

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

Zusammenfassung des Schlussberichts

Kilian Künzi, Susanne Schmutz und Silvia Strub (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS), im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Arbeitsmarkt & Arbeitslosenversicherung, Ressort Grundlagen & Analysen, Juni 2007

Inhaltsübersicht Schlussbericht

1. Dank
2. Inhaltsverzeichnis
3. Abkürzungsverzeichnis
4. Zusammenfassung
5. Ausgangslage und Auftrag
6. Methodisches Vorgehen, Datengrundlage
7. Ziel- und Konsistenzevaluation
8. Umsetzung des Projekts, Vollzug
9. Wirkungen und Wirksamkeit
10. Hintergrund: Arbeitslosenzahlen im Kanton St. Gallen während des Projektverlaufs
11. Arbeitsmarktliche Massnahmen für Erwerbslose ab 50 Jahren
12. Schlussbemerkungen und Empfehlungen
13. Quellen und Literatur
14. Anhang

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 (ALV) sowie ein enges und professionelles 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%, in den zweiten 6 Monaten degressiv zu 65 bis 40%, im Jahresschnitt zu 61.25%. 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% 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, Zu-

sammenarbeit 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 **Zielreichung** mit der geplanten Massnahme grundsätzlich **gegeben** ist. Ein Problem stellt allenfalls die Lohnsubventionie-

rung 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 zum andern 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 vertiefere 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 aussteuert).

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 1 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% zurück, bei den älteren Arbeitslosen 50+, die erfahrungsgemäss weniger von einer verbesserten Wirtschaftslage profitieren können, von 2.7% auf 2.1%. 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 vorliegt.

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 Erfolgsdrucks, 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 Empfehlung zur Frage der Einführung oder Nicht-Einführung 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 Standortbestimmungskursen 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.