mitarbeiterin hatte sich, ein Jahr bevor sie dem Unternehmen über «Startinsel» vermittelt worden war, bereits einmal bei der Unternehmung beworben. Eine Anstellung war damals an den Lohnforderungen der Mitarbeiterin gescheitert. Bei der Vermittlung durch «Startinsel» kam es dann zu einer Anstellung. Entscheidend war dabei die Lohnsubventionierung.

Die Zusammenarbeit zwischen der **Unternehmerin** und der Mitarbeiterin lief von Beginn an nicht optimal. Es scheinen auch gewisse gegenseitige Antipathien im Spiel gewesen zu sein. Die Mitarbeiterin entsprach nicht den Erwartungen der Unternehmerin. Bei der als zu gering angesehenen Leistung wurde dann auch zunehmend der Lohn wieder zum Gegenstand der Kritik. Die Mitarbeiterin ihrerseits fühlte sich von ihrer Chefin immer wieder kritisiert und zunehmend unter Druck gesetzt. Zugleich konnte sie deren Beanstandungen nur bedingt nachvollziehen.

Die Sachbearbeiter/innen-Stelle wurde nach der Kündigung im Frühjahr 2006 wieder ausgeschrieben, allerdings lehnte die Unternehmerin eine weitere Vermittlung durch «Startinsel» entschieden ab. Über ein Stellenvermittlungsunternehmen wurde eine neue Mitarbeiterin gefunden, die nach kurzer Zeit jedoch wieder kündigte. Gemäss eigenen Angaben fühlte sich die Geschäftsleiterin mit der Zeit von den wechselnden Mitarbeiterinnen entnervt und entschloss sich daher, die Stelle nicht mehr zu besetzen und die administrativen Arbeiten selber zu erledigen (die Unternehmerin führt das Unternehmen mit ihrem Mann und ist selbst bereits Ende fünfzig).

Nach der Kündigung im Frühjahr 2006 war die ehemalige «Startinsel»-**Mitarbeiterin** wieder auf Stellensuche. Im Rahmen eines Zwischenverdienstes ging sie einmal pro Woche putzen. Über ein Stellenvermittlungsunternehmen fand sie im Sommer 2006 (Anfang August) einen Temporär-Job in einer Exportfirma. Mit ihren Aufgaben scheint die Mitarbeiterin jedoch abermals Schwierigkeiten zu haben, ähnlich wie beim «Startinsel»-Unternehmen verortet sie die Probleme jedoch eher beim Arbeitgeber als bei sich selbst. Ihren Chef beschreibt sie als «schwierig» und wenig organisiert, weshalb er sie als Mitarbeiterin mit Arbeit überhäufe. Zum Zeitpunkt der Berichtabfassung (März 2007) war auf Seiten des Unternehmens bereits entschieden, das Arbeitsverhältnis wieder aufzulösen. Die ehemalige «Startinsel»-Mitarbeiterin ihrerseits hatte sich zu diesem Zeitpunkt wieder auf eine neue Stelle beworben.

Ihre Anstellung im «Startinsel»-Unternehmen beurteilte die Mitarbeiterin als begrenzt hilfreich für ihre weitere Stellensuche. Das fünfmonatige Engagement habe ihr keine neuen Qualifikationen gebracht. Trotzdem erachtet sie das Projekt als sinnvoll und positiv.

5.2 Wirkungen

Nachfolgend werden die verschiedenen in Zusammenhang mit dem «Startinsel»-Projekt interessierenden Wirkungsfragen übersichtsartig besprochen.

5.2.1 Quantitative Bedeutung des Projekts

Als eine der Evaluationsfragen stellt sich diejenige nach der quantitativen Bedeutung, die das Projekt resp. die beteiligten Neuunternehmungen und die vermittelten Erwerbslosen vor dem Hintergrund sämtlicher Neuunternehmen und Erwerbsloser 50+ in der Region während des Untersuchungszeitraums hatten.

Gemäss Statistik (FfS-SG 2006, 14) verzeichnet der Kanton St. Gallen pro Jahr rund 600 Unternehmensneugründungen, wobei die durchschnittlichen Beschäftigungszahlen bei rund 2 Personen pro Unternehmung liegen. Beispielsweise erfolgten im Jahr 2006 679 Neugründungen mit 1'350 Beschäftigten.

Wie aus Kapitel 6 weiter unten hervorgeht, waren zwischen 2007 und 2005 im Kanton St. Gallen rund 1’200 bis 1’550 Arbeitslose ab 50 Jahren registriert, davon mit hoher Qualifikation 100 bis 150 Personen und mit mittlerer Qualifikation 640 bis 790.

Aus dem zweijährigen Pilotprojekt «Startinsel» resultierten anstelle der ursprünglich geplanten 8 Neuunternehmen mit je 3 nachhaltig vermittelten Mitarbeiter/innen (Summe Beschäftigte: 32) lediglich 3 Unternehmen mit je 1 vermitteltem/n Mitarbeiter/in (Summe Beschäftigte: 6). Die Zahl der Arbeitsverhältnisse betrug 14, wobei die meisten nur wenige Monate Bestand hatten.

Vor dem Hintergrund der wirtschaftsstatistischen Daten des Kantons St. Gallen, aber auch der bestehenden Arbeitslosen im Alter ab 50 Jahren ist die erreichte quantitative Bedeutung des Pilotprojekts im Wirtschaftsraum St. Gallen absolut marginal. Allfällige Substitutionseffekte dürften vernachlässigbar sein.

5.2.2 Nachhaltigkeit arbeitsmarktliche Integration und subventionierte Neuunternehmen

Gesamthaft kamen zwischen April 2005 und März 2007 14 von der Arbeitslosenversicherung subventionierte Arbeitsverhältnisse zwischen 12 Neuunternehmen und älteren Erwerbslosen zustande. 10 Anstellungsverhältnisse wurden spätestens nach 1 Jahr wieder aufgelöst, 1 Verhältnis nach 18 Monaten.

Vermittelte Erwerbslose

Auf Seiten der vermittelten Erwerbslosen ergibt sich folgende Bilanz:

- 3 Mitarbeiter/innen wurden letztlich nach Ablauf der Unterstützung durch «Startinsel» vom Unternehmen im Rahmen einer Festanstellung übernommen.
- 3 weitere Personen haben ausserhalb vom Projekt «Startinsel» wieder Festanstellungen gefunden, 3 Personen fanden befristete Anstellungen.
- 5 Personen befanden sich zum Zeitpunkt der Berichtabfassung auf Stellensuche. 3 Personen davon wurden ausgesteuert oder werden demnächst ausgesteuert.

Das im Projektverlauf längste Arbeitsverhältnis dauerte 18 Monate. Immerhin sind nach Projektende 3 Verhältnisse (rd. 20%) noch laufend (bisherige Dauer bis Ende März 2007: 11, 12, 14 Monate). Hier ist von einer gewissen Nachhaltigkeit auszugehen (vgl. auch Abschnitt 5.2.3). Mit Blick auf die zumeist kurzen Laufzeiten der vermittelten 14 Arbeitsverhältnisse ist die im Rahmen des Projekts resultierende Nachhaltigkeit der arbeitsmarktlichen Integration dennoch als gering einzuschätzen.

Neuunternehmen

Von den insgesamt 9 involvierten «Startinsel»-Unternehmen mit abgebrochenen Verhältnissen ist 1 in der Zwischenzeit eingegangen. Bei 1 weiteren wurde der neu gegründete Bereich wieder aufgegeben und der Geschäftsführer, der sich für das Projekt«Startinsel» stark gemacht hatte, ist aus der Firma ausgetreten. 8

der 11 (rd. 70%) mit «Startinsel»-Mitarbeitenden besetzten Stellen, bei denen das Arbeitsverhältnis wieder aufgelöst wurde, sind zwei Jahre nach Projektbeginn nicht mehr besetzt.

Mit Blick auf die involvierten Neuunternehmen ist anzumerken, dass es sich bei den innerhalb des Pilotprojekts angebotenen Stellen teilweise um sehr prekäre Anstellungen handelte. Ihre Schaffung war nur auf Grund der Lohnsubventionierung möglich, und das Unternehmen wusste, dass es die Lohnkosten nach Ablauf der Zuschüsse nicht würde tragen können. Vor diesem Hintergrund ist es nicht erstaunlich, dass ein beachtlicher Teil der Stellen nach Auflösung der «Startinsel»-Arbeitsverhältnisse unbesetzt geblieben sind. Teilweise stellt sich hier die Frage nach einem Missbrauch durch die Unternehmen.[15] Andererseits durfte man auch davon ausgehen, dass bei einem gut funktionierenden Arbeitsverhältnis Produktivitätsgewinne resultieren, mit denen die steigenden Lohnkosten ausgeglichen werden können.

Insgesamt dürfte das Pilotprojekt die Nachhaltigkeit der Unternehmen kaum positiv beeinflusst haben. Bei mindestens 2 der 12 teilnehmenden Unternehmen besteht der Eindruck, dass nicht nachhaltige Firmen subventioniert wurden.

5.2.3 Wirkungen auf die teilnehmenden Erwerbslosen und Unternehmer/innen

Vermittelte Erwerbslose

Die beteiligten Erwerbslosen beurteilen die im Rahmen des Pilotprojekts vermittelten Anstellungen grundsätzlich positiv. Dies gilt natürlich besonders für die 3 Personen, die in laufenden Festanstellungen sind. Aber auch die Erwerbslosen, deren Arbeitsverhältnis abgebrochen worden ist, geben an, dass der Einsatz ihnen persönlich durchaus etwas gebracht habe. Das Scheitern wird teilweise der schwierigen Marktlage zugeschrieben oder individuellen Differenzen mit dem Unternehmer/der Unternehmerin.

Etwas kritischer bzw. nur als begrenzt hilfreich wird der Nutzen des Projekteinsatzes für den weiteren Verlauf der Erwerbstätigkeit bei einem Abbruch beurteilt. Als nützlich für die anschliessende Stellensuche werten die Erwerbslosen, dass sie durch den Einsatz im Projekt «Startinsel» im Arbeitsprozess integriert und nicht arbeitslos gewesen sind. In qualifikatorischer Hinsicht jedoch seien die Einsätze von geringer Bedeutung gewesen. Dieser Einschätzung muss entgegengehalten werden, dass gerade die Aufrechterhaltung der Arbeitspraxis eine wichtige Rolle beim Erhalt der Arbeitsmarktfähigkeit von Erwerbslosen spielt, da sie sich i.d.R. positiv auf das Selbstmanagement und die Motivation auswirkt. Bei Langzeitarbeitslosen wird der sogenannte Beratungseffekt, also das Motivieren, Coaching etc., gegenüber dem effektiven Massnahmeneffekt als zunehmend wichtig angesehen (vgl. Abschnitt. 7.2.5).

2 vermittelte Erwerbslose gaben explizit an, dass der Nutzen des Projekteinsatzes vor allem darin bestanden habe, eine neue ALV-Rahmenfrist erwirken zu können. Eine ältere Person (bei Projektende 62) sieht unter anderem die Möglichkeit, die Zeit bis zur Pensionierung überbrücken zu können, wobei sie sich allerdings demotiviert fühlt. Jedoch dürften diese Effekte des «Startinsel»-Projekts auf die Rahmenfristen nicht im Sinne des Projektziels (nachhaltige Integration Erwerbsloser 50+) gewesen sein.

[15] Grundsätzlich versuchte die Projektleitung durch die vorausgehende Prüfung der Unternehmen, einen entsprechenden Missbrauch zu verhindern. In die andere Richtung wirkte allerdings der Druck auf die Projektleitung, das Projekt doch noch irgendwie «in Gang zu bringen» und möglichst viele Arbeitsverhältnisse vermitteln zu können.

Neuunternehmer/innen

Grundsätzlich profitierten sämtliche teilnehmenden Unternehmer/innen von den Lohnsubventionierungen und den Infrastrukturbeiträgen an die im Rahmen des «Startinsel»-Projekts vermittelten Erwerbslosen. Da es sich auf Grund der mangelnden Nachfrage bei den beteiligten Firmen nicht um vollständige Neugründungen handelte, wurde hingegen das im Projektkonzept vorgesehene «Start-up»-Beratungsangebot mehr oder weniger hinfällig.

Das vermutlich erfolgreichste Arbeitsverhältnis (Biogasanlagen) kam so zustande, dass der betreffende Erwerbslose die Firma bereits kannte, dort einsteigen wollte und selber den Kontakt zwischen Firma und «Startinsel»-Projekt herstellte. Gleichzeitig wuchs das betroffene Unternehmen ab Mitte 2005 relativ stark von 5 auf 17 Personen. Es stellt sich die Frage, ob es sich bei der Anstellung im April 2006 nicht um einen **Mitnahmeeffekt** handelt: Das Arbeitsverhältnis wäre evtl. auch ohne das «Startinsel»-Projekt resp. die Lohnsubventionierung zu Stande gekommen. Die zwei anderen der drei noch laufenden Arbeitsverhältnisse dürften bis auf weiteres Bestand haben, wobei beide Unternehmer/innen auf die Abhängigkeit vom Geschäftsgang hinweisen. Insbesondere ein Unternehmen sieht in der Beschäftigung der vermittelten Person auch ein soziales Engagement; allerdings hätte sich der Betrieb ohne die «Startinsel»-Lösung zu Geschäftsbeginn keine Sekretariatsangestellte leisten können.

Die Unternehmer/innen, bei denen das Arbeitsverhältnis abgebrochen wurde, beurteilen den Nutzen, den sie aus dem «Startinsel»-Projekt ziehen konnten, als «gemischt» bis eher negativ. Für den Aufbau eines Geschäfts sei es entscheidend, die richtigen Mitarbeiter/innen, d.h. in hohem Masse flexibel, initiativ und einsatzbereit, anstellen zu können. Die genannten Eigenschaften seien bei den vermittelten Personen 50+ zu wenig angetroffen worden resp. vermutlich generell selten zu finden, und eine Nachqualifizierung sei in diesem Alter kaum mehr möglich.

Die im Projektverlauf am längsten dauernde Anstellung wird vom betroffenen Unternehmen als «Auf und Ab» beschrieben. Bereits nach wenigen Monaten kündigte der Unternehmer dem vermittelten Erwerbslosen, da die gewünschten Verkaufserfolge ausblieben. Nach intensivem Coaching durch die «Startinsel»-Projektleitung wurde die Kündigung wieder zurückgezogen und eine Verschiebung des Arbeitsplatzes vom Aussen- zum Innendienst durchgeführt. Nach Ansicht des Unternehmers konnte der Angestellte die erforderlichen Leistungen aber weiterhin nicht erbringen. Nach Ablauf der Lohnzuschüsse nach 12 Monaten wurde ein Vertrag mit niedrigerem Lohn vereinbart. Die Schwierigkeiten im Leistungsbereich blieben jedoch bestehen. Das definitive Ende erfolgte nach 18 Monaten.

Einige Unternehmer/innen mit abgebrochenen Arbeitsverhältnissen zeigen sich zwar nicht grundsätzlich abgeneigt, wieder ältere Personen anzustellen, allerdings bräuchte es sehr genaue Abklärungen und wieder temporäre Lohnsubventionierungen. Andere wollten wegen der hohen Lohnkosten zukünftig eher auf ältere Personen verzichten und kritisierten insbesondere die hohen «Startinsel»-Grundlöhne.

Generell dürfte das Startinselprojekt die Einstellung der teilnehmenden Neuunternehmer/innen gegenüber älteren Stellensuchenden nicht verbessert haben. Da vergleichsweise viele Arbeitsverhältnisse zumeist aus Leistungsgründen abgebrochen wurden, ist bei den Unternehmer/innen mit abgebrochenen Verhältnissen gar eher eine Verschlechterung zu befürchten.

5.2.4 Kosten-Nutzen-Bilanz

Die im ursprünglichen Evaluationskonzept vorgesehene Alternativkostenanalyse konnte aufgrund des Verfehlens der quantitativen Projektziele von 24 vermittelten Erwerbslosen resp. bestehenden Arbeitsverhältnissen und der zu knappen Datenlage (Experimentalgruppe und Vergleichsgruppe zu klein für Matchingverfahren) nicht sinnvoll durchgeführt werden. Auf der Grundlage der wenigen Einzelfälle lässt sich

keine allgemeine Aussage darüber machen, ob die Teilnahme am Pilotprojekt zu einer früheren Reintegration in den Arbeitsmarkt geführt hat als eine Nichtteilnahme und ob die Reintegration nachhaltiger gewesen ist. In Absprache mit der Projektbegleitgruppe wurde anstelle der Alternativkostenanalyse eine detaillierte Fallbeschreibung vorgenommen (vgl. Abschnitt 5.1) sowie eine Übersicht über die internationale Literatur zu Massnahmen für Erwerbslose ab 50 erarbeitet (vgl. Abschnitt 7.2).

Dennoch soll die Kosten-Nutzen-Bilanz auf Grund der in Abschnitt 4.4 dargestellten Projektfinanzierung abgeschätzt werden. Die im Vergleich zur Planung geringe Zahl an Teilnehmer/innen (14 statt 24) und das teilweise sehr kurzen Bestehen der vermittelten Arbeitsverhältnisse (in der Summe 88.4 statt 432 vermittelte Arbeitsmonate) führten zu sehr hohen Kosten pro im Projekt realisierten Arbeitsmonat. Gleichzeitig lag auch der Kostenanteil für die Projektverwaltung (Personal, Infrastruktur) höher als geplant. Werden die Input- und Output-Daten des realisierten Pilotprojekts miteinander verglichen, so ist das Projekt sehr teuer ausgefallen (10'604 CHF pro vermittelten Vollzeit-Arbeitsmonat). Gegenüber der Planung konnten im Projektrahmen nur knapp ein Viertel an vermittelten Arbeitsmonaten realisiert werden. Die aufgelaufenen Projektkosten betragen jedoch rund die Hälfte der geplanten Kosten.

Vor dem Hintergrund der Projektkosten sind folgenden Erkenntnisse festzuhalten:

■ Aus 14 Arbeitsverhältnissen resultierten nur 3 «Startinsel»-Festanstellungen;
■ von den 11 Erwerbslosen mit aufgelösten Arbeitsverhältnissen fanden in den nachfolgenden Monaten 6 anderweitig feste oder befristete Anstellungen (ohne Lohnzuschüsse und Coaching); gemäss ihren Einschätzungen war die «Startinsel»-Anstellung bei der anschliessenden Stellensuche kaum von Nutzen.

Angesichts dieser Bilanz dürfte eine Kosten-Effektivitäts-Rechnung insgesamt zu Ungunsten des Pilotprojekts ausfallen. Ein Alternativszenario im Sinne herkömmlicher Betreuung und dem Einsatz bereits bestehender Massnahmen (z.B. EAZ) hätte mit grosser Sicherheit besser abgeschnitten.

5.2.5 Faktoren erfolgreicher Anstellungen

Eine im Rahmen des Pilotprojekts erreichte erfolgreiche Vermittlung bzw. Anstellung scheint mit folgenden Faktoren zusammenzuhängen:

■ Entscheidend war letztlich die **Motivation** des oder der Mitarbeitenden. Dies zeigt sich beispielsweise beim Biogas-Unternehmen, wo die vermittelte Person selbst an der Anstellung bei genau diesem Unternehmen sehr interessiert war und sich bei «Startinsel» dafür einsetzte, über das Projekt zu einer Anstellung beim Unternehmen zu kommen – wobei hier auch ein Mitnahmeeffekt mitspielen kann.
■ Ebenso von Bedeutung scheint eine gewisse **Anpassungsbereitschaft** insbesondere bei den Lohnvorstellungen zu sein (Bsp. Tagesschule, hier hat sich die vermittelte Erwerbslose mit einem nicht ganz ihren Vorstellungen entsprechendem Lohn abgefunden). In diesem Zusammenhang fällt auch auf, dass 2 von 3 nachhaltig vermittelten Anstellungsverhältnissen durch Frauen besetzt wurden (bei insgesamt 4 Frauen unter den 14 Teilnehmenden). Dies ist allenfalls insofern von Interesse, als dass in internationalen Studien zum Teil schon ähnliche Beobachtungen gemacht wurden: Bei älteren Erwerbslosen seien es nicht selten die Frauen, die eher bereit seien, Abstriche bei Lohn, Status und Prestige in Kauf zu nehmen (Moss/Arrowsmith 2003, Martin/Grubb 2001).
■ Ebenfalls nicht unerheblich scheint die allgemeine **wirtschaftliche Lage** zu sein. Das Beispiel des Unternehmens Zweisprachige Tagesschule zeigt, dass Unternehmer/innen bei gutem Geschäftsgang eher bereit sind, soziale Aspekte zu berücksichtigen und Personen anzustellen, die nicht ganz dem Wunschprofil entsprechen.

5.2.6 Faktoren gescheiterter Anstellungen

Das Scheitern resp. die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses kann zumeist mit folgenden Faktoren in Verbindung gebracht werden:

■ **Anforderungsprofil**: Wurde die «Startinsel»-Anstellung seitens der Unternehmung aufgelöst, war die häufigste Begründung, die vermittelten Personen hätten die erwartete **Leistung** oder die nötige **Flexibilität** nicht gebracht. Dies hat zum Teil mit unterschiedlichen Vorstellungen bzw. Fähigkeiten der Beteiligten zu tun: Die Jungunternehmen wollten neue Märkte erschliessen und suchten dafür geeignete Mitarbeitende, z.B. für ihren Aussendienst erfolgsorientierte Verkäufernaturen mit Durchsetzungsvermögen. Die wenigsten der vermittelten Personen entsprachen jedoch dem Anforderungsprofil. Zum Teil befanden sie sich in einer schwierigen persönlichen oder sozialen Situation und waren auf Betreuung angewiesen. Hierfür wollten oder konnten die Unternehmer/innen nur sehr begrenzt Verständnis aufbringen.

■ Die meisten ausgeschrieben Stellen waren **Aussendienststellen**. Solche Stellen sind anspruchsvolle Verkäuferjobs, die für die Angestellten einen grossen Druck bedeuten, da sie i.d.R. auf Provisionsbasis bezahlt werden. Viele der vom Projekt «Startinsel» vermittelten Erwerbslosen waren für diese Aussendienststellen nur wenig geeignet. Auch widerspricht die Lohnsubventionierung der «Startinsel»-Stellen dem Funktionsprinzip von Aussendienstjobs, bei denen der hohe Provisionsanteil einen wesentlichen Anreiz für eine möglichst grosse Zahl an Verkaufsabschlüssen darstellt. Dadurch entstand bei den Unternehmer/innen zum Teil der Eindruck, die mit Hilfe von «Startinsel» angestellten Mitarbeiter/innen bemühten sich auf Grund fehlender Anreize nicht ausreichend um Verkaufsabschlüsse.

■ Unter den vermittelten Erwerbslosen befanden sich erwartungsgemäss auch Personen, die eine «Startinsel»-Stelle annahmen, obwohl diese nicht ihren Vorstellungen entsprach. Dies wäre eine weitere mögliche Erklärung für die eher **schwache Motivation**, die von den Unternehmer/innen teilweise beanstandet wurde.

■ Für die Unternehmen spielte es bei den «Startinsel»-Anstellungen eine grosse Rolle, dass diese subventioniert wurden. Sie stellten dadurch Personen an, die sie unter normalen Umständen nicht eingestellt hätten. Unter den «Startinsel»-Bedingungen war das Risiko gering, da es die Unternehmung nicht viel kostete, wenn ein Arbeitsverhältnis nicht funktionierte. Durch diese Ausgangslage wurde die **Sorgfalt bei der Selektion** allenfalls beeinträchtigt. Das Projektkonzept sah vor, dass die «Startinsel»-Projektleitung für die Qualität der Unternehmen und die RAV für die Qualität der Zuweisungen verantwortlich waren. Ein generelles Problem bildeten sicher die geringen Fallzahlen. Der etwas **zwiespältige Effekt der Lohnsubvention** zeigt sich daran, dass 8 der 11 Stellen, die mit «Startinsel»-Mitarbeitenden besetzt worden waren, denen dann aber wieder gekündigt wurde, auch mehrere Monate nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses unbesetzt blieben.

■ Sowohl die Neuunternehmen als auch die vermittelten Erwerbslosen entsprachen häufig nicht den **hypothetischen Zielgruppen** des «Startinsel»-Projekts. Auf Seiten der Neuunternehmen gab es keine Firmen, die Coaching und Beratung im Unternehmensaufbau suchten. Auf der anderen Seite brachten die meisten durch «Startinsel» vermittelten Arbeitslosen nicht die Fähigkeiten mit, die die Unternehmen brauchten. Das Bild vom hochqualifizierten Kadermitarbeiter, der Opfer des Strukturwandels wurde, stimmte im allgemeinen nicht mit dem Profil der «Startinsel»-Stellenlosen überein.

■ **Lohnbedingungen**: Dort, wo das Profil der vermittelten Person der ursprünglichen Idee des «Startinsel»-Projekts entsprach, stellten sich Probleme bei den Rahmenbedingungen, insbesondere bei den Löhnen. Die Lohnvorstellungen der gut qualifizierten, erfahrenen Person über 50 entsprachen oft nicht dem, was die Neuunternehmer/innen zu zahlen imstande und bereit waren.

5.3 Fazit

Zu den Wirkungen und der Wirksamkeit des Pilotprojekts lassen sich folgende Erkenntnisse zusammenfassen:

■ Aus 14 vermittelten und von der ALV subventionierten Arbeitsverhältnissen zwischen Neuunternehmen (12) und älteren Erwerbslosen (14) sind aus dem Pilotprojekt 3 Festanstellungen hervorgegangen. 11 Anstellungsverhältnisse wurden teilweise nach kurzer Zeit wieder aufgelöst. Von den 9 «Startinsel»-Unternehmen mit abgebrochenen Verhältnissen ist eine der Firmen eingegangen. Bei einer weiteren wurde der neu gegründete Bereich aufgegeben. 7 Unternehmen bestehen weiterhin. 8 der 11 mit «Startinsel»-Mitarbeitenden besetzten Stellen, bei denen das Arbeitsverhältnis wieder aufgelöst wurde, sind zwei Jahre nach Projektbeginn unbesetzt. Eine der ehemaligen «Startinsel»-Stellen ging an eine jüngeren Person. Von den 11 vermittelten Erwerbslosen, deren «Startinsel»-Anstellung abgebrochen wurde, haben bis Projektende 3 wieder eine Festanstellung gefunden, 3 Personen fanden befristete Anstellungen. 5 Personen waren zum Zeitpunkt der Berichtabfassung auf Stellensuche. Davon waren 3 Personen ausgesteuert oder werden demnächst ausgesteuert.

■ Vor dem Hintergrund der wirtschaftsstatistischen Daten des Kantons St. Gallen und den bestehenden Arbeitslosen im Alter 50+ ist die quantitative Bedeutung des Pilotprojekts (Anzahl involvierte Neuunternehmen, vermittelte Arbeitsverhältnisse) im Wirtschaftsraum St. Gallen als marginal zu bezeichnen.

■ Das im Projektverlauf längste – allerdings gescheiterte - Arbeitsverhältnis dauerte 18 Monate. Nach Projektende sind 3 Anstellungen laufend (bisherige Dauer zw. 11 und 14 Monaten). Auch wenn bei den noch laufenden Stellen eine Dauerhaftigkeit wahrscheinlich ist, muss mit Blick auf die zumeist kurzen Laufzeiten der erreichten 14 Arbeitsverhältnisse die im Projekt resultierende Nachhaltigkeit der arbeitsmarktlichen Integration der teilnehmenden Erwerbslosen als gering beurteilt werden.

■ Ein Teil der involvierten «Startinsel»-Unternehmen schufen sehr unsichere Anstellungen, die nur auf Grund der starken Lohnsubventionierung zu Stande kamen. In einigen Fällen stellt sich die Frage des Missbrauchs, beispielsweise dort, wo das Unternehmen bereits zu Beginn der Anstellung wusste, dass es die Lohnkosten nach Ablauf der Zuschüsse nicht würde tragen können. Für diese Vermutungen spricht, dass 8 von 11 «Startinsel»-Stellen nach der Auflösung der vermittelten Arbeitsverhältnisse mehr oder weniger unbesetzt blieben. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass durch die Erweiterung der Projektteilnahme von «Start-up»-Firmen bis hin zu drei Jahre alten Neuunternehmen die Bedeutung der Businesspläne und die Kontrollmöglichkeiten durch die Projektleitung stark abgenommen haben. Insgesamt dürfte das Pilotprojekt die Nachhaltigkeit der involvierten Unternehmen kaum beeinflusst haben.

■ Bei der erfolgreichsten Anstellung handelt es sich um ein Unternehmen, das bereits vor der «Startinsel»-Teilnahme im Wachstum begriffen war und bei dem der Kontakt zum Projekt über den Erwerbslosen selbst lief. Vermutlich hätte sich die betreffende Anstellung auch ohne «Startinsel»-Subventionen ergeben (Mitnahmeeffekt), wobei dies schwierig zu belegen ist.

■ Die beteiligten Erwerbslosen beurteilen die im Rahmen des Pilotprojekts vermittelten Anstellungen grundsätzlich sehr positiv, auch wenn es sich um abgebrochene Arbeitsverhältnisse handelt. Das Scheitern wird zumeist der schwierigen Marktlage oder persönlichen Differenzen mit der Unternehmensleitung zugeschrieben. Kritischer wird der Nutzen resp. die Wirkung des «Startinsel»-Einsatzes für die anschliessende Stellensuche eingeschätzt. In qualifikatorischer Hinsicht seien die Einsätze von geringer Bedeutung gewesen. Positiv war jedoch die Tatsache, eine zeitlang ins Erwerbsleben integriert bzw. nicht arbeitslos gewesen zu sein.

■ Die Unternehmer/innen, bei denen das Arbeitsverhältnis abgebrochen wurde, schätzen den Nutzen des «Startinsel»-Projekts eher als gering ein. Die für einen Geschäftsaufbau notwendigen Eigenschaften (hohe Flexibilität, Einsatzbereitschaft, Initiative) seien bei den vermittelten Personen 50+ zu wenig vorhanden

gewesen. Generell dürfte das «Startinsel»-Projekt die Einstellung gegenüber älteren Stellensuchenden bei diesen Unternehmer/innen nicht verbessert haben. Im Projektverlauf wurden relativ viele Arbeitsverhältnisse aus Leistungsgründen abgebrochen. Auch unter den 3 Unternehmer/innen mit noch laufenden Arbeitsverhältnissen sehen 2 die Anstellungen z.T. als soziales Engagement.

■ Die im ursprünglichen Evaluationskonzept vorgesehene Alternativkostenanalyse konnte aufgrund der zu knappen Datenlage nicht sinnvoll durchgeführt werden. Werden die Input- (benötigte Finanzierung) und Output-Daten (erfolgreich vermittelte Arbeitsmonate) des realisierten Pilotprojekts miteinander verglichen, so ist das Projekt sehr teuer ausgefallen (ein vermittelter Arbeitsmonat kostete im Schnitt 10'604 CHF). Die Kosten-Nutzen-Bilanz dürfte insgesamt eher zu Ungunsten des Projekts «Startinsel» und zu Gunsten einer herkömmlichen Betreuung ausfallen.

■ Als Faktoren seitens der vermittelten Erwerbslosen für ein erfolgreiches Arbeitsverhältnis konnten die Motivation und die Anpassungsbereitschaft, insbesondere auch bei den Lohnvorstellungen, eruiert werden. Ebenfalls von Bedeutung ist die allgemeine Wirtschaftslage bzw. die Arbeitsmarktanspannung. Als Faktoren für ein tendenzielles Scheitern der Arbeitsverhältnisse ergaben sich ein zu wenig abgestimmtes Anforderungsprofil (Leistung, Flexibilität), Anstellungen im Verkaufsbereich (Aussendienst), schwache Motivation und zu hohe «Startinsel»-Grundlöhne resp. Lohnvorstellungen.

6 Hintergrund: Arbeitslosenzahlen im Kanton St. Gallen während des Projektverlaufs

Um das Umfeld und die Entwicklung besser zu verstehen, vor deren Hintergrund das Pilotprojekt durchgeführt wurde, werden nachfolgend die statistischen Besonderheiten der Zielgruppe des «Startinsel»-Projekts», ältere Arbeitslose im Kanton St. Gallen, genauer beschrieben. Dabei werden zwei Zeitpunkte dargestellt: vor Projektbeginn (Ende März 2005) und nach Projektende (Ende März 2007). So kann bei der Beurteilung des Projekts mitberücksichtigt werden, ob allenfalls eine veränderte Situation bei den Arbeitslosen mit ein Grund für den vergleichsweise geringen Erfolg gewesen ist.

Ausgewiesen werden die bei den RAV registrierten arbeitslosen Stellensuchenden, dargestellt in drei Alterskategorien: 18-29 Jahre, 30-49 Jahre sowie 50 Jahre und älter. Die so kategorisierten Arbeitslosen werden beschrieben nach Geschlecht, Qualifikation, Vermittelbarkeit sowie Dauer der Arbeitslosigkeit.

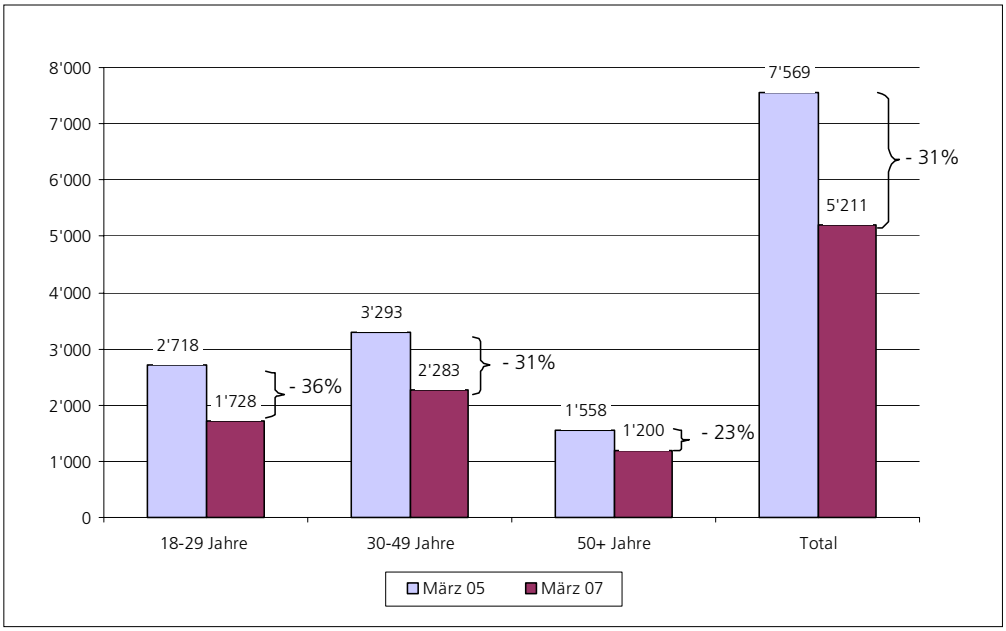
Bei den Daten handelt es sich um Auszüge aus dem Arbeitsinformationssystem AVAM, die von der Fachstelle für Statistik des Kantons St. Gallen aufbereitet wurden, Tabellen mit den ausgewiesenen Informationen finden sich im Anhang.

6.1 Veränderung der Arbeitslosenzahlen

Abbildung 5 zeigt, dass die Anzahl **registrierter Arbeitsloser** im Kanton St. Gallen zwischen März 2005 (Start Projekt «Startinsel») und März 2007 (Ende Projekt) deutlich abgenommen hat. Vor Projektbeginn waren insgesamt 7'569 arbeitslose Personen gemeldet, zwei Jahre später waren es noch 5'211 Personen. Dies entspricht einem Rückgang von insgesamt 31 Prozent.

Werden die arbeitslosen Personen nach **Altersgruppen** gesondert betrachtet, zeigt sich, dass zwar bei allen ein Rückgang zu verzeichnen ist, dieser jedoch je nach Altersgruppe unterschiedlich gross ausfällt: Bei der Gruppe der 50-Jährigen+ fiel die Abnahme der Erwerbslosigkeit zwischen März 2007 und März 2005 mit minus 23 Prozent unterdurchschnittlich aus, während die unter 30-Jährigen von einem überdurchschnittlichen Rückgang (- 36%) profitieren konnten.

Abbildung 5: Arbeitslose im Kanton St. Gallen nach Alter (März 2005 und März 2007)



Quelle: AVAM, eigene Darstellung, eigene Darstellung

Tabelle 6 verdeutlicht den Rückgang anhand der **Arbeitslosenquoten**. Im beobachteten Zeitraum fiel der Anteil der registrierten Arbeitslosen an allen Erwerbspersonen insgesamt um 1 Prozentpunkt (von 3.2% auf 2.2%), wobei der Anteil Arbeitsloser bei den unter 30-Jährigen mit minus 1.7 Prozentpunkten deutlich stärker zurückging als bei den ab 50-Jährigen (minus 0.6 Prozentpunkte).

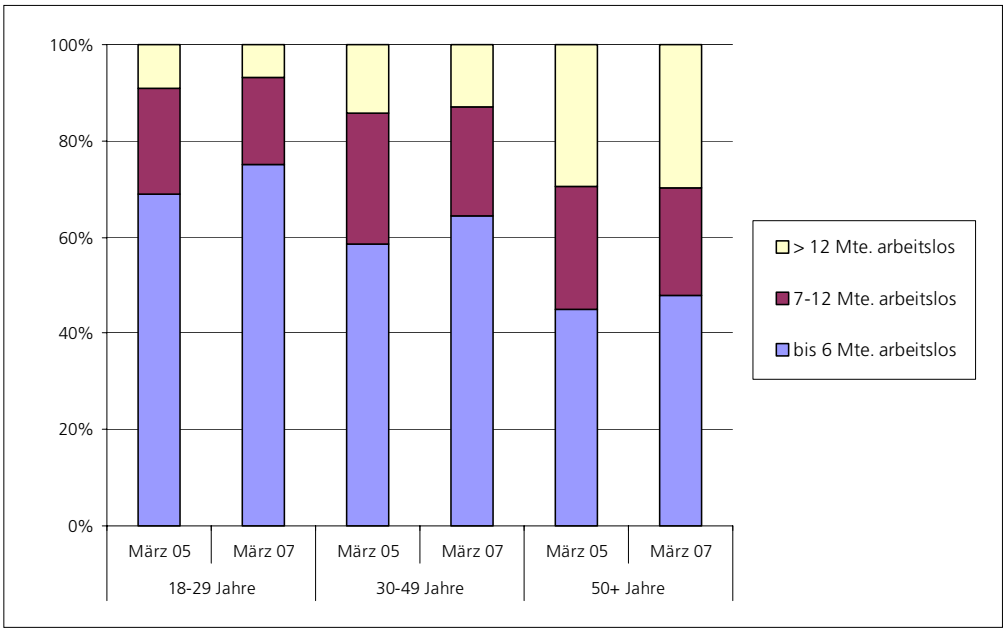
Tabelle 6: Arbeitslosenquoten Kanton St. Gallen nach Altersgruppen

	18-29 Jahre	30-49 Jahre	50+Jahre	Total
März 2005	4.6%	2.8%	2.7%	3.2%
März 2007	2.9%	1.9%	2.1%	2.2%

Quelle: AVAM, eigene Darstellung

Auch der Anteil **Langzeitarbeitsloser** hat sich unter den älteren Arbeitslosen weniger verändert – im Gegensatz zur Gruppe der jüngeren, wie **Abbildung 6** zeigt. Über den gesamten Zeitraum betrachtet ist der Anteil Langzeitarbeitsloser (über 12 Monate arbeitslos) bei den Älteren generell grösser als bei den Jungen: Bei den ab 50-jährigen RAV-Klient/innen macht er gegen 30 Prozent aus und ist damit fast doppelt so gross wie der durchschnittliche Anteil Langzeitarbeitsloser an allen arbeitslosen Personen (rund 15%, vgl. Tabelle 13 im Anhang).

Abbildung 6: Zusammensetzung der Arbeitslosen nach Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit



Quelle: AVAM, eigene Darstellung

Die Entwicklung bei den Personen mit über 12-monatiger Arbeitslosigkeit bestärkt auch hier den Eindruck, dass ältere Arbeitslose weniger von einer verbesserten Arbeitsmarktlage profitieren als jüngere. Ging zwischen Frühjahr 2005 und Frühjahr 2007 der Anteil Langzeitarbeitsloser bei den unter 30-jährigen um 52 Prozent zurück (von 247 auf 118), bei den 30- bis 49-jährigen um 36 Prozent (von 469 auf 298), so betrug die Reduktion bei den ab 50-jährigen lediglich 22 Prozent (von 457 auf 357).

Unterschieden nach **Männern und Frauen** zeigt sich, dass erstere zwar häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen sind und es gerade unter den älteren Arbeitslosen deutlich mehr Männer als Frauen gibt: So waren Ende März 2005 in der Gruppe der älteren Arbeitslosen 62 Prozent Männer und 38 Prozent Frauen (vgl. Tabelle 10 im Anhang). Der anschliessende Rückgang der Arbeitslosigkeit erfolgte aber gerade bei den Älteren deutlich stärker zugunsten der Männer: Im März 2007 wurden bei den ab 50-jährigen Män-

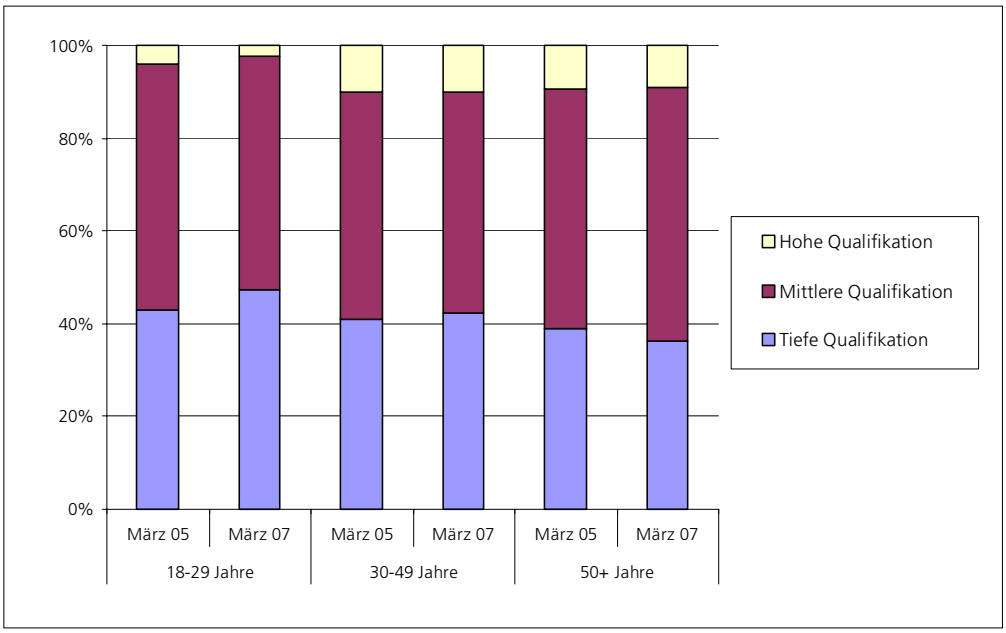
nern 33 Prozent weniger Arbeitslose gezählt, bei den Frauen der gleichen Altersgruppe wurde lediglich ein Rückgang von 6.5 Prozent verzeichnet.

6.2 Qualifikation und Vermittelbarkeit

Das Projekt «Startinsel» wurde im Hinblick auf die Vermittlung gut qualifizierter älterer Arbeitsloser konzipiert, die jeweiligen Anteile der Gutqualifizierten und Leichtvermittelbaren unter den Arbeitslosen ab 50 sind daher von Interesse. Nicht zuletzt war von einigen «Startinsel»-Unternehmen die Vermutung geäussert worden, dass die durch das Projekt vermittelten Arbeitslosen oftmals nicht die nötigen Eigenschaften und Qualifikationen mitgebracht hätten. Eine mögliche Erklärung wäre, dass jene gut qualifizierten älteren Arbeitslosen selber wieder eine Stelle fanden, als die Wirtschaftslage langsam wieder besser wurde und es wieder mehr Stellen im Arbeitsmarkt gab.

Die Zusammensetzung der Arbeitslosen nach **Qualifikation**[16] zeigt **Abbildung 7**. Zwischen März 2005 und März 2007 ist der Anteil der Gutqualifizierten unter den Arbeitslosen nur leicht zurückgegangen. Über alle Altersklassen gesehen betrug der relative Rückgang des Anteils Gutqualifizierter 0.5 Prozentpunkte. Bei den Arbeitslosen ab 50 lag der Rückgang mit 0.6 Prozentpunkten etwas über diesem Schnitt, bei den unter 30-Jährigen waren mit minus 1.5 Prozentpunkten weniger Gutqualifizierte unter den Arbeitslosen (siehe dazu auch Tabelle 11 im Anhang). Bei den jüngeren Arbeitslosen hat also jene vermutete Zunahme des Anteils gering Qualifizierter stattgefunden: mit anziehender Konjunktur fanden immer mehr der gut Qualifizierten eine Stelle, wodurch anteilsmässig immer mehr schlecht Qualifizierte in der Arbeitslosigkeit zurück blieben. Bei den Älteren hingegen ist keine vergleichbare Entwicklung zu belegen.

Abbildung 7: Zusammensetzung der Arbeitslosen im Kanton St. Gallen nach Alter und Qualifikation



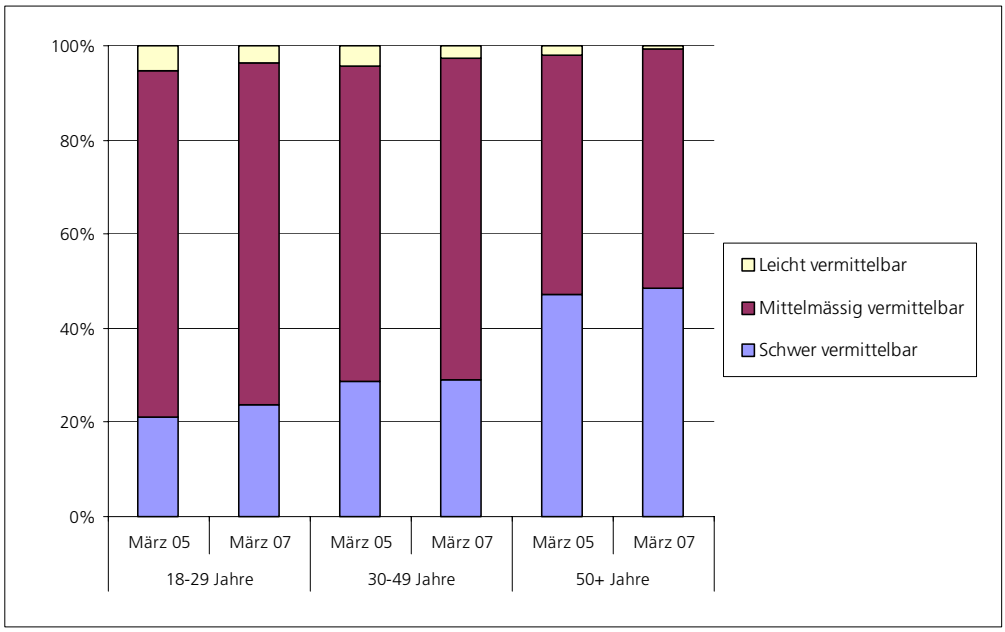
Quelle: AVAM, eigene Darstellung

[16] Bei der Qualifikations-Einteilung haben wir uns an die Kategorisierung der Bildungsabschlüsse gemäss Volkszählung angelehnt, die Einteilung jedoch leicht modifiziert: Tiefe Qualifikation: höchstens obligatorische neunjährige Schulzeit resp. Anlehre; Mittlere Qualifikation: 2 3-jährige allgemeinbildende Schulen (Diplommittelschule, Handelsschule o.ä.), Vollzeitberufsschule, Berufslehre, Berufsmaturität, Maturitätsschule, Unterrichtsberufe; Hohe Qualifikation: Höhere Berufsbildung, Meisterdiplom, Eidg. Fachausweis, Techniker- oder Fachschule, HTL, HWV, Fachhochschule, Universitätsabschluss mit Lizentiat oder Doktorat.

Relevanter als die relativen Anteile sind für das Pilotprojekt «Startinsel» allerdings die absoluten Zahlen von Personen, die im Pool der hoch oder mittel qualifizierten Erwerbslosen zur Vermittlung an Neuunternehmen bereit standen. Hier ergab sich eine deutliche Abnahme während des Projektverlaufs: Standen bei Projektbeginn im März 2005 potenziell noch 146 Erwerblose mit hoher Qualifikation und 789 mit mittlerer Qualifikation zur Verfügung, so betrug das Potential im März 2007 nur noch 105 Erwerblose mit hoher Qualifikation und 636 mit mittlerer Qualifikation. Dies ergibt bei den Hochqualifizierten einen Rückgang um 28 Prozent und bei den Mittelqualifizierten um 19 Prozent.

Um Aussagen darüber machen zu können, inwiefern die vom Projekt «Startinsel» vermittelten Arbeitslosen allenfalls nicht der vom Projekt vorgesehenen Zielgruppe entsprachen, ist auch die sogenannte **Vermittelbarkeit** von Interesse. Sie stellt eine Einschätzung der RAV-Berater/innen dar, wie die Chancen einer Person auf dem Arbeitsmarkt stehen, und wie viel Hilfe sie bei der Stellensuche voraussichtlich braucht. Bei der Einschätzung der Vermittelbarkeit werden i.d.R. auch charakterliche Merkmale und individuelle Ressourcen mitberücksichtigt. **Abbildung 8** zeigt die jeweiligen Anteile der leicht, mittelmässig und schwer zu vermittelnden Arbeitslosen vor Beginn sowie nach Abschluss des Projekts «Startinsel». Es wird deutlich, dass der Anteil relativ unproblematischer Fälle seit Projektbeginn bei allen Altersgruppen klar abgenommen hat, auch bei den ab 50-jährigen Arbeitslosen (vgl. Tabelle 12 im Anhang): Ende März 2005 waren noch 31 Personen aus dieser Gruppe als «leicht vermittelbar» eingestuft worden, zwei Jahre später waren es noch 8 Personen, was einem Rückgang von 74 Prozent entspricht. Auch bei den mittelmässig Vermittelbaren ergab sich eine klare Reduktion von 792 auf 605 Personen oder 24 Prozent.

Abbildung 8: Zusammensetzung der Arbeitslosen im Kanton St. Gallen nach Alter und Vermittelbarkeit



Quelle: AVAM, eigene Darstellung

6.3 Fazit

Es lassen sich folgende Erkenntnisse festhalten:

■ **Rückgang der Arbeitslosigkeit**: Zwischen Beginn und Ende des Projekts «Startinsel» (Frühjahr 2005 bis Frühjahr 2007) ist die Arbeitslosigkeit im Kanton St. Gallen generell zurückgegangen (durchschnittlich um 31%), Arbeitslose ab 50 profitierten allerdings weniger davon, bei ihnen war der Rückgang unterdurchschnittlich (-23%).

■ **Hartnäckige Langzeitarbeitslosigkeit unter den Älteren**: Dass auch bei anziehender Konjunktur die älteren Erwerbslosen die letzten sind, die vom Aufschwung profitieren, zeigen auch die jeweiligen Anteile Langzeitarbeitsloser: Der Anteil jener, die seit über einem Jahr erwerbslos sind, hat bei den älteren Arbeitslosen zwischen Frühjahr 2005 und Frühjahr 2007 sogar leicht zugenommen – im Gegensatz zum entsprechenden Anteil bei den jüngeren, der im betrachteten Zeitraum zurückging. Eine anhaltende Arbeitslosigkeit verringert laufend die Chancen, überhaupt noch eine Stelle zu finden. Die hartnäckige Langzeitarbeitslosigkeit bei den Älteren wirkt sich auf deren Chancen im Arbeitsmarkt folglich weiter verschlechternd aus. Viele von ihnen fassen auch dann kaum wieder Tritt im Arbeitsmarkt, wenn die Konjunktur anzieht und sich die Stellensituation entschärft.

■ **Zahlenmässige Abnahme der für das Pilotprojekt «Startinsel» zur Verfügung stehenden Zielgruppe**: Zwar hat der Anteil Gutqualifizierter unter den älteren Arbeitslosen während der Laufzeit des Projekts kaum abgenommen. Allerdings gingen die absoluten Zahlen wesentlich zurück, so dass das Potential an vermittelbaren Erwerbslosen auf mögliche «Startinsel»-Stellen sich kontinuierlich verringerte. Ein ähnliches Bild wie bei der Qualifikation zeigt sich bei der Vermittelbarkeit. Der Anteil älterer Arbeitsloser, die als weitgehend unproblematisch eingestuft werden, hat im Vergleich zu den jüngeren Altersgruppen abgenommen. Besonders massiv war der Rückgang in absoluten Zahlen. Zumindest das Problem, dass in der zweiten Projektphase offene Stellen kaum mehr besetzt werden konnten, dürfte sich durch die konjunkturelle Entwicklung teilweise erklären lassen.

7 Arbeitsmarktliche Massnahmen für Erwerbslose ab 50 Jahren

Stellensuchende ab 50 Jahren sind trotz wertvoller Fach- und Sozialkompetenzen oft schwer vermittelbar. Das Projekt «Startinsel» versuchte, in Kooperation mit Neuunternehmer/innen die Reintegration zu verbessern. Der Erfolg des Projekts blieb dabei weit hinter den Erwartungen zurück. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach geeigneten arbeitsmarktlichen Massnahmen für die spezifische Zielgruppe älterer Erwerbsloser. Welche Massnahmen (EAZ, Coaching-Projekte etc.) finden sich in der Schweiz und im europäischen Umfeld? Welche Erfahrungen werden mit den verschiedenen Massnahmen gemacht resp. wie erfolgreich sind sie? Wie lässt sich das Pilotprojekt «Startinsel» einordnen? Welche Empfehlungen lassen sich aus der Literatur ableiten?

7.1 Arbeitsmarktliche Massnahmen in der Schweiz

Das Pilotprojekt «Startinsel» wollte zwei Anliegen verbinden: die Bekämpfung der Erwerbslosigkeit älterer Menschen (durch Massnahmen zur besseren Integration) und die Wirtschaftsförderung (durch die Unterstützung von Neuunternehmen). Die Kombination beider Aspekte erwies sich allerdings als schwierig, nicht zuletzt, weil sich die Rekrutierung sowohl von Neuunternehmen als auch von geeigneten älteren Erwerbslosen mühsamer gestaltete als angenommen. Um die Realisierungschancen des Pilotprojekts zu verbessern, wurden die Zugangskriterien geändert. Aber auch trotz der Änderungen ergab sich nur ein mässiger Erfolg.

Unter dem Eindruck, dass das Projekt nicht das erwartete Resultat erreichte, weil die Nachfrage nicht dem entsprach, was man erwartet hatte, wird nachfolgend umrissen, welche anderen Möglichkeiten zur Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbsloser es zur Zeit gibt und wo allenfalls Anpassungsbedarf besteht.

Arbeitsmarktliche Massnahmen, die spezifisch auf ältere Erwerbslose zugeschnitten sind, existieren bisher nur wenige. Auch bei den Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen gibt es zur Zeit keine Spezialisierung auf die Gruppe der älteren Stellenlosen. Es finden sich unter den verschiedenen Arten von arbeitsmarktlichen Massnahmen jedoch solche, die sich erfahrungsgemäss besonders für die Arbeitsmarktintegration älterer Stellensuchender eignen. Auf der Ebene Bildungsmassnahmen gelten persönlichkeitsorientierte Kurse (z.B. «Standortbestimmung 50+») als erfolgreiches Massnahmenelement. Von Bedeutung sind dann vor allem die speziellen Massnahmen wie Einarbeitungszuschüsse (EAZ) sowie die Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit (FsE). Auch Unternehmenspraktika können für ältere Erwerbslose sinnvoll sein. Weiter zu erwähnen sind im Bereich Beschäftigungsmassnahmen einzelne Programme zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB). Insbesondere PvB-Angebote für hochqualifizierte Kaderleute werden auch von älteren Erwerbslosen wahrgenommen.

Das Instrument, das am häufigsten für die langfristige Wiedereingliederung älterer Stellensuchender eingesetzt wird, sind **Einarbeitungszuschüsse (EAZ)**. Das Pilotprojekt «Startinsel» hat sich bei der Konzeption denn auch an diesem Instrument orientiert. EAZ sind gedacht, um die Integration schwer vermittelbarer Erwerbsloser zu verbessern. Die von der ALV bezahlten Zuschüsse decken den Unterschied zwischen dem tatsächlich bezahlten Lohn und dem normalen Lohn, den ein/e Mitarbeiter/in nach der Einarbeitung und unter Berücksichtigung seiner Leistungsfähigkeit erwarten darf. EAZ werden normalerweise bis zu einer Dauer von sechs Monaten ausgerichtet, bei älteren Erwerbslosen werden EAZ für längstens 12 Monate gezahlt; sie decken durchschnittlich 40 Prozent des üblichen Lohns. Im Rahmen der Bestrebungen zu einer Verbesserung der Arbeitsmarktfähigkeit älterer Arbeitnehmender wird zur Zeit eine Lockerung dieser

Bedingungen diskutiert. Vorgeschlagen wurde eine generelle Ausweitung der maximalen Bezugsdauer für Ältere und eine Erhöhung des maximalen Zuschusses an das Unternehmen.[17]

Ebenfalls auf der Grundidee einer Kombination von Arbeitsplatzbeschaffung und Bekämpfung der Erwerbslosigkeit beruht die **Förderung der selbstständigen Erwerbstätigkeit (FsE)**. Hauptziel der FsE ist es, Arbeitslose bei der Gründung eines eigenen Unternehmens während der Planungsphase mit maximal 90 Taggeldern zu unterstützen. FsE können für gewisse Arbeitslose über 50 eine Lösung sein, allerdings muss die ältere stellenlose Person Unternehmergeist und genügend Mittel haben, um die Aufbauphase zu bestehen. Ein besonderes Risiko bildet hier die Auflösung der Altersvorsorge (2., 3. Säule).

Für die Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbsloser werden zum Teil auch **individuelle Massnahmen** gesprochen wie z.B. projektbezogene Einsätze in Unternehmen. Die Idee dahinter ist, ähnlich wie beim Projekt «Startinsel», dass die Personen nach dem Projekt vom Unternehmen fest angestellt werden.[18]

7.2 Massnahmen im internationalen Vergleich

7.2.1 Ausgangslage

Die Situation älterer Erwerbstätiger ist in den letzten Jahren in den Fokus der wissenschaftlichen und politischen Diskussion gerückt. Angesichts des demografischen Wandels wird eine bessere Arbeitsmarktintegration im späteren Verlauf des Erwerbslebens als ein wichtiges Ziel der Beschäftigungspolitik angesehen.

Ein Blick über die Grenzen zeigt dabei, dass die Erwerbstätigenquote Älterer in praktisch allen Ländern Europas positiv verlaufen ist – allerdings mit einer grossen Spannbreite (vgl. **Tabelle 7**).

Tabelle 7: Erwerbsquote / Erwerbslosenquote der 55-64-Jährigen im internationalen Vergleich (in %)

Ausgewählte Indikatoren	Schweiz	Deutschland	Dänemark	Niederlande	Schweden	Grossbritannien	Finnland
Erwerbsquote 55-64-Jährige 2004	65.1	41.8	61.8	44.2	69.5	56.2	51.0
Zunahme Erwerbsquote 55-64-Jährige seit 1995	3.4	4.4	12.5	14.8	7.5	8.7	16.6
Erwerbslosenquote 55-64-Jährige 2004	3.2	12.5	5.6	3.8	4.9	3.1	7.3

Quelle: OECD 2005 (nach Barth et al. 2006), eigene Darstellung

Deutlich gestiegen sind die Quoten z.B. in Finnland und in den Niederlanden, aber auch Dänemark und Grossbritannien liegen über dem Schnitt der EU-Länder. Schon immer vergleichsweise hoch war die Arbeitsmarktbeteiligung in Schweden, was nicht zuletzt auch mit der generell höheren Erwerbsquote der Frauen zu tun hat. Die Schweiz steht mit einer Erwerbsbeteiligung der 55-64-Jährigen von über 65 Prozent im internationalen Vergleich ebenfalls recht gut da.

Grundsätzlich sind ältere Menschen zwar nicht häufiger von Erwerbslosigkeit betroffen als jüngere, aber wenn sie einmal erwerbslos sind, erweist sich eine Integration in den Arbeitsmarkt als deutlich schwieriger als bei jüngeren Erwerbslosen (Riphahn/Sheldon 2006). Dabei hat sich gezeigt, dass bei vielen älteren Erwerbslosen oftmals mehrere Probleme zusammenkommen. Es gibt gut qualifizierte ältere «Strukturopfer», die es aufgrund der höheren Sozialversicherungsbeiträge oder wegen Vorurteilen auf dem Arbeits-

[17] Vgl. dazu auch den Synthesebericht der Leitungsgruppe «Partizipation älterer Arbeitnehmer» im Rahmen des Schwerpunkts des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO (Gemischte EVD/EDI-Leitungsgruppe «Partizipation älterer Arbeitnehmer» 2005).

[18] Im Zusammenhang mit dem Projekt «Startinsel» gab es auch Kontakt mit der Beratungsfirma ALOJA in St. Gallen, die Unternehmen bei der Erschliessung neuer Märkte berät (vgl. Fussnote 14).

markt schwer haben. Bei anderen Älteren ist hingegen eine mangelhafte bzw. durch den strukturellen Wandel überholte Qualifikation der Hauptnachteil auf dem Arbeitsmarkt. Bei wieder anderen stehen Motivationsprobleme, ein Gefühl des «Ausgebranntseins» oder persönliche oder familiäre Schwierigkeiten im Vordergrund. Verstärkt werden diese Schwierigkeiten durch die gesellschaftliche Tendenz, Jugend und Jugendlichkeit zu Leitbildern zu erheben.

Gegen die sogenannte «Altersarbeitslosigkeit» gibt es generell zwei Arten von Strategien: Massnahmen zur Problem*prophylaxe* und Massnahmen zur Problem*behebung*. Es muss also unterschieden werden zwischen Vorkehrungen, um ältere Menschen länger im Arbeitsmarkt zu *halten* (bspw. durch frühzeitig einsetzende Weiterbildungsmassnahmen) und Massnahmen, um ältere Erwerbslose wieder in den Arbeitsmarkt zu *integrieren*. Auf lange Sicht ist ersteres - also frühzeitig Massnahmen zu treffen, damit Menschen möglichst lange arbeiten können und wollen -, sicher die vielversprechendste Strategie um Arbeitslosigkeit in der zweiten Lebenshälfte zu vermeiden (Stichwort sog. *lebenslanges Lernen*). Naheliegenderweise müssen entsprechende Massnahmen im Sinne einer Prävention bereits in jüngeren Jahren ansetzen, und ihre Wirksamkeit zeigt sich denn auch erst auf längere Sicht. Die Reintegration bereits Erwerbsloser ist wesentlich schwieriger. Aufgrund der Zielrichtung des Projekts «Startinsel» wird nachfolgend auf Integrationsmassnahmen fokussiert.

Ziel des vorliegenden Kapitels ist es, einen Überblick über mögliche Strategien, Massnahmen und Modelle zu geben, mit denen die Problematik der Erwerbslosigkeit Älterer in ausgesuchten Ländern angegangen wird.[19] Ausgewählt wurden insbesondere Länder, in denen die Diskussion über eine vermehrte Arbeitsmarktbeteiligung Älterer schon länger auf der politischen Tagesordnung steht. Für die vorliegende Übersicht wurde primär eine Literatur- und Internetrecherche vorgenommen (Stand Dezember 2006).

Das Kapitel ist folgendermassen aufgebaut: Zunächst wird auf jene Faktoren eingegangen, welche für die Erwerbstätigkeit Älterer generell eine Rolle spielen, und der Fokus der Darstellung wird genauer umrissen. Sodann wird auf einzelne Länder eingegangen. Die wichtigsten identifizierten Massnahmen werden anschliessend nochmals überblicksartig dargestellt und abschliessend in einem Fazit der Versuch einer Beurteilung der verschiedenen Massnahmen unternommen.

7.2.2 Bestimmungsfaktoren für die Erwerbstätigkeit Älterer

Bevor die älteren Erwerbslosen in den Blick genommen werden, folgt ein kurzer Abriss über die Faktoren, die bei der Arbeitsmarktbeteiligung Älterer gemäss Literatur generell eine Rolle spielen (Übersicht nach Spross 2006 sowie van den Busch/Rohde 2005).

Ökonomische und gesetzliche Rahmenbedingungen

■ Die **gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation** eines Landes ist von grosser Bedeutung auch für die relative Arbeitsmarktsituation Älterer: hohe Erwerbstätigenquoten Älterer gehen i.d.R. einher mit hohen Erwerbstätigenquoten insgesamt und umgekehrt. Ein Ungleichgewicht von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage führt dazu, dass Arbeitnehmende mit geringerer Produktivität «aussortiert» werden. Die Frage, in welchem Ausmass ältere Menschen erwerbstätig sind, hat mit den Beschäftigungs- und Arbeitsanreizen von Unternehmen und Erwerbspersonen zu tun.

[19] Der Fokus ist dabei auf die Gruppe der 55- bis 64-Jährigen gerichtet, da Strategien und Massnahmen meistens auf diese Altersgruppe ausgerichtet sind. Das Projekt «Startinsel» ist zwar auf Erwerbslose ab 50 Jahren zugeschnitten, im Ländervergleich wird jedoch die Zielgruppenspezifizierung auf die 55- bis 64-Jährigen beibehalten.

■ Was für die **Anreize für Unternehmen**, Ältere zu beschäftigen, von entscheidender Bedeutung ist, ist das Verhältnis von Arbeitskosten auf Seiten des Unternehmens gegenüber der Produktivität der arbeitnehmenden Person auf der anderen Seite. Hinsichtlich der Arbeitskosten können sich Entlöhnungsmuster, die sich an Seniorität orientieren, als Beschäftigungsbremse für ältere Arbeitnehmer erweisen.
■ Das **gesetzliche Rentenalter** hat einen entscheidenden Einfluss auf die Zahl der Renteneintritte. Dies wurde empirisch mehrfach nachgewiesen. Auf der Ebene gesetzlicher Regelungen werden in der Literatur denn auch stets zwei Faktoren als entscheidend angesehen, um die Erwerbsbeteiligung älterer Menschen zu erhöhen: Die Abschaffung begünstigender Vorruhestandsregelungen sowie die Anhebung des gesetzlichen Rentenalters.
■ **Schutzregelungen** wie Kündigungsschutz haben eine ambivalente Wirkung gerade auf ältere Arbeitnehmende: Ein geringer Kündigungsschutz führt zwar gesamtwirtschaftlich dazu, die Einstellungsbereitschaft zu erhöhen, gleichzeitig erhöht er im Einzelfall das Risiko einer älteren Person entlassen zu werden.
■ Die Arbeitsmarktposition Älterer wird zudem entscheidend beeinflusst durch deren **erwartete Produktivität**. Von besonderer Bedeutung ist dabei das akkumulierte Humankapital, welches sich aus fachlicher Kompetenz, kontinuierlicher Fortbildung und betriebsspezifischen Kenntnissen speist.

Strategien zu einer vermehrten Arbeitsmarktintegration Älterer
Bei den Bestrebungen, die Erwerbsbeteiligung Älterer zu erhöhen und Menschen über 50 bzw. über 55 Jahre wieder stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren, können drei Ebenen unterschieden werden (Übersicht gemäss Götz 2005):

■ **Makro-Ebene**: Politisch gesteuerte Strategien, Programme und Initiativen in den Bereichen Pensionssysteme, Arbeitsmarktpolitik, Qualifikation, Gesundheit oder Bewusstseinsbildung. Als Beispiele zu nennen sind hier die Heraufsetzung des Pensionsalters sowie Massnahmen, die den frühen Austritt aus dem Erwerbsleben verhindern sollen. Ebenfalls in diese Rubrik fallen Antidiskriminierungsgesetze oder Kampagnen zu einer positiveren Wahrnehmung des Alters im allgemeinen und älterer Erwerbstätiger im speziellen.
■ **Meso-Ebene**: Umsetzung der Active-Ageing-Strategien auf betrieblicher Ebene, betriebliche Gesundheitsförderung sowie betriebliches Altersmanagement.
■ **Mikro-Ebene**: Massnahmen und Programme, die direkt bei den Betroffenen ansetzen, das heisst Massnahmen zur Reintegration älterer Erwerbsloser.

Im gewählten Zusammenhang wird auf die letzte Ebene, also die verschiedenen Massnahmen zur Integration speziell älterer Erwerbsloser fokussiert. Die anderen Bereiche werden lediglich tangiert.

7.2.3 Strategien in ausgewählten Ländern

Für die nachfolgende Übersicht wurden Länder ausgewählt, die entweder eine vergleichsweise hohe Erwerbsbeteiligung Älterer aufweisen oder die in den vergangenen Jahren die Erwerbsbeteiligung Älterer deutlich erhöhen konnten.[20] Ebenfalls von Interesse sind Länder, die aufgrund eines grossen Problemdrucks verschiedene Projekte und Studien lanciert haben, auf deren Basis eine Beurteilung der Wirksamkeit verschiedener Massnahmen möglich ist. Detaillierter dargestellt werden Deutschland, Österreich, Finnland, Grossbritannien, Schweden, die Niederlande sowie Dänemark. Grundsätzlich wurden bei der Recherche solche Modelle besonders berücksichtigt, die auch für die Schweiz von Interesse sein könnten.

[20] Ein besonderes Beispiel stellt Neuseeland dar: Aufgrund der schwierigen ökonomischen Situation in den 1990er Jahren wurden die staatlichen Renten so stark reduziert, dass dadurch nur noch Armutsbekämpfung möglich war. Die Beschäftigungsquote der 55-64-Jährigen wurde so zwischen 1995 und 2004 um 16.8 Prozentpunkte auf 67.2 Prozent gesteigert.

Dementsprechend werden einige Länder etwas genauer unter die Lupe genommen, andere nur übersichtsartig skizziert.[21] Im Anschluss an den Blick über die Grenzen werden einige jüngere Evaluationsstudien aus der Schweiz aufgenommen, die sich mit der Wirksamkeit von Massnahmen zur Integration älterer Erwerbsloser befassen.

Deutschland und Österreich

Beide Länder gehören der Gruppe der konservativen Wohlfahrtsregime an, die sich bei der sozialen Absicherung durch ein stark ausgebautes System staatlicher Leistungen, starke Schutzbestimmungen am Arbeitsmarkt sowie generell ein geringes «Marktvertrauen» in Bezug auf die soziale Absicherung auszeichnen. In beiden Ländern besteht ein grosser Problemdruck bezüglich der Arbeitsmarktintegration Älterer.

Deutschland

In Deutschland hat die Thematik der Arbeitsmarktbeteiligung Älterer erst seit relativ kurzem einen prominenten Platz auf der politischen Agenda - nicht zuletzt auch wegen der generell hohen Erwerbslosigkeit.[22]

Die Erwerbsbeteiligung der Über-55-Jährigen liegt derzeit bei rund 40 Prozent, anders gesagt, über die Hälfte der Personen dieser Altersgruppe ist nicht mehr berufstätig. Ausserdem ist der Kündigungsschutz in Deutschland stark ausgebaut.

Im Rahmen der Hartz-Reformen hat die deutsche Regierung Ende 2006 verschiedene Massnahmen und staatliche Beihilfen zur Förderung der Erwerbstätigkeit der über 50-Jährigen beschlossen. Mit der «**Initiative 50 Plus**» soll die Anstellung von älteren Personen unter anderem durch staatliche Zuschüsse, sogenannte «**Kombilöhne**» (Lohnbeihilfen für Ältere sowie Zuschüsse an die Unternehmen) und Beiträge zur Weiterbildung attraktiver gemacht werden.

Im Fokus der «Initiative 50 Plus» stehen folgende Massnahmen:

- Entgeltsicherung für ältere Erwerbslose als Anreiz, auch eine geringer entlöhnte Beschäftigung anzunehmen, ähnlich dem Zwischenverdienst in der Schweiz
- Erleichterte Befristung von Arbeitsverhältnissen mit älteren Arbeitnehmer/innen (Absenkung der Altersgrenze für befristete Arbeitsverhältnisse)
- Lohnzuschüsse an Unternehmen (1. Eingliederungszuschuss für ältere Arbeitnehmer/innen - analog der schweizerischen EAZ), 2. Befreiung des Arbeitgebers von einem Teil der Sozialversicherungsbeiträge)
- Absenkung der Leistungshöchstdauer von Arbeitslosengeld (in Diskussion)[23]

Im Zentrum einer heftig geführten öffentlichen Debatte stehen in Deutschland derzeit die Kombilöhne, welche die Arbeitskosten für Unternehmen verringern, ohne die Netto-Arbeitseinkommen zu senken. Ähnlich wie in der Schweiz handelt es sich dabei i.d.R. um befristete Lohnsubventionen, wobei die staatlichen Transfers an die Aufnahme oder die Ausübung einer Erwerbstätigkeit gekoppelt sind.

---

[21] Für die Auswahl der Fallbeispiele wurde ein weiteres Kriterium beigezogen. Nach Esping-Andersen (1990) lassen sich west- und mitteleuropäische Wohlfahrtsstaatsregime idealtypisch in drei Typen unterteilen: Den sozialistischen Typus (vorwiegend skandinavische Länder), den konservativen oder kontinentalen Typus (Zentraleuropa) und den liberalen Typus (in Europa lediglich in Grossbritannien z.T. verwirklicht). Trotz der generellen Verschiebung von passiven zu aktiven arbeitsmarktpolitischen Massnahmen sind gewisse Eigenheiten geblieben, die im vorliegenden Zusammenhang von Interesse sind.

[22] 2001 hat die deutsche Bundesregierung mit dem «Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit» einen Wechsel in der Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf ältere Arbeitnehmer/innen eingeleitet (Bundesrepublik Deutschland, Nationaler Beschäftigungspolitischer Aktionsplan 2004).

[23] Bislang gilt: Das Arbeitslosengeld wird für 12 Monate gezahlt; wer 55 Jahre alt ist, kann bis zu 18 Monate lang Arbeitslosengeld beziehen.

Die Beurteilung der Massnahmen fällt unterschiedlich aus: Evaluationen verschiedener Pilotprojekte waren teils zum Schluss gekommen, dass Lohnsubventionen gerade im Hinblick auf die Anstellung älterer Personen sinnvoll seien, da die Wahrscheinlichkeit geförderter Personen, nach dem Förderzeitraum beschäftigt zu sein, deutlich höher sei als bei der Kontrollgruppe nicht geförderter Personen (z.B. Dietz et al. 2006[1], Brinkmann et al. 2006). Allerdings seien die passgenaue Anwendung je nach spezifischer Situation der älteren Erwerbslosen, die Eingrenzung der Fördermassnahmen auf eine eng definierte Gruppe, die zeitliche Befristung der Fördermassnahmen sowie die Einschränkung der Fördermassnahmen auf Stellen im ersten Arbeitsmarkt (Förderung von Stellen im Niedriglohnbereich) zu beachten (ebd.). Die beschäftigungspolitische Bilanz neuerer Evaluationsergebnisse fällt dagegen ernüchternder aus (Aust/Kremer 2007).

Im Rahmen der Wirkungsevaluation der Hartz-Reformen wurden ebenfalls Analysen von **Arbeitsbeschaffungsmassnahmen** vorgenommen, wobei es auch darum ging, Arbeitseinsätze im zweiten Arbeitsmarkt zur Wiedereingliederung von Erwerbslosen unter Berücksichtigung zielgruppenspezifischer Effekte zu untersuchen (z.B. Brinkmann et al. 2006).[24] Die Untersuchungen kommen hinsichtlich der Wirksamkeit von Beschäftigungsmassnahmen - ähnlich wie in der Schweiz - eher zu einem zweifelhaften Befund: Für ein Grossteil der Teilnehmenden sind solche Arbeitsbeschaffungsmassnahmen nicht im intendierten Sinne von Nutzen. Allerdings scheinen gerade ältere Erwerbslose noch am ehesten von Arbeitsprogrammen im zweiten Arbeitsmarkt zu profitieren, wobei die Eingliederungswirkung von Beschäftigungsmassnahmen oder subventionierter Beschäftigung auch für ältere Erwerbslose umso grösser ist, je mehr diese regulärer Beschäftigung ähnelt. Gemäss den Autoren sprechen die Ergebnisse insgesamt dafür, Massnahmen gezielt auf Einzelfälle zuzuschneiden – massgebend müsse die Schwierigkeit des Einzelfalls sein.

Österreich

Ähnlich wie in Deutschland ist auch in Österreich die Arbeitsmarktbeteiligung der über 55-Jährigen sehr gering und hinsichtlich der Arbeitsmarktbeteiligung Älterer herrscht ein grosser Problemdruck.

Der österreichische Ansatz zur verstärkten Arbeitsmarktbefähigung von Menschen in der zweiten Lebenshälfte ist dabei stark regional geprägt. Die Idee ist, Massnahmen zur Integration in den Arbeitsmarkt auf der Ebene lokaler Netzwerke anzugehen (vgl. www.elderly.at sowie www.pakte.at/teps). Es wurden deshalb eine Reihe von **territorialen bzw. lokalen Beschäftigungsnetzwerken** geschaffen, die sich zum einen mit den spezifischen Situationen der älteren Erwerbslosen vor Ort sowie zum anderen mit der lokalen Branchen- und Unternehmensstruktur und der Arbeitsmarktsituation einer Region befassen.

Im Rahmen dieser Netzwerke wurden verschiedene Teilprojekte lanciert. Die Projekte zeichnen sich einerseits durch eine starke Ressourcenorientiertheit aus: Sie setzen beim Selbstbild der Erwerbslosen an und stellen intensive Beratung und Motivationskampagnen in den Vordergrund. Andrerseits baut man auf eine starke regionale Verankerung in Zusammenarbeit mit den lokalen Unternehmen und auf die Erschliessung neuer Erwerbsmöglichkeiten. Gemein ist den Projekten, dass sie noch am Laufen sind, und es daher wenig Informationen über ihre Wirksamkeit gibt.[25]

---

[24] Zu diesem Zweck wurde für die Teilnehmenden solcher Massnahmen aufgrund ihrer Merkmale die Chance auf Beschäftigung im Verlauf zweier Jahre gegenüber einer Kontrollgruppe von Nichtteilnehmern geschätzt, die die gesetzlichen Anforderungen einer Teilnahme jedoch ebenfalls erfüllten (Matching-Verfahren, Zeitraum 2000-2003).

[25] Auswahl einiger Projekte: «Erfahrung gesucht» - hier wird versucht, auf regionaler Ebene Unternehmen und ältere Erwerbslose zusammen zu bringen (www.elderly.at/elderlyplans.html); «U-Turn» - vier regionale Teilprojekte zur Qualifizierung älterer Erwerbsloser, vor allem auch arbeitsmarktferner Personen (www.u-turn-equal.at); andere Projekte versuchen, neue Arbeitsplätze in Marktsegmenten der regionalen Wirtschaft zu etablieren (Gesundheit, Pflege, Tourismus) oder ältere erwerbslose Personen bei der Suche nach einem Arbeitsplatz zu begleiten und zu unterstützen (www.agepowerment.at).

Es gibt eine Vernetzungsinstanz, die alle Teilprojekte und österreichischen Koordinationsstellen zusammenbringt. Ziel ist ein Erfahrungsaustausch über die verschiedenen Projekte und eine Sammlung von Beispielen guter Praxis («Tep Equal Elderly», vgl. www.elderly.at/tepequalelderly). Die wichtigsten Projekte und die gelungensten Methoden werden voraussichtlich im Sommer 2007 zugänglich sein.

Auf Bundesebene werden ebenfalls in Österreich Versuche unternommen, spezielle arbeitsmarktliche Instrumente als Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit auch in niedrig bezahlten Bereichen zu etablieren. Anfang 2006 wurde der «**Kombilohn**» als spezielle arbeitsmarktliche Massnahme u.a. für ältere Erwerbslose eingeführt. Die Beihilfe besteht aus zwei Elementen: einem Entgeldzuschuss an den/die Arbeitnehmer/in sowie einem Zuschuss für den Arbeitgebenden. Gefördert werden Personen unter 25 oder über 45 Jahren. Der Förderung geht eine Beratungs- und Betreuungsvereinbarung voraus (vgl. BMWA 2006).

Grossbritannien und Finnland

Grossbritannien und Finnland haben im europäischen Vergleich frühzeitig Massnahmen zur verstärkten Arbeitsmarktintegration älterer Personen lanciert. Ausserdem zeichnen sich beide Länder durch weitgehend kohärente Programme aus. Dies ist im vorliegenden Fall insofern von Interesse, als dass es vergleichsweise viele Untersuchungen zur Wirksamkeit der einzelnen Massnahmen gibt (vgl. Götz 2005).

Finnland ist der Typ eines sozialdemokratischen Wohlfahrtsregimes skandinavischer Prägung. Grossbritannien hat ein liberal geprägtes Wohlfahrtsregime, mit einer starken Betonung der Marktkräfte und vergleichsweise geringen staatlichen Leistungen (Esping-Andersen, nach Götz 2005).

Finnland

Finnland hat in den 1990er Jahren eine starke Rezession erlebt. Ausserdem ist die demografisch bedingte Alterung in Finnland weiter fortgeschritten als in anderen europäischen Ländern. Finnland hat deshalb bereits Mitte der 1990er Jahre ein umfassendes nationales Reformprogramm gestartet («**Finnish National Programme on Ageing Workers - FINPAW**»).[26]

Zentraler Bestandteil der FINPAW-Strategie war es, in der Bevölkerung eine **Einstellungsänderung gegenüber Älteren** herbeizuführen. Das Programm fokussierte primär auf die breite Informierung der Bevölkerung und von Schlüsselstellen (Arbeitsämter, Unternehmen, Berater/innen).[27]

Die Evaluationen von FINPAW verweisen insbesondere auf ein gestiegenes Problembewusstsein in der Bevölkerung, dieses Problembewusstsein beginne sich langsam auch auf der operativen Ebene (Firmen) breit zu machen (Götz 2005). Bei der Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbsloser allerdings konnte auch mit FINPAW keine befriedigende Wirkung erzielt werden. Während die Reformen des Rentensystems Frühpensionierungen zunehmend unattraktiv machten und so dafür sorgten, dass mehr Menschen länger im Erwerbsleben blieben bzw. bleiben mussten, hatten die Massnahmen zur Integration älterer Erwerbsloser weniger Wirkung (Götz 2005, Taylor 2005). Zum Teil wird dies auf die geringe Qualifikation eines grossen Anteils der älteren Erwerbslosen zurückgeführt. Wie in vielen anderen Ländern auch sei der Anteil von Personen mit geringer oder keiner Ausbildung gerade unter den Älteren besonders hoch (vgl. v.a. Götz 2005).

---

[26] Darstellung v.a. gemäss Barth et al. (2006) und Götz (2005). Das finnische Reformprogramm zur vermehrten Erwerbsintegration Über-55-Jähriger wurde 2006 mit dem Carl-Bertelsmann-Preis ausgezeichnet. Mit diesem Programm gelang es, die Erwerbslosenquote der 55- bis 64-Jährigen von über 20% 1995 auf knapp 7% im Jahr 2005 zu senken – nicht zuletzt auch dadurch, dass durch eine tiefgreifende Reform des Rentensystems die Frühpensionierungen stark zurückgingen.

[27] Die FINPAW-Folge-Programme zeichnen sich dadurch aus, dass Arbeitsleben generell attraktiver zu machen.

Grossbritannien

Grossbritannien hat die Arbeitsmarktintegration Älterer ebenfalls vergleichsweise früh auf die politische Agenda gesetzt.[28] Da die Massnahmen früher implementiert wurden als in anderen Ländern, gibt es mehr Evaluationsergebnisse, weshalb es angezeigt scheint, etwas genauer auf die britischen Verhältnisse zu schauen. Zudem ist die britische Arbeitsmarktpolitik vergleichsweise wenig intervenierend und dürfte damit in dieser Hinsicht zwischen den kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten und den schweizerischen Verhältnissen liegen.

Hervorzuheben sind zwei Schwerpunkte des britischen Ansatzes zur Förderung der Erwerbsbeteiligung älterer Personen: Zum einen wird wie in Finnland auf bewusstseinsbildende Massnahmen gesetzt («**Age-Positive-Campaign**»). Zum anderen sind die Massnahmen zur Reintegration älterer Erwerbsloser in den Arbeitsmarkt vergleichsweise ausgeprägt («**New Deal Fifty 50 Plus**»). Diese Kombination von Aufklärungsarbeit zur Änderung der Einstellung gegenüber Älteren in der Bevölkerung sowie bei Unternehmen und gezielten Anreizen zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit bilden die Hauptstossrichtung des britischen Ansatzes für eine gesteigerte Erwerbsbeteiligung Älterer (Götz 2005).

Zentraler Bestandteil ist das als «New Deal» bezeichnete Arbeitsmarktprogramm, es ist das Kernstück der Regierungsstrategie «**Welfare to Work**», deren Ziel die Wiedereingliederung von Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt ist. Die generelle Strategie ist, Arbeit attraktiver als Sozialleistungen zu machen und Geringverdienende mit Transferleistungen, sogenannten Steuergutschriften («Working Tax Credits»), finanziell zu unterstützen. Unterhalb eines gewissen Einkommens zahlen die Erwerbstätigen keine Steuern, sondern bekommen eine Unterstützungsleistung ausbezahlt, die sie jedoch beantragen müssen.[29]

In Grossbritannien haben alle Hilfebedürftigen im Erwerbsalter eine Anlaufstelle, es handelt sich dabei um die Zusammenfassung der Zuständigkeiten der drei hauptsächlichen Arten von Sozialleistungen (Arbeitslosenunterstützung, Sozialhilfe und Invalidenunterstützung).[30]

Im Rahmen der «Welfare to Work»-Poltik wurden ab 2001 die «Jobcentres Plus» im ganzen Land eingeführt.[31] Den Jobcentres obliegen das Coaching und die Vermittlung der Erwerbslosen wie auch der Kontakt zu den Arbeitgebern. Geförderte Beschäftigung im zweiten Arbeitsmarkt kommt nur sehr selten vor. Der Schwerpunkt liegt bei der Hilfe bei der Arbeitssuche und kurzzeitigen Qualifizierungen. Es besteht die Möglichkeit, mangelnde Mitmachbereitschaft mit Sperrzeiten von bis zu einem halben Jahr zu bestrafen. Sanktionen werden allerdings vergleichsweise selten verhängt (Knuth/Schweer 2004). Das britische System sieht zudem Anreize für die Vermittlungsstellen für die erfolgreiche Integration Schwervermittelbarer vor

---

[28] Die Darstellung zu Grossbritannien v.a. nach Vickerstaff (2006), Pendleton (2006), Knuth/Schwer (2004) sowie BDWP British Department for Work and Pensions (2006). Die Erwerbsbeteiligung der ab- 55-Jährigen konnte in Grossbritannien zwischen 1995 und 2004 um fast 9 Prozentpunkte gesteigert werden, sie liegt heute aber mit unter 60 Prozent immer noch deutlich tiefer als in der Schweiz. Ähnlich wie in der Schweiz konnte in Grossbritannien ebenfalls eine «Invalidisierung» älterer Erwerbstätiger beobachtet werden. Auf der politischen Agenda der britischen Regierung steht deshalb zur Zeit eine Reform des «Incapacity Benefits».

[29] Die New-Deal-Programme sind auf Personengruppen zugeschnitten, die besonders von Erwerbslosigkeit betroffen sind (Junge, Langzeitarbeitslose). Die Teilnahme ist für die definierten Problemgruppen obligatorisch, anderenfalls drohen Kürzungen der Arbeitslosenunterstützung.

[30] Dahinter steht der Befund, dass die Zahl der arbeitssuchenden Leistungsbezieher in Grossbritannien in den vergangenen Jahren abgenommen hat, während die der Sozialhilfebeziehenden und insbesondere der Bezüger von Invalidenhilfe («Incapacity-Benefit») sehr hoch ist. Bestrebungen der britischen Regierung gehen denn auch dahin, den Incapacity-Benefit zu reformieren und auch hier das Prinzip «Work First» zu etablieren (vgl. Knuth/Schwer 2004 sowie BDWP 2006).

[31] Dabei handelt es sich um öffentliche Stellenvermittlungsbüros, ähnlich der RAV in der Schweiz. Gebildet wurden die «Jobcentres Plus» aus einer Kooperation des britischen Arbeitsamtes (Employment Service) und der Behörde für die Auszahlung der Sozialleistungen an Personen im Erwerbsalter (Benefits Agency).

(sog. «Credit Points»). Ausserdem wird für Problemgruppen eine grössere Zahl von Vermittler/innen eingesetzt (ebd.).[32]

Im Rahmen der New-Deal-Programme gibt es seit 2001 das auf seit mindestens 6 Monaten erwerbslose Über-50-Jährige zugeschnittene Massnahmenpaket **«New Deal Fifty Plus» (NDFP)**. Es baut auf einer intensiven Beratung in Kombination mit finanziellen Anreizen für eine Erwerbsaufnahme auf. Im Gegensatz zu den anderen spezifischen «New-Deal»-Programmen ist die Teilnahme am NDFP noch freiwillig. Die Bemühungen gehen derzeit jedoch in die Richtung, die Teilnahme am NDFP einzufordern und wie bei den anderen «New Deal»-Programmen auch, die Höhe der Arbeitslosenunterstützung davon abhängig zu machen. Ausserdem sollen Teilnehmende am NDFP von sämtlichen Fördermöglichkeiten für Langzeitarbeitslose profitieren können. Die Massnahmen werden eng an die anstehende Reform der Invaliditäts-Unterstützung gekoppelt (zu NDFP vgl. v.a. Pendelton 2006).

Insgesamt wird das Programm von der britischen Regierung als sehr erfolgreich angesehen. In den ersten zwei Jahren konnten im Rahmen von «New Deal Fifty Plus» 120'000 ältere Erwerbslose wieder zu einer Erwerbsaufnahme gebracht werden, davon waren 80 Prozent nach zwei Jahren immer noch erwerbstätig. Allerdings hat die Anzahl reintegrierter Personen seither abgenommen (vgl. Vickerstaff 2006).[33]

Zentrale Elemente des Programms «New Deal Fifty Plus»sind (vgl. Pendelton 2006):

■ Eine intensive Beratung durch einen persönlichen Eingliederungsberater. Das Fallmanagement spielt eine zentrale Rolle im britischen System (zum Fallmanager: Knuth /Schweer 2004). Für alle Neukund/innen gibt es persönliche Berater/innen, die zu Beginn intensive arbeitszentrierte Gespräche führen. Voraussetzung für die Arbeitslosenunterstützung ist sodann ein sog. «Jobseekers-Agreement» (Eingliederungsvereinbarung), in welcher die Zielbereiche der Suche (wo, wie häufig) definiert werden.
■ Ein Steuerkredit bei geringem Einkommen («Income Tax Benefit» - zentraler Bestandteil aller New-Deal-Programme).
■ Eine zusätzliche Transferleistung bei Aufnahme einer gering bezahlten Erwerbsarbeit (im Sinne einer Lohnbeihilfe, ähnlich wie der Zwischenverdienst in der Schweiz).
■ Ein Zuschuss für Fortbildung im Rahmen einer Beschäftigung («In Work Trainig Grant»). Dieser Zuschuss wird gemäss verschiedenen Untersuchungen jedoch noch wenig eingesetzt. Im Bereich der Qualifikationsförderung wurden ausserdem einige Initiativen umgesetzt, die insbesondere Klein- und Mittelbetriebe bei der Fort- und Weiterbildung ihrer Mitarbeiter finanziell unterstützen (Götz 2005).
■ Praktika bzw. Kürzest-Einstellungen bei Unternehmen. Die Praktika dauern maximal drei Wochen, sind unbezahlt und sollen als Möglichkeit zur Kontaktnahme bzw. als eine Art Eignungstest dienen; die Erwerbslosen beziehen dabei weithin Arbeitslosenunterstützung.
■ Ein Soforthilfe-Fond für Einstellungs- oder Qualifikationshilfen. Den Fallmanagern steht ein Fond für Sofort-Massnahmen bei Einstellungshürden zur Verfügung («Adviser Discretionary Fund»). Beträge von maximal rund 700 Franken können von den Fallmanagern eigenmächtig und sofort für Massnahmen im Hinblick auf Einstellungen (Lohnbeihilfen, Kurse, Praktika etc.) gesprochen werden (Pendleton 2006).

---

[32] Befragungen von Betroffenen über die britische Strategie einer intensiven Beratung mit starken Anreizen zur Erwerbsaufnahme sowie ökonometrische Evaluationen der Arbeitsmarkterfolge haben gezeigt, dass insbesondere die Beihilfen zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit, namentlich der Steuerkredit, von den Geförderten positiv beurteilt werden und auch gewisse Arbeitsmarkterfolge zeitigen; die Beratung wurde von den Erwerbslosen hingegen zum Teil kritisch beurteilt (vgl. Knuth/Schweer 2004).

[33] Allerdings sind die vorliegenden Evaluationen nicht eindeutig: Neben der Aussage, dass nur rund ein Fünftel der durch NDFP vermittelten Personen ihre Stelle wieder verloren hätten, legen andere Zahlen starke Mitnahmeeffekte nahe. Mehr als die Hälfte der Personen hätten mit hoher Wahrscheinlichkeit auch ohne die Unterstützung von NDFP einen Arbeitsplatz gefunden (OECD 2006).

Begleitet werden alle Massnahmen mit Kampagnen, die zu einer positiven Wahrnehmung älterer Menschen und älterer Erwerbstätiger beitragen sollen. Solchen bewusstseinsbildenden Massnahmen bei der Bevölkerung und bei Unternehmen wird in Grossbritannien ein grosser Stellenwert eingeräumt. Dazu gehören insbesondere auch Kampagnen, die Unternehmen davon überzeugen sollen, ältere Personen nicht zu entlassen oder neu einzustellen (Götz 2005).

Im Rahmen von NDFP wurden verschiedene lokale Projekte unterstützt (Ältere helfen Älteren, Intergenerationale Lerngruppen etc. (vgl. insbes. Pendelton 2006)).

Niederlande, Schweden und Dänemark

Niederlande

Die Niederlande haben in den 1990er Jahren im Zuge von Arbeitsmarktreformen die Einführung von Teilzeitarbeit vorangetrieben und so die Erwerbsbeteiligung u.a. Älterer verbessert. Seit der Jahrtausendwende wurde das Thema Ältere auf dem Arbeitsmarkt zudem verstärkt auf die politische Tagesordnung gesetzt und eine sogenannte «**Task Force Older Workers**» eingerichtet. Ein wichtiges Ergebnis war ein veränderter Zuschnitt von Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen, insbesondere wurde die **Arbeitsvermittlung vermehrt an private Einrichtungen** ausgelagert (vgl. OECD 2006). Zu diesem Zweck wurde das «Centre for Work and Income» (CWI) geschaffen, eine unabhängige Einrichtung, die mit dem niederländischen Ministerium für Soziales und Arbeit für die Stellenvermittlung für Problemgruppen zuständig ist. Voraussetzung ist, dass die betreffenden Personen «job-ready», also vermittelbar sind. Für die Personengruppen, die nicht als «job-ready» angesehen werden, gibt es **staatliche Case-Manager**, die mit den privaten Arbeitsvermittlern zusammenarbeiten (vgl. www.ourderenarbeid.nl sowie www.cwi.net.nl).

Schweden

Schweden weist eine sehr hohe Erwerbsbeteiligung älterer Personen auf, nicht zuletzt auch wegen der generell hohen Erwerbsbeteiligung von Frauen. Schweden zeichnet sich in jüngster Zeit insbesondere durch Projekte aus, die auf eine gezielten Ansprache, Beratung und Qualifizierung älterer Menschen bauen. Der Ansatz betont sogenannte «**Empowerment**»**-Strategien** zur Stärkung der Ressourcen älterer Menschen. Besonders zu erwähnen sind dabei drei Elemente:

- Erstens die Entwicklung einer Methode zur Analyse von Kompetenzen, die über die beruflich erworbenen Fähigkeiten hinausgeht und alle im Leben erworbenen Kompetenzen mit einbeziehen soll.
- Zweitens die Entwicklung spezifischer auf ältere Menschen ausgerichteter Trainingsmethoden.
- Drittens die Einrichtung und Förderung von Netzwerken älterer Menschen. Dabei kann wiederum unterschieden werden zwischen Selbsthilfe-Organisationen (ältere Erwerbslose schliessen sich zusammen, um sich gegenseitig zu unterstützen) und Mentoring-Projekten (erwerbstätige Ältere helfen erwerbslosen Älteren – sei es bei der Stellensuche oder im Rahmen eines Mentorings für Existenzgründer/innen).[34]

Dänemark

Dänemark zeichnet sich weniger durch spezielle Integrationsprojekte als vielmehr dadurch aus, dass die Konzepte für eine lebenslange Weiterbildung weit gediehen sind. Es gibt **Weiterbildungsguthaben** im Rahmen der beruflichen Vorsorge und staatliche Finanzierungsbeteiligungen. Empirische Daten zeigen für

[34] Zu Schweden siehe v.a. über das Projekt «Life Competence 50+»: www.livskompetens.com.

Dänemark denn auch eine insgesamt höhere und über die Altersgruppen hinweg ausgeglichenere Beteiligung an Weiterbildung als in anderen Ländern (vgl. Spross 2006).

7.2.4 Befunde neuerer Untersuchungen in der Schweiz

Die Arbeitsmarktbeteiligung Älterer ist in der Schweiz vergleichsweise hoch, und der Arbeitsmarkt wird tendenziell als aufnahmebereit auch für ältere Menschen angesehen, allerdings vor allem für gutqualifizierte (Riphahn/Sheldon 2006).

Auf struktureller Ebene werden in der Schweiz derzeit eine Anhebung des Rentenalters diskutiert und verschiedene Anreize für eine längere Erwerbstätigkeit ins Auge gefasst.[35] Auch auf Ebene der Unternehmen ist eine langsame Abkehr von Gepflogenheiten zu beobachten, die einer stärkeren Erwerbsbeteiligung Älterer zuwiderlaufen (Senioritätsentlöhnung). Ausserdem wird einer kontinuierlichen Weiterbildung gerade auch älterer Mitarbeitender zunehmend Aufmerksamkeit geschenkt.

Bislang gibt es in der Schweiz **kaum spezifische Massnahmen**, die speziell auf die Integration von über 50-jährigen Erwerbslosen ausgerichtet sind. Ähnlich wie in anderen Ländern werden bestimmte Massnahmen, die für Personen mit besonderen Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt konzipiert wurden, jedoch auch für ältere Erwerbslose empfohlen.[36] Die Wirkungen dieser Massnahmen sind jedoch nicht eindeutig.

Verschiedene Untersuchungen haben in jüngster Zeit hierzulande die Wirksamkeit arbeitsmarktlicher Massnahmen auf die Arbeitsmarktintegration Erwerbsloser untersucht. Die Studien haben sich u.a. auch mit der Frage beschäftigt, welche Massnahmen bzw. Strategien besonders dazu geeignet sind, älteren von Erwerbslosigkeit Betroffenen zu helfen. Die Ergebnisse dreier dieser neueren Studien werden nachfolgend überblicksartig dargestellt:

Bieri et al. (2006): RAV-Strategien zur Arbeitsmarktintegration und deren Wirksamkeit. Evaluation am Beispiel von jüngeren Niedrigqualifizierten und älteren Gutqualifizierten:
Die Autor/innen kommen in ihrer Analyse zum Schluss, dass sich Zwischenverdienste, persönlichkeitsorientierte Kurse zur beruflichen Standortbestimmung und Suchstrategie sowie Fachkurse zur Aktualisierung der Qualifikationen besonders eignen zur Integration von älteren, gut qualifizierten Stellensuchenden. Ebenfalls von grosser Bedeutung sind Beratungsgespräche und die enge Begleitung.

Frölich et al. (2006): Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden:[37]
Die Autor/innen betonen klar die Bedeutung einer frühzeitigen Aktivierung und einer möglichst grossen Nähe der induzierten Massnahmen zum Arbeitsmarkt. Die Personalberatenden sollten deshalb einen en-

---

[35] Der Bundesrat hat im Dezember 2005 ein dreiteiliges Massnahmenpaket beschlossen, mit dem die Erwerbstätigkeit älterer Menschen gefördert werden soll. Im Bereich der Sozialversicherungen wird insbes. eine flexiblere Gestaltung der Arbeitszeit ins Auge gefasst (Teilpensionierung, Altersgutschriften). Von einer Einführung altersneutraler Beiträge bei der beruflichen Vorsorge wird vorderhand jedoch abgesehen. Zweitens sollen im Bereich der Prävention vermehrt Massnahmen zum Erhalt der Arbeitsfähigkeit (Arbeitsbedingungen, Arbeitsmotivation) lanciert werden. Und drittens sollen im Rahmen der ALV spezifische Massnahmen gerade für Ältere vorangetrieben werden.

[36] Bspw. finden gut qualifizierte ältere «Strukturopfer», die es aufgrund höherer Lohnkosten oder wegen Vorurteilen gegenüber der Arbeitsmarktfähigkeit älterer Menschen schwer haben auf dem Arbeitsmarkt, in zeitlich befristeten Lohnkostensubventionen (Einarbeitungszuschüssen EAZ) häufig ein geeignetes Mittel zur Wiedereingliederung (vgl. Abschnitt 7.1).

[37] Die Untersuchung hat sich nicht speziell auf ältere Erwerbslose konzentriert. Ihre Erkenntnisse über den Nutzen unterschiedlicher Ansätze, Strategien und Massnahmen der RAV zur raschen Wiedereingliederung Stellenloser sind zum Teil jedoch auch im Hinblick auf die Zielgruppe der älteren Erwerbslosen von Interesse - allerdings mit Einschränkungen. Die Autor/innen betonen immer wieder den beschäftigungsfördernden Effekt von Druck-Strategien, die sich v.a. bei jungen Erwerbslosen als am effektivsten erwiesen hätten. Allerdings ist es fraglich, ob die Anwendung von Druck-Strategien auch auf ältere Erwerbslose sinnvoll ist.

gen Kontakt zu den Arbeitgebern und Unternehmen pflegen; eine Zusammenarbeit mit privaten Stellenvermittlern wird ebenfalls als sinnvoll angesehen. Generell werden Massnahmen, die eine rasche Beschäftigung in den Vordergrund stellen (auch wenn es nur vorrübergehend ist) wie Zwischenverdienste, EAZ, subventionierte Beschäftigung, Praktika, als wirkungsvoller angesehen als Bildungs- und Qualifizierungsmassnahmen.[38] Zur konsequenten Beschäftigungsstrategie gehört auch die Anregung zu vermehrter Aufnahme von temporären Stellen. Ebenfalls wird eine Forcierung zu aktiver Suche als wichtig erachtet.

Riphahn/Sheldon (2006): Arbeit in der alternden Gesellschaft. Der Arbeitsmarkt für ältere Menschen in der Schweiz:[39]
Riphahn/Sheldon stellen ebenfalls die Bedeutung einer raschen Intervention in den Vordergrund. Um Langzeitarbeitslosigkeit bei älteren Menschen zu vermeiden, müssen Gegenmassnahmen früh eingesetzt werden. Eine intensive Stellenberatung zu Beginn der Stellensuche wird generell hervorgehoben, solche Vermittlungshilfen hätten sich insbesondere bei Schwervermittelbaren als effektiv erwiesen. Die Autor/innen empfehlen deshalb, Beratungsstellen in den RAV einzurichten, die auf ältere Erwerbslose spezialisiert sind.[40] Qualifizierungsmassnahmen werden nur unter bestimmten Bedingungen als effektiv angesehen: Sie müssen erstens auf eine eng definierte Problemgruppe zugeschnitten und zweitens stark am lokalen Arbeitsmarkt ausgerichtet sein (Einbezug von Arbeitgebern). Lohnzuschüsse werden wegen der Gefahr von Verdrängungs- bzw. Substitutionseffekten nur dann als wirksam beurteilt, wenn der Zuschuss an die stellensuchende Person geht.[41] Unterstützungsleistungen bei der Aufnahme gering entlöhnter Erwerbsarbeit (sog. Steuerkredite) werden als besonders beschäftigungswirksam angesehen. Generell werden Instrumente befürwortet, die daran gebunden sind, dass ein Erwerbseinkommen erzielt wird. Aufgrund des Befundes, dass fortdauernde Erwerbslosigkeit die Chancen am Arbeitsmarkt laufend verschlechterten, führe nur eine konsequente Aktivierung zur Erwerbsaufnahme zu einer Arbeitsmarktintegration. Beschäftigungsprogramme sind nach der Einschätzung der Autor/innen ein wenig geeignetes Mittel zur Wiederbeschäftigung Erwerbsloser.

7.2.5 Massnahmen für ältere Erwerbslose im Überblick

Nachfolgend werden die wichtigsten Ansätze aus dem In- und Ausland überblicksartig dargestellt.

Profiling / Beratung / Coaching
Um Langzeitarbeitslosigkeit bei älteren Menschen zu vermeiden, müssen Gegenmassnahmen früh einsetzen. Generell werden einer Kombination aus individuellem Profiling sowie frühzeitiger Arbeitsvermittlungsbemühungen die besten Chancen eingeräumt. Eine intensive Beratung zu Beginn der Stellensuche gilt dabei als zentral, denn ältere Stellenlose sind oftmals in ganz unterschiedlichen Problemlagen (Qualifikationsprobleme, unrealistische Lohnvorstellungen, Erschöpfung, soziale Probleme, Motivationsprobleme). Evaluationsstudien betonen deshalb die herausragende Bedeutung aktivierender und fördernder (sowie fordernder) Interventionen. Ein gezieltes Profiling der stellensuchenden Person und eine individuelle Prob-

---

[38] Wie bereits bei früheren Evaluationen (vgl. Bauer et al. 1999) schneidet der Zwischenverdienst bei der Beurteilung der AAM vergleichsweise am besten ab.
[39] Die Autor/innen machen verschiedene Empfehlungen für eine altersorientierte Arbeitsmarktpolitik. Sie unterscheiden dabei zwischen Massnahmen der Problemprävention und solchen der Problembehebung. Im vorliegenden Zusammenhang sind vor allem letztere von Interesse.
[40] Die RAV sollten zudem speziell auch nach der Vermittlungsqualität der älteren Stellensuchenden beurteilt werden.
[41] Die Variante der Lohnbeihilfe in Form des Zwischenverdiensts wird denn als wirksam insbes. auch für die Integration älterer Erwerbsloser angesehen. Allerdings ist hier wiederum die Bedeutung einer vorgängigen Profilanalyse der betreffenden erwerbslosen Person hervorzuheben.

lemanalyse bilden den Ausgangspunkt, individuelle Massnahmen können so am zielgerichtetsten initiiert werden. Beratungsgespräche und die enge Begleitung älterer Stellensuchender werden als zentral angesehen. Dies gilt für Geringqualifizierte wie für Gutqualifizierte gleichermassen (Bieri et al. 2006). Teilweise wird eine intensive Beratung gar als effektivste und dabei auch kostengünstigste Massnahme zur Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbsloser angesehen (Riphahn/Sheldon 2006).

Qualifizierungs- / Bildungsmassnahmen

Bei Qualifizierungsmassnahmen muss unterschieden werden zwischen kurzfristigen Massnahmen zur Integration bereits erwerbsloser älterer Stellensuchender und der mittelfristigen Qualifizierungsstrategie aller Erwerbstätiger möglichst über das gesamte (Berufs)Leben hinweg.

Qualifizierungsmassnahmen für ältere Personen, die bereits erwerbslos sind, werden nur unter ganz bestimmten Bedingungen als wirksam angesehen: Sie müssen auf eine eng definierte Problemgruppe zugeschnitten und stark am lokalen Arbeitsmarkt ausgerichtet sein (Einbezug von Arbeitgebern). Breit gestreute Qualifizierungsmassnahmen werden hingegen als kontraproduktiv angesehen, weil sie für Arbeitgeber eher ein Warnhinweis auf förderbedürftige und somit tendenziell schwächere Arbeitskräfte sein könnten (Riphahn/Sheldon 2006, Eichhorst 2006[2]). Generell scheinen Bildungsmassnahmen vor allem bei bereits vergleichsweise gut qualifizierten älteren Personen einen Effekt zu haben; gezielte Fachkurse können eine bestehende Qualifikation aktualisieren - aber nicht ersetzen (vgl. Bieri et al. 2006). Trainingsmassnahmen im Sinne von Praktika zur beruflichen Erprobung werden hingegen auch dort als sinnvoll angesehen, wo nicht auf einer umfassenden Vorbildung aufgebaut werden kann.

Im Hinblick auf eine langfristige Strategie gegen Erwerbslosigkeit werden auch immer wieder die Bereiche Weiterbildung und Qualifizierung bereits in früheren Jahren des Erwerbslebens betont. Angesichts des beschleunigten Strukturwandels, wird die Bedeutung der kontinuierlichen Fortbildung, des «lebenslangen Lernens» hervorgehoben und darauf hingewiesen, dass berufliche Fort- und Weiterbildung nicht erst dann einsetzen sollte, wenn Qualifikationsdefizite bereits vorhanden sind.[42] Ein Zusammenhang zwischen der Qualifikation und der Arbeitsmarktfähigkeit Älterer zeigt sich dabei in zweifacher Hinsicht: Zum einen sind auch bei den Älteren Gutqualifizierte seltener von Arbeitslosigkeit betroffen als weniger gut Qualifizierte, wobei erstere häufig auch später aus dem Erwerbsleben ausscheiden als letztere (vgl. u.a. Bush/Rohde 2005 sowie Fuchs 2006). Zum anderen ist eine Korrelation zwischen der Ausbildung bzw. Qualifikation und der Partizipation an Weiterbildung festzustellen. Gut Qualifizierte nehmen eher an Weiterbildungsmassnahmen teil. Der positive Effekt der Qualifikation auf die Arbeitsmarktchancen älterer Personen verstärkt sich somit selbst. Aus den genannten Gründen werden Qualifizierungsmassnahmen im Hinblick auf ein längeres Erwerbsleben ein grosser Stellenwert eingeräumt.

Lohnsubventionen, -beihilfen, Teillohnstellen

Lohnsubventionen und -beihilfen werden häufig als effektives arbeitsmarktliches Instrument angesehen, um Problemgruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Eichhorst 2006[2]); dabei werden arbeitnehmerseitige Lohnbeihilfen oftmals als sinnvoller angesehen als arbeitgeberseitige Lohnsubventionen (Riphahn /Sheldon 2006). Allgemein gesprochen wird davon ausgegangen, dass tiefe Löhne den Unternehmen den besten Anreiz bieten, Personen anzustellen, die nicht dem Wunschprofil entsprechen; die Lohnflexibilität bietet umgekehrt den Erwerbslosen Einstiegsmöglichkeiten in den regulären Arbeitsmarkt (Eichhorst 2006[2]). Für ältere Personen, die relativ gut qualifiziert sind und daher auch vergleichsweise hohe Lohnan-

[42] Zurückgeführt wird dies auf die jahrelange Politik der Frühverrentung. Arbeitgeber investierten erst dann in die Weiterbildung älterer Mitarbeiter/innen, wenn kein Anreiz mehr bestehe, diese durch jüngere Personen zu ersetzen (Eichhorst 2006).

sprüche haben, werden Einkommenszuschüsse an die betreffenden Arbeitslosen als sinnvoll angesehen. Dies aufgrund der Überlegung, dass diese Personen so auch eine Stelle annehmen, bei der die Entlöhnung nicht den Erwartungen entspricht. Der erwünschte Effekt, dass die Erwerbslosigkeit älterer Personen nicht wegen hoher Lohnansprüche verlängert werde und somit deren Humankapital verringere, werde erreicht (vgl. Dietz et al. 2006[1]). Für ältere geringqualifizierte Erwerbslose hingegen wird oftmals empfohlen, die Mittel stärker auf die Förderung von Vollzeitjobs im Niedriglohnbereich zu konzentrieren. Auch befristete Arbeitsverhältnisse sollten nicht generell ausgeschlossen werden. Bei schlechter qualifizierten älteren Personen werden teilweise eher Einstellungszuschüsse an die Unternehmen als Lohnzuschüsse an die Arbeitnehmenden als sinnvoll angesehen (Dietz et al. 2006[1], Frölich et al. 2006, Eichhorst 2006[2]). Damit soll die Hürde für Unternehmen, schlechter qualifizierte Personen anzustellen, möglichst tief gehalten werden. Allerdings müssen die Einstellungszuschüsse klar befristet sein und das Arbeitsverhältnis kontrolliert werden, damit vermieden wird, dass ein Arbeitgeber eine Person nur wegen der Subvention beschäftigt.

Jüngere Untersuchungen schlagen des weiteren vor, mit Gutscheinen und einem genauen Profiling durch die öffentliche Arbeitsvermittlung die Passgenauigkeit solcher Massnahmen zu erhöhen (vgl. Dietz et al. 2006[1]). Diese Gutscheine würden über eine bestimmte Höhe der Lohnbeihilfe bzw. Arbeitsgebersubvention ausgegeben. Die Arbeitslosen könnten diese Summe nach ihren Vorstellungen bei der Stellensuche einsetzen. Der Vorteil solcher Gutschein-Modelle liegt gemäss den Autor/innen darin, dass die Eigeninitiative der Erwerbslosen gefördert werde.[43]

In Ländern, in denen eine starke Lohnspreizung durch tarifliche oder gesetzliche Mindestlöhne verhindert wird - und somit der Förderung des Niedriglohnsektors Grenzen gesetzt sind -, wird z.T. versucht, die Arbeitsmarktintegration von Problemgruppen durch die Bezuschussung von Sozialversicherungsbeiträgen an die Arbeitgeber zu verbessern. So wurde bspw. in Frankreich und in den Niederlanden die Beschäftigung im Niedriglohnbereich in jüngster Zeit ebenfalls gefördert, indem die Sozialabgaben für Arbeitgeber, die Erwerbslose einstellen, gesenkt wurden.[44]

Mentoring / Hilfe bei Existenzgründungen

Verschiedentlich gibt es auch Mentoring-Ansätze oder insbes. auch Versuche, ältere Erwerbslose für Existenzgründungen zu gewinnen. In Deutschland gibt es Beispiele, wo ältere Erwerbslose mit Unternehmer/innen im Ruhestand zusammengebracht werden. In Schweden gibt es Versuche, dass ältere gut qualifizierte Erwerbslose junge Unternehmen beraten. In Grossbritannien existieren «Enterprise-Agencies», die Erwerbslose bei Unternehmensgründungen unterstützen.

Erste Erfahrungen zeigen, dass solche Ansätze für bestimmte ältere Erwerbslose eine Lösung sein können, dass sie jedoch nur dann funktionieren, wenn die Erwerbslosen gut qualifiziert und vor allem hochmotiviert sind.

Steuerkredite bzw. arbeitsabhängige Transferleistungen

Die angelsächsischen Länder wie etwa die USA oder Grossbritannien kennen niedrige Mindestlöhne in Kombination mit Transferleistungen (sog. Steuergutschriften) für Geringverdienende. Grundgedanke ist, einen Anreiz zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit zu schaffen. Insgesamt erreichen die angelsächsischen Länder mit dieser Kombination (niedrige Mindestlöhne, bescheidene Grundsicherung und erwerbsabhän-

---

[43] Solche Modelle sind z.B. aus Grossbritannien bekannt.

[44] Beide Länder kennen zudem auch Steuergutschriften für Personen, die eine Erwerbstätigkeit im Niedriglohnbereich annehmen. Weil in diesen Ländern die Grundsicherung vergleichsweise hoch ist, werden die Beschäftigungseffekte jedoch grösstenteils kritisch beurteilt; eindeutige Evaluationsergebnisse fehlen jedoch (vgl. dazu Eichhorst 2006[2]).

gige Transferleistungen für Geringverdienende) einen hohen Grad der Erwerbstätigkeit von Geringqualifizierten. Die Beschäftigungseffekte der Massnahmen allein sind jedoch nicht eindeutig geklärt. Klar ist, dass die generelle Beschäftigungssituation auch von der allgemeinen ökonomischen Situation abhängt. Ausserdem sind die Effekte von der Ausgangslage abhängig: In den anglo-amerikanischen Ländern ist die Grundsicherung vergleichsweise tief. In einem ausgebauten Sozialstaat wären die Wirkungen kaum vergleichbar (Eichhorst 2006[2]).

Massnahmen zur vorübergehenden Beschäftigung

Beschäftigungsprogramme sind nach der Einschätzung vieler Autor/innen ein wenig geeignetes Mittel zur Wiederbeschäftigung Erwerbsloser (Riphahn/Sheldon 2006; Frölich et al. 2006; Eichhorst 2006[2]). Diese allgemeine Einschätzung muss im Hinblick auf ältere Erwerbslose jedoch differenziert werden. Denn Studien haben ebenfalls gezeigt, dass Arbeitslose, die von solchen Programmen noch am ehesten profitierten, gerade jene sind, die als Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt gelten, zum Teil auch ältere Erwerbslose, und dabei insbesondere Frauen. Entscheidend sei allerdings auch hier die Passgenauigkeit der Massnahmen (Brinkmann et al. 2006).[45]

7.3 Fazit und Einordnung des Projekts «Startinsel»

Die oben dargestellten Sachverhalte können wie folgt zusammengefasst werden:

Massnahmen für Erwerbslose ab 50 Jahren

■ Die Arbeitsmarktbeteiligung von Menschen, die älter als 50 Jahre alt sind, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Dazu gehören weitgehend unbeeinflussbare Momente wie die allgemeine Wirtschaftslage, ausserdem gesetzliche Rahmenbedingungen (Anreize für Frühpensionierungen) und Gepflogenheiten (Senioritätsprinzip bei der Entlöhnung) sowie gesellschaftliche Vorstellungen und Vorurteile (Jugend und Jugendlichkeit als Leitbilder). Bei den Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigen sich demnach Möglichkeiten und Grenzen.

■ In der Schweiz gibt es bisher kaum arbeitsmarktliche Massnahmen (AAM), die speziell auf ältere Erwerbslose zugeschnitten sind. Auch bei den RAV findet sich (noch) keine Spezialisierung auf die Gruppe der älteren Stellenlosen. Allerdings existieren unter den verschiedenen Arten arbeitsmarktlicher Massnahmen solche, die sich für die Integration älterer Stellensuchender besonders gut eignen. Zu nennen sind hier vor allem die Einarbeitungszuschüsse (EAZ), auf deren Prinzipien auch das «Startinsel»-Projekt aufgebaut war. Erwähnenswert sind zudem altersspezifische Standortbestimmungskurse oder Programme der vorübergehenden Beschäftigung (PvB) für Kaderleute.

■ Die Frage, wie ältere Menschen länger im Arbeitsleben gehalten oder erwerbslose Ältere wieder in den Arbeitsmarkt reintegriert werden können, stellt sich angesichts des demografischen Wandels und den damit verbundenen Problemen der sozialen Sicherung in praktisch allen hochentwickelten Ländern. Alter gilt heute zugleich als eines der Risikokriterien, die die Chancen für einen Wiedereinstieg in die Arbeitswelt erschweren. Vielerorts wurden deshalb Pilotprojekte für Erwerbslose ab 50 initiiert. Die meisten setzen auf intensive Beratung, Motivationsmassnahmen, eine enge Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern sowie starke Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit.

---

[45] Verschiedene Autor/innen weisen zudem darauf hin, dass spezielle Massnahmen für Ältere einen ambivalenten Effekt haben können. Die Anerkennung des besonderen Förderungsbedarfes für Ältere kann eine mittelbar diskriminierende Wirkung haben, da dadurch eine schwächere Produktivität unterstellt wird, was wiederum Vorbehalte der Arbeitgeber zu Folge haben kann (Riphahn/Sheldon 2006; Eichhorst 2006[2]).

■ Gleichwohl scheint es das in allen Problemlagen wirksame Rezept nicht zu geben und in der Forschung wird auch die Frage gestellt, inwiefern es sinnvoll ist, Programme und Massnahmen auf die Gruppe der «Älteren» auszurichten, denn gerade diese Gruppe ist von einer grossen Diversität gekennzeichnet, und die einzelnen Merkmale (Bildung, Ausbildungsgrad, persönliche und soziale Ressourcen, etc.) determinieren die spezifische Problemlage in hohem Mass. Aus diesem Grund plädieren einige Autor/innen dafür, die Integration älterer Erwerbsloser hintanzustellen und mehr im Bereich Prävention zu unternehmen, denn die beste Strategie, Erwerbslosigkeit im höheren Alter zu vermeiden, sei eine gute Ausbildung und eine kontinuierliche Weiterbildung (vgl. Taylor 2005). Der Befund, dass sich ältere Erwerbslose teilweise in ganz unterschiedlichen Problemlagen befinden, hat bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik zudem zu einer Abkehr von standardisierten Massnahmen hin zu einer Orientierung an den individuellen Bedürfnissen und Charakteristika der betreffenden Erwerbslosen geführt.

■ Trotz aller Einschränkungen können einige **vielversprechende Ansätze** zur Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbsloser zusammengefasst und bewertet werden:

- Einer **intensiven Beratung zu Beginn** und auch während der Stellensuche kommt eine herausragende Bedeutung zu. Praktisch alle Untersuchungen betonen den Wert einer genauen Problemanalyse, des Coachings und der engen Begleitung gerade älterer Erwerbsloser. Länder, die sich schon länger mit der spezifischen Situation dieser Gruppe beschäftigen (z.B. Grossbritannien und Finnland), setzen speziell geschulte Berater/innen ein, die sich einer Person annehmen und mit ihr zu Beginn intensive arbeitszentrierte Gespräche führen. Die individuelle Betreuung durch einen persönlichen Fallmanager dürfte insbesondere von älteren Erwerbslosen geschätzt werden, und das Gefühl, ernst genommen zu werden, dürfte sich positiv auf die Selbstmotivation auswirken. Die intensive Beratungs- und Abklärungsphase mündet in eine schriftliche Vereinbarung, in welcher Ziele festgehalten und während des weiteren Prozesses laufend überprüft werden. Dabei bleibt der/die Fallmanager/in während der ganzen Zeit über die Ansprechperson des/der betroffenen Erwerbslosen.
- Verbunden mit dem Fallmanagement sollte es einen Baukasten verschiedener Instrumente und Massnahmen geben, die alle so konzipiert sind, dass sie einen starken **Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit** setzen. In der Regel ist dabei an verschiedene Modelle von Einkommensbeihilfen zu denken, wobei stets der Grundgedanke des «Workfare»-Prinzips aufrecht erhalten bleiben sollte.
- Für vergleichsweise gut qualifizierte und motivierte ältere «Strukturopfer», die es aufgrund höherer Lohnkosten oder wegen Vorurteilen gegenüber der Arbeitsmarktfähigkeit älterer Menschen schwer haben auf dem Arbeitsmarkt, sind **zeitlich befristete Lohnkostenzuschüsse** an private Arbeitgeber (z.B. EAZ) durchaus sinnvoll. Allerdings muss sichergestellt werden, dass die Unternehmen die Erwerbslosen nicht einzig wegen der Subvention einstellen; wichtig ist auch die klare zeitliche Befristung.
- Personen, deren Qualifikation veraltet ist, deren Weiterbildungsfähigkeit und Motivation aber weitgehend intakt ist, können mit Zuschüssen für eine **Fortbildung im Rahmen einer Beschäftigung** bzw. Unternehmenspraktika weitergeholfen werden. Qualifizierungsmassnahmen sollten nach Möglichkeit unter dem Einbezug von Arbeitgebern bzw. orientiert am lokalen Arbeitsmarkt erfolgen.
- Bei geringqualifizierten älteren Erwerbslosen, bei denen eine Nachqualifizierung nicht möglich scheint, wäre allenfalls die Aufnahme einer **Erwerbsarbeit im Niedriglohnbereich** in Betracht zu ziehen, wobei der Verdienst durch eine Einkommensbeihilfe aufgestockt würde.
- Denkbar wäre ebenfalls, ältere Erwerbslose mittels **Gutscheinen** weitgehend selbst entscheiden zu lassen, welche Fördermassnahme die für sie zweckdienlichste ist (Lohnbeihilfe, Lohnsubvention, Fortbildung im Rahmen einer Beschäftigung). Die betroffenen Personen würden gemeinsam mit dem Fallmanager entscheiden, wo sie einen gegebenen Förderbetrag einsetzen.
- Um die Vermittlungschancen weiter zu erhöhen, sind weitere Möglichkeiten denkbar: Zum einen könnten die RAV im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltung auch nach der Vermittlungsqualität insbe-

sondere von älteren Erwerbslosen beurteilt werden, und zum anderen wäre eine **Zusammenarbeit mit privaten Stellenvermittlern** in Betracht zu ziehen. Allerdings muss in diesem Fall die Vermittelbarkeit einer erwerbslosen Person sowie die Situation auf dem Stellenmarkt mitberücksichtigt werden.
- Immer wieder betont wird zudem der **Einbezug von Unternehmen**. Regionalen Ansätzen, die mit lokalen Unternehmen zusammen arbeiten, gilt dabei ein besonderes Augenmerk. Die Einstellung älterer Erwerbsloser bzw. die Einstellung von Personen, die allenfalls nicht in jeder Hinsicht dem Wunschprofil entsprechen, braucht auf Seiten eines Unternehmens u.U. einen gewissen «Goodwill». Regionale Ansätze scheinen insofern besonders geeignet zu sein diesen Goodwill zu fördern, als dass soziale Verbindlichkeiten in kleinräumigen Strukturen stärker wirken als z.B. in städtischen und anonymeren Zusammenhängen.
- Auf gesellschaftlicher Ebene ist die Bedeutung von **Kampagnen** zu betonen, die zu einer vermehrten Wertschätzung der mittleren Lebensjahre bzw. der Fähigkeiten und Erfahrungen von Menschen ab 50 führen. In den Vordergrund sollten dabei die Ressourcen von Menschen ab 50 gestellt werden, nicht deren Probleme. Besonders glaubwürdig sind solche Kampagnen, wenn sie auch von Unternehmen mitgetragen werden.

Einordnung des Projekts «Startinsel»

Welche Lehren aus der internationalen Forschung sind für die Einordnung des Projekts «Startinsel» zu ziehen? Festzuhalten ist, dass das Projekt mehrere vielversprechende Ansätze enthielt, allerdings fehlte es an bestimmten Details bzw. der Abstimmung:

■ **Coaching von Erwerbslosen**: Positiv am Projekt «Startinsel» ist zweifellos der Grundsatz der engen Betreuung von Erwerbslosen ab 50 Jahren. Wie viele schwer vermittelbare Stellenlose bringen auch viele der älteren spezifische multiple Schwierigkeiten mit (persönliche, biografische, soziale). Gemäss verschiedenen Forschungsergebnissen wirken eine intensive Betreuung und Beratung bei dieser Zielgruppe besonders integrationsfördernd. Allerdings sollte sie möglichst frühzeitig einsetzen. In der konkreten Umsetzung des Projekts «Startinsel» kam die individuelle Fallbetreuung relativ spät zum Einsatz.
■ **Einbezug von Unternehmen**: Ebenfalls positiv zu bewerten ist der direkte Einbezug von Unternehmen in den Reintegrationsprozess. Eine Wiedereingliederung ist umso wahrscheinlicher, je näher ein Einsatz von Erwerbslosen an eine herkömmliche marktgerechte Anstellung herankommt. Aus der Forschung geht hervor, dass vor allem regionale Ansätze geeignet sind. Im lokalen Kontext wirken soziale Verbindlichkeiten oder «Goodwill» gegenüber Leistungsschwächeren oft stärker als in weiträumigen Strukturen. Mit Blick auf das «Startinsel»-Projekt stellt sich allerdings die Frage, ob es sich bei «Start-up»- oder Neuunternehmer/innen um die richtige Unternehmenszielgruppe handelt. Gerade Neuunternehmen, zumeist als Einzelfirmen gestartet, sind darauf angewiesen, dass ihre Angestellten dem Anforderungsprofil weitestgehend entsprechen, flexibel sind und mit hohem Druck umgehen können. Im Rahmen des «Startinsel»-Projekts sollte die nötige Motivation und «Job-Readiness» mittels Coaching erreicht werden. Die genannten Charakteristika sind jedoch bei älteren Erwerbslosen oft weniger anzutreffen, und «gut qualifizierte Strukturopfer», die von Neuunternehmer/innen als «Business-Angels» angestellt werden können, sind wenig zahlreich. Vor diesem Hintergrund erscheint ein Weg über «Nischen-Arbeitsplätze» bei grösseren Firmen als erfolgversprechender. Für ein solches Vorgehen reichen jedoch die bereits bestehenden Einarbeitungszuschüsse, evtl. kombiniert mit Weiterbildungsmassnahmen, grundsätzlich aus.
■ **Teillohnstellen – Segen oder Fluch?** Lohnsubventionen an Arbeitgebende und Lohnzuschüsse an Arbeitnehmende gelten als erfolgreiches Instrument, um Problemgruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Allerdings können sie auch unerwünschte Wirkungen haben (Unternehmen stellen Erwerbslose nur wegen der Subvention ein; Erwerbslose haben wegen der Beihilfen keinen genügenden Anreiz sich anzustrengen). Generell stellt sich die Frage, ob eine Unterstützungsleistung an die erwerbslose Person oder das Unternehmen gehen soll. Aus den bisherigen Erfahrungen lässt sich ableiten, dass Lohnzuschüsse an

die Erwerbslosen für die Integration in den Arbeitsmarkt tendenziell besser geeignet sind als Lohnsubventionen an die Unternehmen. Einerseits, weil damit verhindert wird, dass Unternehmen Stellen für Erwerbslose allein wegen der Subventionen schaffen. Andererseits, weil bei Personen, die relativ gut qualifiziert sind und hohe Lohnansprüche haben, erwartet wird, dass diese auch eine Stelle annehmen, die bei der Entlöhnung nicht ihren Erwartungen entspricht. Zugleich muss jedoch sichergestellt werden, dass die Zuschüsse zeitlich klar befristet sind. Und um zu verhindern, dass eine erwerbslose Person die Unterstützungsleistung primär als Absicherung betrachtet und nicht als Zubringer für eine Stelle, sollten Lohnzuschüsse ausserdem nur dann in Betracht gezogen werden, wenn eine erwerbslose Person als «**job-ready**» angesehen wird, wenn sie also ausreichend qualifiziert, belastbar und persönlich stabil ist. Es scheint, dass der Aspekt der «Job-Readiness» beim «Startinsel»-Projekt teilweise zu wenig berücksichtigt wurde. Dort, wo sowohl Qualifikation und Motivation der erwerbslosen Person gegeben sind, sind auch Subventionen an die Unternehmen in Betracht zu ziehen, wie dies bei den herkömmlichen EAZ der Fall ist. Ein Beispiel für ein geglücktes «Matching» ist die Anstellung eines «Startinsel»-Erwerbslosen bei einem Unternehmen für Biogas-Anlagen - allerdings steht die Vermutung im Raum, dass das Arbeitsverhältnis auch ohne die «Startinsel»-Unterstützung zu Stande gekommen wäre.

■ **Fördern und Fordern**: Dort, wo die Motivation nicht gegeben ist, sind Massnahmen zur Stärkung der Ressourcen vorrangig. Von älteren Erwerbslosen wird eine hohe Flexibilität gefordert. Für die Arbeitsmarktintegration ist es förderlich, wenn die Betroffenen bereit sind, sich allenfalls auch beruflich neu zu orientieren, Statusverlust und Verdiensteinbussen hinzunehmen sowie hinsichtlich ihrer Arbeitszeit flexibel sind. Die Stellensuchenden müssen bei diesen Anpassungsleistungen unterstützt werden. Die Notwendigkeit zur Flexibilität bei der beruflichen Reintegration kann vermittelt werden, zwingend ist jedoch eine enge Begleitung. Diese Begleitung muss von den Vermittlungsstellen vor bzw. parallel zum Stellenantritt geleistet werden.

8 Schlussbemerkungen und Empfehlungen

Das nach Art 75a AVIG bewilligte und auf zwei Jahre (1. April 2005 bis 31. März 2007) angelegte Pilotprojekt «Startinsel» hatte zum **Ziel**, 24 gut qualifizierte Erwerbslose ab 50 Jahren möglichst nachhaltig in 8 Neuunternehmen zu integrieren. Als Massnahmen, die die Integration erleichtern sollten, dienten einerseits ein Coaching von Neuunternehmen und Erwerbslosen, andererseits Lohn- und Infrastrukturzuschüsse, die für die über die RAV vermittelten Erwerbslosen entrichtet wurden.

Besteht beim Projekt eine Übereinstimmung von Zielsetzung und Massnahmen?

Die im Rahmen der Evaluation des Pilotprojekts vorgenommene Ziel-/Konsistenzevaluation hat gezeigt, dass in der Anlage des Pilotprojekts «Startinsel» die Zielereichung mit der geplanten Massnahme gegeben ist. Ein grundsätzliches Problem stellt die Lohnsubventionierung mit ALV-Mitteln dar. Diese ist insbesondere dann kritisch, wenn durch ALV-Beiträge wiederum ALV-Versicherungsansprüche aufgebaut werden können, also eine zirkuläre Entwicklung möglich ist. Ebenfalls zu beachten ist das im Projektkonzept angelegte Missbrauchspotential, wenn ein Neuunternehmen die vermittelten Personen bewusst nur solange beschäftigt, wie deren Lohn subventioniert ist und die Infrastrukturbeiträge fliessen. Das Projektkonzept sah für die genannten Aspekte bewährte Kontrollmechanismen vor (Leistungsvereinbarungen mit den Unternehmen etc.), wie sie bereits bei den herkömmlichen Einarbeitungszuschüssen angewandt wurden.

Wie ist die Umsetzung des Projekts verlaufen?

Das Projekt «Startinsel» hatte bereits in der Anfangsphase seiner Implementierung sehr **grosse Schwierigkeiten**, die erwartete Anzahl erfolgreich gebildeter Arbeitsverhältnisse zwischen Neuunternehmen und vermittelten Erwerbslosen zu erreichen. Auch eine Lockerung der Rahmenbedingungen (Öffnung für Unternehmen bis 3 Jahre, Infrastrukturbeiträge vor Ort) brachten nicht den gewünschten Erfolg. Erschwerend war in diesem Zusammenhang der zu grosse Optimismus (oder zu geringe Realitätssinn) beim ursprünglichen Projektträger, was am Ende des ersten Projektjahres zu einem Zerwürfnis zwischen Projektträger und Projektleiter führte und die Umsetzung des Gesamtprojekts zusätzlich belastete. Mit der neuen Trägerschaft beruhigte sich die Situation, die Schwierigkeiten, erfolgreiche Arbeitsverhältnisse herzustellen, blieben jedoch bestehen. Zu betonen ist jedoch, dass die meisten Beteiligten zur Einschätzung gelangten, dass die Projektleitung die ganze Umsetzungsarbeit (Projektmarketing, Coaching der Teilnehmenden etc.) insgesamt sehr gut durchgeführt habe. Aus Sicht der Unternehmer/innen hätten allenfalls die Vermittlungen der Erwerbslosen gezielter erfolgen können.

Gesamthaft kann festgehalten werden, dass die Probleme des Projekts «Startinsel» weniger in der Umsetzung als in der **Konzeption und den Rahmenbedingungen** lagen. Offenbar trafen zwei sich kumulierende Probleme aufeinander: zum einen das Fehlen von teilnahmewilligen Neuunternehmen, die Arbeitsplätze für Erwerbslose ab 50 anbieten wollten oder konnten, zum anderen das Fehlen von Erwerbslosen 50+, die den Anforderungsprofilen der offenen Stellen entsprachen (Stichwort: «Miss-Match»). In diesem Kontext ist auch die Problematik der häufig nachgefragten Aussendienstmitarbeitenden zu sehen - also Stellen, die typischerweise nicht mit Personen ab 50 besetzt werden. Es handelt sich um eine kaum vorhersehbare Entwicklung resp. um eine Fehleinschätzung seitens der Projektleitung wie auch seitens des AfA St. Gallen, die eher mit «Startinsel»-Stellen in der Produktion oder im administrativen Bereich («Back-Office») gerechnet hatten. Eine Fehleinschätzung betraf auch die Nachfrage nach Unternehmenscoaching im Sinne von «Start-up»-Beratung, die so gut wie nie erfolgte. Angesichts des Drucks auf das Pilotprojekt, doch noch einige Arbeitsverhältnisse zum Laufen zu bringen, ist es nachvollziehbar, dass die Selektion der Neuunternehmen einerseits und der Erwerbslosen andererseits weniger restriktiv erfolgte, als dies eventuell wünschbar gewesen wäre. Die Kehrseite bildeten die relativ hohe Quote an abgebrochenen Anstellun-

gen und die vergleichsweise starke Belastung der vermittelten Erwerbslosen durch die Unsicherheit ihrer mit dem Unternehmenserfolg verknüpften Anstellung.

Vor diesem Hintergrund müssen sich das SECO als Aufsichtsbehörde und das Amt für Arbeit St. Gallen als Projektpartner die Frage stellen, ob man die eingetretenen Schwierigkeiten **nicht hätte vorhersehen können**. Betrachtet man die Projektkonzeption, dann sind hier kaum Vorwürfe zu machen: Ein Leistungsvertrag und eine Begleitgruppe waren als zentrale Kontrollinstrumente vorhanden. Der Bedarfsnachweis für das Pilotprojekt stützte sich auf Angaben eines Projektinhabers, der als Geschäftsführer einer spezialisierten Genossenschaft seit Jahren im Bereich Jungunternehmensförderung arbeitete, sowie auf Angaben einer kantonalen Amtsstelle. Ein Problem bildeten hingegen die viel zu optimistischen Annahmen und die Unterschlagung von Schwierigkeiten seitens des Projektinhabers. Als die Sachlage offensichtlich wurde, reagierte das SECO, indem es die Ablösung des Projektinhabers verfügte, eine neue Trägerschaft installierte und die Projektziele in Absprache mit der Begleitgruppe redimensionierte. Allenfalls hätte eine vertieftere Überprüfung der Angaben des Projektinhabers im Vorfeld des Projektstarts einen Teil der Probleme sichtbar machen können. Ein Kritikpunkt betrifft das Zulassen eines relativ grossen Aufbaus von Infrastruktur in der Startphase des Pilotprojekts und die entsprechende Finanzierung. Insbesondere der neue Projektträger ist der Meinung, dass eine stufenweise Finanzierung der einzelnen «Startinseln» angebrachter gewesen wäre. Durch die gegenüber der Planung geringe Anzahl an Teilnehmer/innen (14 statt 24) ergaben sich sehr **hohe Kosten** pro im Projekt vermittelten Arbeitsmonat (im Schnitt 10'604 CHF vs. geplanten 4’388 CHF). Werden der finanzielle Input und die Anzahl an vermittelten Erwerbslosen bzw. Arbeitsmonaten des realisierten Pilotprojekts miteinander verglichen, so ist das Projekt als sehr teuer zu bezeichnen. Ein Hemmnis waren nach Ansicht des neuen Projektträgers die z.T. hohen Löhne einiger vermittelter Erwerbsloser (Bsp. kaufmännischer Bereich) und die eher marktfremde Situation eines jährlichen Fixlohnes bei Aussendienstanstellungen ohne Koppelung an den Umsatz.

Welche Wirkungen und welche Wirksamkeit lassen sich feststellen?

Betrachtet man den Output und die Wirkungen des Pilotprojekts so kann festgehalten werden, dass nur **wenige der Projektziele erreicht** werden konnten. Aus 14 vermittelten und von der ALV subventionierten Arbeitsverhältnissen (12 Neuunternehmen, 14 Erwerbslose) sind 3 Festanstellungen hervorgegangen, 11 Anstellungsverhältnisse (9 betroffene Unternehmen) wurden teilweise nach kurzer Zeit wieder aufgelöst. 2 der Firmen mit abgebrochenen Anstellungen sind eingegangen oder haben den «Startinsel»-Bereich aufgegeben. Dass 8 der 11 ehemals mit «Startinsel»-Mitarbeitenden besetzten Stellen zwei Jahre nach Projektbeginn unbesetzt sind, lässt darauf schliessen, dass es sich bei den geschaffenen «Startinsel»-Stellen um vergleichsweise prekäre Anstellungen handelte und sich das «Startinsel»-Projekt mehrheitlich nicht auf die Nachhaltigkeit der Unternehmen ausgewirkt hat. Von den 11 vermittelten Erwerbslosen, deren «Startinsel»-Anstellung abgebrochen wurde, haben bis Projektende 3 wieder andernorts eine Festanstellung gefunden, 3 Personen fanden befristete Anstellungen. 5 Personen waren zum Zeitpunkt der Berichtabfassung auf Stellensuche, davon waren 3 Personen ausgesteuert oder werden demnächst ausgesteuert. Gemäss Einschätzung der Erwerbslosen, die nach Abbruch der «Startinsel»-Anstellung wieder andernorts eine Stelle gefunden haben, war ihnen der «Startinsel»-Einsatz zwar auf der persönlichen Ebene zumeist von Nutzen, nicht aber bei der Stellensuche. 2 vermittelte Erwerbslose, die nach ihrer «Startinsel»-Anstellung wieder arbeitslos wurden, konnten während ihres «Startinsel»-Einsatzes eine neue ALV-Rahmenfrist aufbauen, was sie denn auch als Hauptgewinn des Projekts bezeichnen. Dieser Effekt liegt allerdings ausserhalb der Zielsetzung des Projekts. Bei den erreichten - soweit beurteilbar - nachhaltigen 3 Festanstellungen ist bei einer Anstellung ein Mitnahmeeffekt zu vermuten. Während die Erwerbslosen ihren «Startinsel»-Einsatz und die persönliche Wirkung auch bei einem Anstellungsabbruch mehrheitlich positiv bewerten, ist dies bei den entsprechenden Unternehmer/innen weniger der Fall. Bei den ge-

scheiterten Verhältnissen ist zu befürchten, dass sich die Einstellung der Unternehmer/innen gegenüber älteren Erwerbslosen eher verschlechtert als verbessert hat. Als Faktoren seitens der vermittelten Erwerbslosen für ein erfolgreiches Arbeitsverhältnis konnten die Motivation und die Anpassungsbereitschaft, insbesondere auch bei den Lohnvorstellungen, eruiert werden. Von grosser Bedeutung ist die allgemeine Wirtschaftslage bzw. die Arbeitsmarktanspannung. Als Faktoren für ein tendenzielles Scheitern der Arbeitsverhältnisse ergaben sich ein zu wenig abgestimmtes Anforderungsprofil (Leistung, Flexibilität), Anstellungen im Verkaufsbereich (Aussendienst), schwache Motivation und zu hohe «Startinsel»-Grundlöhne resp. Lohnvorstellungen.

Abnahme der Zielgruppe des Pilotprojekts im Projektverlauf

Als Erschwernis für die Zielerreichung des Pilotprojekts muss die im **Hintergrund zunehmende Entspannung am Arbeitsmarkt** genannt werden. Im Zuge der konjunkturellen Erholung zwischen Beginn und Ende des Projekts «Startinsel» ist die Arbeitslosigkeit im Kanton St. Gallen insgesamt von 3.2 Prozent auf 2.2 Prozent zurückgegangen (von 7'569 auf 5'211 Personen bzw. um 31%), bei den älteren Arbeitslosen 50+ von 2.7 Prozent auf 2.1 Prozent (von 1'558 auf 1'200 bzw. um 23%), die damit etwas unterdurchschnittlich profitierten. Generell ist davon auszugehen, dass bei anziehender Konjunktur die älteren Erwerbslosen mithin die letzten sind, die vom Aufschwung erfasst werden. Zwar hat der Anteil Hochqualifizierter unter den älteren Arbeitslosen während der Laufzeit des Projekts kaum abgenommen. Allerdings gingen die absoluten Zahlen wesentlich zurück (von 146 auf 105). Ein ähnliches Bild wie bei der Qualifikation zeigt sich bei der Vermittelbarkeit. Insgesamt verdeutlichen die Datenauswertungen, dass der «Pool» an Erwerbslosen im Sinne einer Zielgruppe während des Verlaufs des Projekts klar geschrumpft ist.

Massnahmen für Erwerbslose ab 50 Jahren

Die **Frage**, wie ältere Menschen länger im Arbeitsleben gehalten oder nach einer Arbeitslosigkeitsphase wieder reintegriert werden können, stellt sich **in praktisch allen hochentwickelten Ländern**. Alter gilt als eines der Risikokriterien, die die Chancen für einen Wiedereinstieg in die Arbeitswelt erschweren. Vielerorts wurden deshalb Pilotprojekte für Erwerbslose ab 50 initiiert. In der Schweiz gibt es bisher (Stand März 2007) kaum arbeitsmarktliche Massnahmen, die speziell auf ältere Erwerbslose zugeschnitten sind. Unter den herkömmlichen Massnahmen scheinen zur Integration älterer Stellensuchender vor allem die Einarbeitungszuschüsse (EAZ) Verwendung zu finden. International setzen die meisten Ansätze auf intensive Beratung, Motivationsmassnahmen, eine enge Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern sowie starke Anreize zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Ein allgemein wirksames Rezept scheint es dabei nicht zu geben und in der Forschung ist die Ausrichtung von Programmen und Massnahmen auf die Gruppe der «Älteren» umstritten, da eine grosse Diversität der spezifischen Problemlagen vorliegt.

Als vielversprechende **Ansätze zur Arbeitsmarktintegration älterer Erwerbsloser** haben sich herauskristallisiert:

- Intensive Beratung zu Beginn (Problemanalyse), Coaching, enge Begleitung, durch speziell geschulte Berater/innen bzw. Fallmanager/innen
- «Baukasten» verschiedener Instrumente und Massnahmen mit starkem Anreiz für die Aufnahme einer Erwerbsarbeit (Einkommensbeihilfen, «Workfare»-Prinzip)
- Zeitlich befristete Lohnkostensubventionen (Einarbeitungszuschüsse) für vergleichsweise gut qualifizierte und motivierte ältere «Strukturopfer»
- Fortbildung im Rahmen einer Beschäftigung (z.B. Unternehmenspraktika)
- Erwerbsarbeit im Niedriglohnbereich bei geringqualifizierten älteren Erwerbslosen, bei denen eine Nachqualifizierung nicht möglich scheint

■ Gutscheine zur individuellen Wahl von Fördermassnahmen (Lohnbeihilfe, Lohnsubvention, Fortbildung im Rahmen einer Beschäftigung) für vergleichsweise gut qualifizierte ältere Erwerbslose
■ Zusammenarbeit mit privaten Stellenvermittlern
■ Einbezug von Unternehmen im Form regionaler Ansätze («Goodwill», kleinräumige Struktur, soziale Verbindlichkeit)
■ Kampagnen auf gesellschaftlicher Ebene zur Wertschätzung der mittleren Lebensjahre.

Werden die Erkenntnisse aus der internationalen Forschung auf das primär auf Lohnzuschüssen (EAZ) basierende **Projekt «Startinsel»** übertragen, ist folgendes festzuhalten: Teillohnsysteme resp. Lohnsubventionen und Lohnbeihilfen gelten als wirksames Instrument, um Problemgruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Allerdings können sie unerwünschte Wirkungen haben (Unternehmen stellen Erwerbslose nur wegen Subventionen ein; Erwerbslose haben wegen Unterstützungsleistungen keinen genügenden Anreiz sich anzustrengen). Gemäss Literatur sind Lohnzuschüsse an die Erwerbslosen für die Integration in den Arbeitsmarkt tendenziell besser geeignet als Subventionen an die Unternehmen. Wichtig ist in jedem Fall eine zeitliche Befristung der Subvention. Von grosser Bedeutung ist, dass eine erwerbslose Person die Unterstützung nicht als Absicherung, sondern als Zubringer für eine Stelle betrachtet. Daher sollten Zuschüsse nur dann in Betracht gezogen werden, wenn eine erwerbslose Person als «job-ready» angesehen wird (ausreichend qualifiziert, belastbar und persönlich stabil). Dieser «Job-Readiness» wurde im Rahmen des «Startinsel»-Projekt – nicht zuletzt auch auf Grund der geringen Nachfrage und des Erfolgdrucks, genügend Arbeitsverhältnisse zustande zu bringen – vermutlich teilweise zu wenig Beachtung geschenkt.

Welche Empfehlungen lassen sich ableiten?

Vorauszuschicken ist, dass das **Pilotprojekt nicht entsprechend der Projektkonzeption** hat **durchgeführt** werden können. Auf Grund der geringen Fallzahlen bzw. der wenigen vermittelten Arbeitsverhältnisse konnte **keine vertiefte Wirkungsevaluation** erfolgen. Die Beurteilung muss sich daher auf den realisierten Teil des Projekts und die «Analyse von Einzelfällen» beschränken.

Werden das **Projekt, wie es im Rahmen der Pilotphase stattgefunden hat**, und seine Effekte vor dem Hintergrund der Zielsetzungen gewürdigt und mit Blick auf **Art. 75b AVIG** eine Empfehlungen zur Frage der Einführung oder Nichteinführung der Massnahme abgegeben, so muss diese **Empfehlung negativ** ausfallen. Auf Grund des tiefen Zielerreichungsgrads kann das Instrument/die Massnahme weder als ein adäquates «Sprungbrett» für ältere Versicherte betrachtet werden, die nach der Projektteilnahme leichter andernorts eine Stelle finden (Teilnehmende ziehen weiter, Prinzip «Durchlauf») noch als eine wirkungsvolle Einstiegshilfe in eine Dauerstelle bei Neuunternehmen (Teilnehmende verbleiben im gegründeten Unternehmen, Prinzip «stetige Neugründungen»). Hinsichtlich der erstgenannten Wirkung waren die Laufzeiten der «Startinsel»-Arbeitsverhältnisse häufig zu kurz und der aus dem Projekteinsatz gezogene Nutzen für eine Stellensuche aus Sicht der teilnehmenden Erwerbslosen zu wenig gross. Hinsichtlich der zweitgenannten Wirkung erscheint einerseits die Ausbeute von 3 Festanstellungen aus 14 vermittelten, subventionierten und «gecoachten» Arbeitsverhältnissen bei sehr hohen Projektkosten als relativ klein. Andererseits haben im Projektverlauf ebenso viele Erwerbslose nach abgebrochenen «Startinsel»-Anstellungen wieder andernorts eine Stelle gefunden, d.h. ohne entsprechendes Coaching und ohne Lohn- und Infrastrukturzuschüsse. Ein Nebeneffekt im Sinne der Förderung neuerer Unternehmen resp. der Arbeitsmarktdynamisierung oder wirtschaftlichen Entwicklung durch das Projekt dürfte vernachlässigbar sein. Ohnehin stellt sich hier die Frage, ob für diese Zwecke eine Unterstützung im Bereich Risikokapital oder allenfalls Beratung nicht besser angebracht ist als auf der Ebene – marktfremder - Lohnzuschüsse an Angestellte.

Als positive, **weiterzuverfolgenden Ansätze des Pilotprojekts «Startinsel»** sehen wir:

- intensives Coaching von älteren Erwerbslosen,
- direkte Zusammenarbeit mit Unternehmer/innen im regionalen Kontext,
- spezifische befristete Lohnkostenzuschüsse im Rahmen von EAZ.

In der Art, wie sich das Projekt realisieren liess, wurden die positiven Ansätze durch «Matching-Probleme» weitgehend aufgehoben: Einerseits war die Nachfrage bei den Neuunternehmer/innen zu gering, andererseits war der «Pool» an geeigneten Erwerbslosen 50+ zu klein. Erschwerend kam hinzu, dass sich der Pool durch die konjunkturelle Entwicklung während des Projektverlaufs weiter verkleinerte. Die Lösung für eine selbstfinanzierte Weiterführung des Projekts konnte vor diesem Hintergrund nicht erarbeitet werden.

Welches wären die **Voraussetzungen, damit das Projekt entsprechend seiner Konzeption erfolgreich hätte verlaufen können**? Das bestehende Konzept dürfte unter folgenden Voraussetzungen zum Erfolg führen:

- Grosser Pool an sehr gut qualifizierten sogenannten «Strukturopfern» unter den älteren Erwerbslosen
- Grosser Pool an «Start-up»-Firmen oder Neuunternehmer/innen mit Bedarf an Angestellten und keinen Vorurteilen gegenüber älteren Mitarbeitenden
- Eine wirtschaftliche Lage, die beide genannten Faktoren gleichzeitig unterstützt.

Ob diese spezifischen Bedingungen in Zukunft gegeben sind, ist schwierig abzuschätzen.

Welche **Anpassungen wären allenfalls sinnvoll**? Das Instrument der EAZ und die entsprechenden Kontrollmassnahmen haben sich für die Reintegration älterer Erwerbsloser grundsätzlich als wirkungsvoll erwiesen. Für die Zukunft wäre eine Spezifizierung «EAZ 50+» denkbar, beispielsweise verknüpft mit gezielten Standortsbestimmungskursen 50+ und Fallmanagement. Als relativ heikle Punkte in der Realisierung des «Startinsel»-Projekts haben sich die Beschränkung auf Jungunternehmen und die zahlreich nachgefragten Aussendienststellen erwiesen. Allenfalls sollte ein neues Projekt den Fokus eher nicht auf Neuunternehmen richten. Bestandene Firmen haben oft mehr Spielraum, Personen anzustellen, die erst nach einer Anlaufzeit das volle Leistungsniveau erreichen. Zu überprüfen ist auch, ob bei einem neuen Projekt die Konzentration auf bestimmte Unternehmen oder Branchen sinnvoll ist..

Abschliessend ist festzuhalten, dass das Problem geeigneter spezifischer Projekte/Massnahmen für ältere Erwerbslose in der Schweiz weiter aktuell bleiben wird. Lösungsmöglichkeiten zeigen hier auch Erfahrungen anderer Länder.

BASS

9 Quellen und Literatur

Aktison John und Sara Dewson (2001): Evaluation of the New Deal 50 Plus. Research with Individuals (Wave 1), Employment Service, Sheffield

Arnkil Robert, Jarmo Nieminen, Pekka Rissanen, Sari Pitkänen und Sanna-Mari Lyytinen (2002): Assessment of the Finnish National Programme on Ageing Workers (FINPAW), Discussion Paper for the Peer Review

Aust Judith und Stefanie Kremer (2007): Arbeitsmarktpolitik im Umbruch – Eine Chance für ältere Arbeitnehmer?, *WSI Mitteilungen*, 3, 115-122

Barth Hans J., Andreas Heimer und Iris Pfeiffer (2006): Älter werden – aktiv bleiben. Beschäftigung in Wirtschaft und Gesellschaft: Von Vorbildern lernen - «Best practice»-Strategien und Initiativen aus zehn Ländern, Bertelsmann Stiftung [Hrsg.], Gütersloh

Bauer Tobias, Beat Baumann und Kilian Künzi (1999): Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz, Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 1

BDWP British Department for Work and Pensions (2006): A New Deal for Welfare: Empowering People to Work (Consultation Report of the Secretary of State for Work and Pensions), London

Bertelsmann-Stiftung und Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände [Hrsg.] (2003): Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer. Internationaler Vergleich und Handlungsempfehlungen, Gütersloh

Beywl Wolfgang, Sandra Speer und Jochen Keer (2004): Wirkungsorientierte Evaluation im Rahmen der Armuts- und Reichtumsberichterstattung, Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung [Hrsg.], Bonn

Bieri Oliver, Ruth Bachmann und Daniela Bodenmüller (2006): RAV-Strategien zur Arbeitsmarktintegration und deren Wirksamkeit. Evaluation am Beispiel von jüngeren Niedrigqualifizierten und älteren Gutqualifizierten («Follow-up» der Wirkungsevaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AAM) des Staatsekretariates für Wirtschaft SECO)

BMWA Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2006): Kombilohn ist weiterer Mosaikstein zur Senkung der Arbeitslosigkeit, www.bmwa.gv.at/BMWA/Presse/Archiv2006/20060124_02.htm, 24. Januar

Börsch-Supan Axel, Ismail Düzgun und Matthias Weiss (2005): Altern und Produktivität: Zum Stand der Forschung, Mannheim

Bosch Gerhard und Sebastian Schief (2005): Ältere Beschäftigte in Europa: Neue Formen sozialer Ungleichheit, *WSI-Mitteilungen*, 58, 32-39

Brinkmann Christian, Marco Caliendo, Reinhard Hujer und Stephan L. Thomsen (2006): Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmassnahmen: Gewinner und Verlierer, in: Brinkmann Christian, Susanne Koch und Hans Gerhard Mendius [Hrsg.]: Wirkungsforschung und Politikberatung – eine Gratwanderung?, Nürnberg, 161-185

Brussig Martin und Matthias Knuth (2006): Altersgrenzenpolitik und Arbeitsmarkt: Zur Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenalters, *WSI-Mitteilungen*, 59, 307-313

Brussig, Martin, Matthias Knuth und Oliver Schweer (2006): Arbeitsmarktpolitik für ältere Arbeitslose, Institut für Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Bussmann Werner, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel [Hrsg.] (1997): Einführung in die Politikevaluation, Basel: Helbing & Lichtenhahn

Dietz Martin, Hermann Gartner, Susanne Koch und Ulrich Walwei (2006[1]): Kombilohn für ältere Arbeitslose: Massgeschneidert ist besser als von der Stange, IAB-Kurzbericht, Nr.18, Nürnberg

Dietz Martin, Susanne Koch und Ulrich Walwei (2006[2]): Kombilohn: Ein Ansatz mit Haken und Ösen, IAB-Kurzbericht, Nr. 3, Nürnberg

Eichhorst Werner (2006[1]): Beschäftigung Älterer in Deutschland: Der unvollständige Paradigmenwechsel, IZA DP, Nr. 1985, Bonn

Eichhorst Werner (2006[2]): Kombilöhne und Mindestlöhne als Instrumente der Beschäftigungspolitik – Erfahrungen und Handlungsoptionen, IZA DP, Nr. 2120, Bonn

Esping-Andersen Gosta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press

FfS-SG Fachstelle für Statistik Kanton St. Gallen, Staatskanzlei [Hrsg.] (2006): Der Kanton St. Gallen und seine Menschen in Zahlen – 2006, St. Gallen

Finanzdirektion des Kantons Bern [Hrsg.] (1998): ERKOS. Erfolgskontrolle von Staatsbeiträgen im Kanton Bern. Eine Einführung

Frölich Markus, Michael Lechner, Stefanie Behncke, Stephan Hammer, Nicolas Schmidt, Sarah Menegale, Annette Lehmann und Rolf Iten (2006): Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 20

Fuchs Johann (2006): Rente mit 67 - Neue Herausforderungen für die Beschäftigungspolitik, IAB-Kurzbericht, Nr.16

Gemischte EVD/EDI-Leitungsgruppe «Partizipation älterer Arbeitnehmer» (2005): Partizipation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Synthesebericht. Massnahmenvorschläge: Bereich Sozialversicherungen, Gesundheit am Arbeitsplatz, Arbeitsmarktfähigkeit, November

Götz Rudolf (2005): Active Ageing. Recherchestudie zu Good Practice im Auftrag des Arbeitsmarktservices Österreich, Wien

Grierson Karen (2002): New Deal 50 Plus. Quantitative Analysis of Job Retention, IAD Information Centre

Höpflinger François, Alex Beck, Maja Grob und Andrea Lüthi (2006): Arbeit und Karriere: Wie es nach 50 weitergeht. Eine Befragung von Personal-Verantwortlichen in 804 Schweizer Unternehmen, Zürich: Avenir Suisse

Jepsen Maria, David Foden und Martin Hutsebaut [Hrsg.] (2002): Active Strategies for Older Workers, Brussels

Knuth Matthias und Oliver Schweer (2004): JobCentre Plus. Aktivierende Arbeitsförderung in Grossbritannien, Bonn

Maltby Tony, Bert de Vroom, Maria L. Mirabile und Einer Overbye [Hrsg.] (2004): Ageing and the Transition to Retirement. A Comparative Analysis of European Welfare States, Aldershot: Ashgate

Martin John P. und David Grubb (2001): What works for whom. A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, Swedish Economic Policy Review, 8

Moss Nicola und Jessica Arrowsmith (2003): A Review of «What Works» for Clients Aged Over 50, Department for Work and Pensions

OECD (2005): Ageing and Employment Policies, Paris

OECD (2006): Ageing and Employment Policies. Live Longer, Work Longer, OECD Publishing, Paris

Pendleton Nigel (2006): More and better Jobs for Older Workers: JobCentre Plus Practical Experience, in: Spross Cornelia [Hrsg.]: Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer in Europa, Nürnberg, 213-226

Prognos AG [Hrsg.] (2006): Rahmenbedingungen und Aktivitäten zur Unterstützung sinnvoll gestalteter Erwerbsbiographien in ausgewählten Ländern, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Basel

Riphahn Regina T. und George Sheldon (2006): Arbeit in der alternden Gesellschaft. Der Arbeitsmarkt für ältere Menschen in der Schweiz. Zürcher Kantonalbank [Hrsg.], Rapperswil

Rossi Peter H., Mark W. Lipsy und Howard E. Freeman (2004): Evaluation. A Systematic Approach, 7th ed., Thousand Oaks: Sage Publications

Schneider Hilmar, Werner Eichhorst und Klaus F. Zimmermann (2006): Konzentration statt Verzettelung: Die deutsche Arbeitsmarktpolitik am Scheideweg. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, IZA DP, Nr. 2055, Bonn

Schönig Werner (2003): Vergleichsgruppenanalyse zur Kosten und Nutzen von zwei Modellprojekten der aktiven Arbeitsmarktpolitik, Bertelsmann Stiftung [Hrsg.], Köln, www.bik-online.de

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2005): Leistungsvereinbarung betreffend Durchführung des Pilotprojekts «success your vision», 29. März

SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2005): Pilotprojekt «success your vision». Projektbeschrieb, 25. Februar

Spross Cornelia [Hrsg.] (2006): Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer in Europa, Nürnberg

Taylor Philip (2005): Zum aktuellen Stand alters- und beschäftigungspolitischer Massnahmen in den Ländern der Europäischen Union, in: European Commission [Hrsg.] (2005): Mutual Learning Programme of the European Employment Strategy, Comprehensive Strategies for Active Aging, Brüssel

Trube Achim (1997): Zur Theorie und Empirie des zweiten Arbeitsmarktes. Exemplarische Erörterungen und praktische Versuche zur sozioökonomischen Bewertung lokaler Beschäftigungsförderung, Münster

Trube Achim und Frank Luschei (2002): Experimente in der Arbeitsmarktpolitik? - Über die Implementation, Durchführung und Evaluation eines Modellprojekts im Experimental-Kontrollgruppen-Design, in: Brinkmann Christian und Frank Wiessner [Hrsg.]: Innovationen in der Arbeitsmarktpolitik durch Freie Förderung. Begleitforschung zu Modellversuchen, Nürnberg, 21-58

Uplus Rheintal – Coaching für neue Unternehmen (2004): «Success your vision», Startinsel für Neuunternehmen, Konzept Version 2/Oktober 2004

van den Busch Uwe und Andreas Rohde (2005): Demografischer Wandel und Erwerbstätigkeit von Älteren - zukünftiges Arbeitsangebot und gegenwärtige Beschäftigungssituation, Wiesbaden

Vickerstaff Sarah (2006): Work and Welfare for older Workers: A British Review, in: Spross Cornelia [Hrsg.]: Beschäftigungsförderung älterer Arbeitnehmer in Europa, Nürnberg, 199-211

von Cranach Mario, Hans-Dieter Schneider, Eberhard Ulich und Ruedi Winkler [Hrsg.] (2004): Ältere Menschen in Unternehmen. Chancen, Risiken, Modelle, Bern: Haupt

Widmer Thomas, Charles Landert und Nicole Bachmann (2000): Evaluations-Standards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), www.seval.ch

10 Anhang

10.1 Kleinplakat und Faltprospekt «Startinsel», 10. Mai 2005

Die 6 Schritte:

1) Nehmen Sie mit der **Startinsel®** Kontakt auf und präsentieren Sie uns Ihre Unternehmensidee.

2) Wir überprüfen Ihren Businessplan.

3) Wir unterstützen Sie bei der Selektion Ihrer Mitarbeitenden.

4) Sie stellen die Mitarbeitenden ein, und wir starten gemeinsam mit der Teambildung.

5) Sie setzen Ihre Unternehmensidee aktiv am Markt um, und wir begleiten Sie dabei.

6) Nach einem Jahr beschäftigen Sie Ihre Mitarbeitenden weiter.

Haben wir Ihr Interesse geweckt?

Rufen Sie uns an und vereinbaren Sie einen unverbindlichen Gesprächstermin.

Wir freuen uns auf Sie!

startinsel®

Startinsel®
Herr Patrick Keel
ri.nova impulszentrum
CH-9445 Rebstein
Telefon +41 (0)71 775 82 30
www.startinsel.ch
info@startinsel.ch

foxcom.ch

Ihre Vision: Das eigene Unternehmen – mit erfahrenen Mitarbeitenden.

Finanzierbar?! Jetzt schon!

(Nein, wir sind keine Bank*)

* Die Startinsel® bietet Ihnen für Ihren Unternehmensauf- oder -ausbau:

- erfahrene Mitarbeitende
- unternehmerische Ansprechpartner
- zeitgerechte Büros und Kommunikationsmittel

Und das alles auch noch finanziert – zumindest für ein Jahr.

www.startinsel.ch

startinsel®

BASS

Zahlreiche junge bzw. neue Unternehmen gelangen früher oder später an einen Punkt, an dem die Unterstützung durch erfahrene Mitarbeitende das Unternehmen weiterbringen könnte. Doch dieser Entwicklungsschritt kostet Geld. Die finanzielle Belastung hindert viele UnternehmerInnen daran, in der Auf- bzw. Ausbauphase auf erfahrene und kompetente Fachkräfte zurückzugreifen. Bis jetzt.

Denn ab sofort existiert ein neuer, interessanter Weg.

Wenn Sie
- Ihr neues Unternehmen starten oder
- Ihr bereits seit wenigen Jahren bestehendes, jedoch immer noch neues Unternehmen ausbauen bzw. erweitern wollen,

kann die **Startinsel®** Sie unterstützen.

Was heisst das konkret?

Die **Startinsel®** beteiligt sich während eines Jahres an den Lohnkosten von stellensuchendem Fachpersonal. Wir unterstützen Sie dabei, das für Sie richtige Personal zu finden, begleiten Sie und Ihre neuen Mitarbeitenden in der Teamentwicklung und stehen Ihnen beratend zur Seite. Auch stellen wir Ihnen bei Bedarf zeitgerechte Büros und Kommunikationsmittel zur Verfügung.

Das seco, Staatssekretariat für Wirtschaft, Bern, ist Trägerschaft dieses Projektes. Ziel des Vereins **Startinsel®** ist es, über 50-jährige Stellensuchende über orts- und branchenübliche Arbeitsverhältnisse in junge Unternehmen zu integrieren und somit nachhaltig neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Staatssekretariat für Wirtschaft
Secrétariat d'Etat à l'économie
Segretariato di Stato dell'economia
State Secretariat for Economic Affairs
seco

Beim Umsetzen Ihrer unternehmerischen Ziele unterstützt Sie die **Startinsel®** durch:

Erfahrene Mitarbeitende

Als NeuunternehmerIn bieten Sie fachkompetenten Stellensuchenden, die über 50 Jahre alt sind, einen geeigneten Arbeitsplatz. Dabei gewähren wir Ihnen finanzielle Lohnzuschüsse, d.h. Sie selbst zahlen während eines Jahres nur ca. 40 % der Bruttolohnkosten Ihrer neuen Mitarbeitenden. Im Anschluss an dieses Startjahr beschäftigen Sie die Mitarbeitenden in Ihrem Unternehmen weiter.

Zeitgerechte Büros und Kommunikationsmittel

Bei Bedarf finden Sie bei uns moderne und sofort zur Verfügung stehende Räumlichkeiten samt Infrastruktur (Büroarbeitsplätze inkl. PC, Drucker, Telefon, Internet etc.), damit Sie Ihre Geschäftstätigkeit umgehend aufnehmen können.
Und dies alles ohne grösseren finanziellen Mehraufwand für Sie.

Unternehmerische Ansprechpartner

Wir unterstützen Sie bei der Selektion Ihrer neuen Mitarbeitenden und fördern die Zusammenarbeit in Ihrem neuen Team. Während des Startjahres begleiten wir Sie als UnternehmerIn mit regelmässigen, bedürfnisorientierten und praxisnahen Coachingmassnahmen.

startinsel®

10.2 Bsp. Gesprächsleitfaden: Unternehmensbefragung 1. Projektjahr

BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN
STEFAN SPYCHER, DR.RER.POL. · KILIAN KÜNZI, LIC.PHIL.HIST. · HEIDI STUTZ, LIC.PHIL.HIST.
KONSUMSTRASSE 20 · CH-3007 BERN · TEL +41 (0)31 380 60 80 · FAX +41 (0)31 398 33 63 · INFO@BUEROBASS.CH · WWW.BUEROBASS.CH

Evaluation des Pilotprojekts «Success your vision – Startinsel 2005-2007»

Mündliche Befragung der teilnehmenden Unternehmen nach dem ersten Projektjahr

Im Auftrag
des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)
Arbeitsmarkt & Arbeitslosenversicherung
Ressort Grundlagen & Analysen

Bern im März 2006

BASS

Sehr geehrte/r Unternehmer/in

Mit Entscheid vom 21. Februar 2004 stimmte die Ausgleichsstelle der Arbeitslosenversicherung der Durchführung des Pilotprojekts «Success your vision» bzw. «Startinsel» nach Art. 75a AVIG zu. Das Projekt, das am 1. April 2005 startete und auf zwei Jahre angelegt ist, hat zum Ziel, gut qualifizierte Erwerbslose ab 50 Jahren möglichst nachhaltig in neueren Unternehmen zu integrieren.

Unser Forschungsbüro wurde beauftragt, das Projekt wissenschaftlich zu evaluieren. Zu diesem Zweck führen wir nach Ablauf des ersten und des zweiten Projektjahrs verschiedene Befragungen, Analysen und Gespräche durch, darunter auch Befragungen von Unternehmen. Diese Befragungen bzw. Ihre Einschätzungen bilden einen wichtigen Bestandteil der Evaluation. Herzlichen Dank, dass Sie sich zu einem Gespräch bereit erklärt haben!

Als unabhängige Firma garantiert Ihnen das Büro BASS absolute Diskretion im Umgang mit Ihren Angaben. Diese werden ausschliesslich im Rahmen der erwähnten Evaluation verwendet.

Inteviewfragen

1. **Wie sind Sie mit dem Pilotprojekt in Kontakt gekommen? Wie beurteilen Sie die Bekanntmachung des Projekts?**

2. **Aus welchen Gründen haben Sie sich entschieden, am Projekt teilzunehmen bzw. eine gut qualifizierte erwerbslose Person ab 50 Jahren anzustellen?**

3. **Welches könnten aus Ihrer Sicht die Hauptgründe sein, weshalb ein/e Unternehmer/in davon absieht, am Projekt teilzunehmen bzw. eine gut qualifizierte erwerbslose Person ab 50 Jahren anzustellen?**

4. **Wie verläuft Ihre Zusammenarbeit mit der Projektleitung «Startinsel» (Herrn [redacted]) genau? Sehen Sie Verbesserungsmöglichkeiten?**

5. **Wie erfolgt der konkrete Einsatz der erwerbslosen Person(en) in Ihrem Unternehmen? Welches sind die Anstellungsbedingungen?**

6. **Welches sind bisher Ihre positiven Erfahrungen im Projekt und mit der Anstellung der erwerbslosen Person?**

7. **Welches sind bisher Ihre negativen Erfahrungen im Projekt und mit der Anstellung der erwerbslosen Person?**

8. **Welche Empfehlungen würden Sie mit Blick auf die Zukunft abgeben? Wo sehen Sie Schwierigkeiten für den weiteren Verlauf?**

9. **Gibt es noch weitere, nicht angesprochene Punkte, die Ihnen wichtig erscheinen?**

Besten Dank für Ihre wertvolle Mitarbeit!

BASS

10.3 Tabellenanhang ältere Arbeitslose Kanton St. Gallen 2005 / 2007

Die nachfolgenden Tabellen geben einen Überblick über die statistischen Besonderheiten älterer Arbeitsloser im Kanton St. Gallen zu Beginn (Ende März 2005) und nach Ende des Projekts «Startinsel» (Ende März 2007).

Tabelle 8: Arbeitslose im Kanton St. Gallen nach Alter

	18-29 Jahre	30-49 Jahre	50+Jahre	Total
März 2005	2'718	3'293	1'558	7'569
März 2007	1'728	2'283	1'200	5'211
Rückgang (in %)	- 36%	- 31%	- 23%	- 31%

Quelle: AVAM, eigene Darstellung

Tabelle 9: Arbeitslosenquoten Kanton St. Gallen nach Altersgruppen

	18-29 Jahre	30-49 Jahre	50+Jahre	Total
März 2005	4.6%	2.8%	2.7%	3.2%
März 2007	2.9%	1.9%	2.1%	2.2%

Quelle: AVAM, eigene Darstellung

Tabelle 10: Arbeitslose im Kanton St. Gallen nach Alter und Geschlecht

	18-29 Jahre		30-49 Jahre		50+Jahre		Total	
	März 05	März 07	März 05	März 07	März 05	März 07	März 05	März 07
Anzahl								
Männer	1'414	836	1'781	1'131	969	649	4'164	2'616
Frauen	1'304	892	1'512	1'152	589	551	3'405	2'595
Total	2'718	1'728	3'293	2'283	1'558	1'200	7'569	5'211
In Prozent								
Männer	52.0%	48.4%	54.1%	49.5%	62.2%	54.1%	55.0%	50.2%
Frauen	48.0%	51.6%	45.9%	50.5%	37.8%	45.9%	45.0%	49.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Quelle: AVAM, eigene Darstellung; Abweichungen von 100% ergeben sich durch Rundungsfehler

Tabelle 11: Arbeitslose im Kanton St. Gallen nach Alter und Qualifikation

	18-29 Jahre		30-49 Jahre		50+Jahre		Total	
	März 05	März 07	März 05	März 07	März 05	März 07	März 05	März 07
Anzahl								
Hohe Qualifikation	104	40	326	227	146	105	576	372
Mittlere Qualifikation	1'426	857	1'576	1'055	789	636	3'791	2'548
Tiefe Qualifikation	1'153	803	1'314	938	593	423	3'060	2'164
Keine Angabe	35	28	77	63	30	36	142	127
Total	2'718	1'728	3'293	2'283	1'558	1'200	7'569	5'211
*In Prozent**								
Hohe Qualifikation	3.9%	2.4%	10.1%	10.2%	9.6%	9.0%	7.8%	7.3%
Mittlere Qualifikation	53.1%	50.4%	49.0%	47.5%	51.6%	54.6%	51.0%	50.1%
Tiefe Qualifikation	43.0%	47.2%	40.9%	42.3%	38.8%	36.3%	41.2%	42.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Quelle: AVAM, eigene Darstellung

*Bei der Prozentuierung wurden die fehlenden Angaben ausgeschlossen; Abweichungen von 100% ergeben sich durch Rundungsfehler.

Tabelle 12: Arbeitslose im Kanton St. Gallen nach Alter und Vermittelbarkeit

	18-29 Jahre		30-49 Jahre		50+Jahre		Total	
	März 05	März 07	März 05	März 07	März 05	März 07	März 05	März 07
Anzahl								
Leicht vermittelbar	146	62	144	61	31	8	321	131
Mittelmässig vermittelbar	1'994	1'243	2'199	1'545	792	605	4'985	3'393
Schwer vermittelbar	576	410	948	662	735	577	2'259	1'649
Keine Angabe	2	13	2	15	0	10	4	38
Total	2'718	1'728	3'293	2'283	1'558	1'200	7'569	5'211
*In Prozent**								
Leicht vermittelbar	5.4%	3.6%	4.4%	2.7%	2.0%	0.7%	4.2%	2.5%
Mittelmässig vermittelbar	73.4%	72.5%	66.8%	68.1%	50.8%	50.8%	65.9%	65.6%
Schwer vermittelbar	21.2%	23.9%	28.8%	29.2%	47.2%	48.5%	29.9%	31.9%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Quelle: AVAM, eigene Darstellung
*Bei der Prozentuierung wurden die fehlenden Angaben ausgeschlossen; Abweichungen von 100% ergeben sich durch Rundungsfehler

Tabelle 13: Arbeitslose im Kanton St. Gallen nach Alter und Dauer der Arbeitslosigkeit

	18-29 Jahre		30-49 Jahre		50+Jahre		Total	
	März 05	März 07	März 05	März 07	März 05	März 07	März 05	März 07
Anzahl								
Bis 6 Monate arbeitslos	1'873	1'298	1'932	1'467	701	573	4'506	3'338
7-12 Monate arbeitslos	598	312	892	517	400	270	1'890	1'099
Über 12 Mte. arbeitslos	247	118	469	299	457	357	1'173	774
Total	2'718	1'728	3'293	2'283	1'558	1'200	7'569	5'211
In Prozent								
Bis 6 Monate arbeitslos	68.9%	75.1%	58.7%	64.3%	45.0%	47.7%	59.5%	64.1%
7-12 Monate arbeitslos	22.0%	18.1%	27.1%	22.7%	25.7%	22.5%	25.0%	21.1%
Über 12 Mte. arbeitslos	9.1%	6.8%	14.2%	13.1%	29.3%	29.8%	15.5%	14.8%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Quelle: AVAM, eigene Darstellung; Abweichungen von 100% ergeben sich durch Rundungsfehler