

Evaluation des Pilotprojektes

«Altersteilzeit im Bauhauptgewerbe» 1999 - 2005

Zusammenfassung des Schlussberichts über die Phase 1999-2000

Im Auftrag
des Staatssekretariats für Wirtschaft und Arbeit SECO

Stefan Spycher	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
Martin Stamatiadis	Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung
Beat Baumann	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
Dr. Jürg Baillod	Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung

Bern, September 2001

Ausgangslage

Am 5. Februar 1998 hiess das SECO (damals noch Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit BWA) gestützt auf den Pilotartikel 110a des Gesetzes über die Arbeitslosenversicherung (AVIG) ein Gesuch der Gewerkschaft Bau und Industrie und des Schweizerischen Baumeisterverbandes zur Durchführung des Pilotprojektes «Altersteilzeit im Bauhauptgewerbe» gut. Das Projekt startete im Herbst 1998 und wird am 31. Dezember 2005 abgeschlossen werden.

Eine Auflage für die Durchführung des Projektes bestand darin, dass eine Evaluation durch eine externe Stelle vorgenommen wird. Im November 1998 wurde die Arbeitsgemeinschaft, die durch das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) und das Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (büro a&o) gebildet wurde, mit der Durchführung der Evaluation beauftragt.

Das «Projekt Altersteilzeit»

Das Projekt sieht vor, dass während einem vier-jährigen Eintrittsfenster (1999 bis 2002) maximal 1'000 Arbeitnehmer/innen des Bauhauptgewerbes, welche 60 Jahre oder älter sind, einen langfristigen Arbeitsvertrag mit dem Arbeitgeber abschliessen können. Der Vertrag sieht eine durchschnittliche Arbeitszeit über die verbleibende Zeit bis zur Pensionierung von 50 Prozent vor. Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber einigen sich gemeinsam auf ein bestimmtes Modell der Teilzeit (ständige Teilzeit, saisonale oder quartalsweise Verblockung, degressive abnehmende Arbeitszeit).

Die Arbeitnehmenden erhalten 90 Prozent ihres letzten AHV-pflichtigen Lohns. Ihr Finanzierungsbeitrag liegt somit im Lohnverzicht von 10 Prozent. Sie bezahlen 90 Prozent der Arbeitnehmerbeiträge der Sozialversicherungen. Der Arbeitgeber trägt ebenfalls mit 10 Prozent zur Finanzierung bei, indem er 60 Prozent des Lohnes für 50 Prozent Arbeitszeit übernimmt. Formal bezahlt er 90 Prozent der Arbeitgebersozialversicherungsbeiträge, 30 Prozent werden ihm aber von der Arbeitslosenversicherung (ALV) rück erstattet. Die ALV übernimmt weiter 30 Prozent der Lohnkosten.

Das «Projekt Altersteilzeit» im Bauhauptgewerbe verfolgt verschiedene Ziele:

- Den älteren Bauarbeitern soll ein würdiger und gleitender Rücktritt aus dem Berufsleben ermöglicht werden,
- Die zum Teil hohen sozialen und beruflichen Qualifikationen sollen in der verbleibenden Arbeitszeit durch eine gezielte Übergabe von Know-how an jüngere Arbeitnehmer/innen genutzt werden,
- Erwerbslosigkeit und Invalidisierung mit den damit verbundenen Belastungen der Sozialversicherungen sollen reduziert werden,
- Arbeitsplätze sollen erhalten und die Einstellung von jüngeren und primär arbeitslosen Personen ermöglicht werden,
- Für die Arbeitslosenversicherung soll das Projekt kostenneutral durchgeführt werden.

Das Projekt wird vom Verein «Trägerschaft Altersteilzeit des schweizerischen Bauhauptgewerbes» durchgeführt. Sechs Organisationen sind Mitglieder: Der Schweizerische Baumeisterverband, die Gewerkschaft Bau und Industrie, die Gewerkschaft für Industrie, Gewerbe und Handel, der Schweizerische Baukaderverband, die Schweizerische Kader-Organisation und der Schweizerische Kaufmännische Ver band.

Die Projektziele stehen im Spannungsfeld zwischen ALV und Altersvorsorge

Das «Projekt Altersteilzeit» nimmt ein wichtiges Problem des Bauhauptgewerbes (und anderer Branchen mit körperlicher Schwerarbeit) auf: Die Arbeitenden nutzen sich physisch und psychisch während ihres Erwerbslebens stärker ab als die Arbeitnehmer/innen in anderen Branchen. Daher kommt es überproportional häufig zu Invalidisierungen älterer Arbeitnehmender. Auch von der Erwerbslosigkeit ist diese Gruppe überdurchschnittlich häufig betroffen.

Trotz der sinnvollen Zielsetzungen des Projektes stellt sich die Frage, ob es Sache der Arbeitslosenversicherung ist, derartige Projekte mitzufinanzieren. Dazu muss das Verhältnis zwischen der Arbeitsmarktpolitik und der Altersvorsorgepolitik erörtert werden. Die Arbeitsmarktpolitik steht dabei immer in einem gewissen Spannungsfeld zur Altersvorsorgepolitik. Aufgrund der langfristigen und wirtschaftspolitisch wichtigen Bedeutung der Regelung des Übergangs in den Ruhestand, ist davon auszugehen, dass grundsätzlich das Primat der Gestaltung des Übergangs bei der Altersvorsorgepolitik liegt. Besonders in Rezessionszeiten gibt es aber Argumente dafür, die Arbeitsmarktpolitik der Altersvorsorgepolitik temporär vorzuziehen. Aus heutiger Sicht kommt man allerdings zum Schluss, dass es 1998 nicht Aufgabe der Arbeitslosenversicherung gewesen ist, das «Projekt Altersteilzeit» auf den Weg zu bringen. Die Konjunkturtal sohle war durchschriften, und bereits 1999 begann nach einer Erholungsphase der Aufschwung. Aller-

dings wurde Mitte 1998 die konjunkturelle Lage für 1999/2000 noch wesentlich pessimistischer beurteilt. Daher erscheint die Bewilligung des «Projektes Altersteilzeit» verständlich.

Mangelhafte Projektteilnahme

Ausgehend von 5'000 Arbeitnehmer/innen zwischen 60 und 65 Jahren, wurde von der Projektleitung die Teilnahme von 180 Betrieben mit 1'000 Arbeitnehmer/innen erwartet. Eine Analyse der zur Verfügung stehenden statistischen Grundlagen zeigt, dass das Potenzial überschätzt wurde: Im Bauhauptgewerbe arbeiteten 1998 nur zwischen 1'500 und 3'000 Personen im betreffenden Alterssegment.

Bis Ende 2000 partizipierten 74 Betriebe mit 136 Arbeitern (ausschliesslich Männer). Die Erwartungen wurden somit eindeutig nicht erfüllt. Die mangelnde Resonanz basiert auf einem Zusammenspiel von verschiedenen Ursachen: Sich ändernde Rahmenbedingungen des Projektes (bspw. durch eine Verbesserung der Konjunkturlage), teilweise unzureichende Umsetzung des Projektes (kurze Vorbereitungszeit, mangelnde Nachhaltigkeit der Information über das Projekt) und spezifische Gründe, welche Betriebe bzw. Arbeitnehmer von einer Teilnahme abgehalten haben. Drei Aspekte stehen letztlich im Vordergrund:

- Erstens basiert das Projekt auf Freiwilligkeit. Dies hat insbesondere auf Seiten der Betriebe gewichtige Auswirkungen. Man kann davon ausgehen, dass die TeilnehmerInnenzahl wesentlich höher gewesen wäre, wenn nicht die Arbeitgeber ihr Einverständnis hätten geben müssen. Nicht nur hätten viele Arbeiter, die durch das Veto ihres Betriebs an der Teilnahme gehindert worden sind, partizipiert, sondern weitere Arbeiter hätten sich überhaupt erst dafür gehalten, ihr Anliegen vorzubringen (keine Angst vor Entlassungen).
- Zweitens kam das Projekt zu spät. Der Konjunkturaufschwung nach einer langen Phase der Krise und des Abbaus führte dazu, dass die Betriebe bereits im Laufe des Jahres 1998 zunehmend daran interessiert waren, die Belegschaft zu halten und mit Temporärkräften zu ergänzen. Die Bereitschaft, am «Projekt Altersteilzeit» teilzunehmen, reduzierte sich dadurch bei allen Betrieben merklich.
- Drittens schliesslich scheint die Kostenbeteiligung der Betriebe absolut gesehen (zwischen 5'000 und 15'000 Franken pro Jahr und Arbeiter) und im Vergleich zu Alternativen (teilweise oder vollständige Entlassung, Zwischenverdienst, Krankentaggeld etc.) zu hoch gewesen zu sein. Auch viele teilnehmende Betriebe geben an, dass sie aufgrund der Kosten zuerst grössere Bedenken gegenüber einer Teilnahme gehabt haben.

Zufriedene Betriebe, aber kaum nachhaltige Wirkung

Die teilnehmenden Betriebe sind mit dem «Projekt Altersteilzeit» sehr zufrieden. Zwei Drittel der Betriebe würde ohne zu zögern und unter den gleichen Bedingungen wieder am Projekt partizipieren. Ausschlaggebend für die Teilnahme war ein Zusammengehen von sozialen und betriebswirtschaftlichen Gründen. Einerseits sind die Betriebe bereit, für die langjährigen Mitarbeiter, welche in den Jahren unmittelbar vor dem Erreichen des AHV-Rentenalters weniger leistungsfähig sind, etwas zu unternehmen und sich dieses Engagement auch etwas kosten zu lassen. Andererseits werden auch die betriebswirtschaftlichen Vorteile gesehen, wenn sowohl das Know-how der älteren und gesundheitlich angeschlagenen Arbeitnehmer erhalten werden kann, aber auch nicht mehr der ganze Lohn einer Vollzeitstelle bezahlt werden.

Trotz der hohen Zufriedenheit der teilnehmenden Betriebe kann nicht davon ausgegangen werden, dass sich ihr (Beschäftigungs-)Verhalten durch das Projekt wesentlich verändert hat:

- Ohne Projekt wären die Teilnehmer kaum entlassen worden. Darin spiegelt sich das hohe soziale Bewusstsein der teilnehmenden Betriebe.
- Die Ersatzanstellungen bzw. die Schaffung von Lehrstellen wäre in mehr als der Hälfte der Fälle auch ohne Projekt erfolgt.
- Das Beschäftigungsverhalten der Betriebe über die Wintermonate wird kaum vom «Projekt Altersteilzeit» bestimmt. Im Vordergrund steht vielmehr die grundsätzliche Verschiebung von der noch vor 10 Jahren üblichen „Entlassung“ der Saisoniers hin zu Arbeitszeitmodellen, welche einen Ausgleich zwischen Winter und Sommer herstellen. Gleichzeitig nahm auch die Häufigkeit von Entlassung von temporären Angestellten zu.
- In der Praxis wurden die vertraglich vereinbarten Modelle der Teilzeitarbeit selten so umgesetzt wie vorgesehen. Vielmehr wurden die Arbeiter gemäss den Bedürfnissen des Betriebes flexibel eingesetzt.
- Der angestrebte Know-how-Transfer von den älteren zu den jüngeren Arbeitnehmer/innen wurde in der Praxis nicht installiert. Die Betriebe hatten schlicht kein Interesse daran.

Positive Auswirkungen auf die teilnehmenden Arbeiter

Bei den Auswirkungen des «Projektes Altersteilzeit» auf die teilnehmenden Arbeiter sticht ins Auge, dass

sich bei einer überwältigenden Mehrheit eine Verbesserung der Gesundheit eingestellt hat. Das gestiegerte Wohlbefinden kann auf die geringere Belastung und die zusätzlichen Erholungsmöglichkeiten, die eine Teilzeitarbeit mit sich bringt, zurückgeführt werden.

Positiv bewerten die Arbeitnehmenden auch, dass sie neuerdings mehr Musse für sich selber und ihre Hobbys haben. Auch die Zeit für Erholung wird geschätzt. Insgesamt bekunden die Projektteilnehmer kaum Mühe, die freie Zeit sinnvoll zu gestalten.

Ebenfalls hinsichtlich der Konsequenzen auf die Familie überwiegen die positiven Aspekte (gemeinsame Aktivitäten, Hilfe in Haushalt usw.). Nur wenige Personen hatten diesbezüglich anfängliche Vorbehalte. Nach der Anlaufphase konnten sie aber feststellen, dass sich zu Hause keine grösseren Probleme (z.B. „sich auf den Füssen herumstehen“) ergaben.

Trotz reduziertem Pensum hat sich am Inhalt der Arbeit bei der grossen Mehrheit der Projektteilnehmer nichts geändert. Negativ hat sich die teilzeitliche Arbeit nur bei einer Minderheit ausgewirkt: Sie werden neu als Springer eingesetzt, was überwiegend als zusätzliche Belastung bewertet wird.

Die Lohneinbusse von zehn Prozent hat für die meisten Befragten zur Folge, dass sie finanziell gewisse - allerdings geringfügige - Einschränkungen in Kauf nehmen müssen. Auf bestimmte Dinge wirklich verzichten, muss nur eine Minderheit. Eine weitere Minderheit verkraftet die Lohneinbusse problemlos.

Die meisten Befragten bekommen von ihren Arbeitskollegen positive oder gar keine Rückmeldungen bezüglich der Projektteilnahme zu hören. Immerhin hat aber fast ein Drittel der Teilnehmer mindestens schon einmal abwertende Bemerkungen über sich ergehen lassen müssen. Insgesamt muss dies zu den negativsten Auswirkungen der Altersteilzeit gezählt werden.

Kaum Initialwirkung für die Baubranche

Die Erfahrungen, welche mit dem «Projekt Altersteilzeit» gesammelt werden konnten, werden von den Sozialpartnern als wertvoll betrachtet, obwohl sie vor allem negativ sind. Es wird auch davon ausgegangen, dass durch das Projekt ein grösserer Kreis von Arbeitnehmer/innen und Arbeitgeber für das Thema des vorzeitigen Ruhestandes sensibilisiert werden konnten.

Generell wird dem Projekt aber keine grosse Wirkung für zukünftige Lösungen zugeschrieben. Dies hat vor allem zwei Gründe: Zum einen wird für die Zukunft klar eine Lösung mit vorzeitigem Ruhestand und nicht mit Modellen der Altersteilzeit angestrebt. Zum anderen ist für die Zukunft vor allem das Problem der Freizeitfähigkeitsleistungen bei einem vorzeitigen Berufsausstieg zu lösen. Dazu bietet das «Projekt Altersteilzeit» keine Anhaltspunkte.

Positiver ist die Einschätzung im Bereich des Baukaders. Insbesondere die Poliere haben überproportional stark am Projekt teilgenommen. Entsprechend positiver fällt auch die Bewertung aus der Sicht des Verbandes aus. Eine Fortsetzung des Modells würde hier durchaus begrüßt.

Schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis

Das «Projekt Altersteilzeit» wird bis Ende 2005 – berechnet auf der Basis der 136 Teilnehmer, deren Aufnahme bis Ende 2000 definitiv war – insgesamt Kosten in der Höhe von 15.6 Millionen verursachen. Hätte es das Projekt nicht gegeben, so wären lediglich Kosten in der Höhe von 8.8 Millionen Franken entstanden. Der volkswirtschaftliche Verlust, welcher durch das «Projekt Altersteilzeit» ausgelöst wurde, beträgt somit 7 Millionen Franken. Die öffentliche Hand trägt mit 8.9 Millionen Franken zur Finanzierung des Projektes bei (57%). Ohne «Projekt Altersteilzeit» wären für die öffentliche Hand nur Kosten in der Höhe von 5.0 Millionen Franken entstanden. Das Projekt erzielte somit auch für die öffentliche Hand eine negative finanzielle Bilanz.

Das Ergebnis der Effizienzanalyse ist allerdings in folgendem Rahmen zu sehen: Nicht alle positiven Folgen des Projektes konnten berechnet werden (bspw. die Auswirkungen auf die Gesundheit der Teilnehmer). Es ist allerdings zu vermuten, dass selbst unter Berücksichtigung dieser Nutzenkomponente die Bilanz deutlich negativ geblieben wäre. Zwei Gründe können für dieses Ergebnis angeführt werden:

- Die Hälfte der Projektteilnehmer wäre ohne Projekt nicht entlassen worden und hätten daher bei der Arbeitslosenversicherung keine Kosten verursacht. Daher konnten durch das Projekt auch keine grösseren Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung erzielt werden.
- Als Ersatz für die Projektteilnehmer wurden vor allem Lehrlinge angestellt und nur relativ wenige Erwerbslose rekrutiert. Auch dadurch hielten sich die Einsparungen bei der Arbeitslosenversicherung in Grenzen.

Die negative Bilanz hat stark mit der Anzahl der Teilnehmer zu tun. Der vorliegende Bericht dokumentiert an verschiedenen Stellen, dass am «Projekt Altersteilzeit» vor allem Betriebe mit einem ausgeprägten sozialen Bewusstsein teilnehmen. Die nicht-teilnehmenden Betriebe haben (vor allem über die Wintermonate) nach wie vor recht häufig ältere Erwerbstätige entlassen. Hätten diese Betriebe teilgenommen, dann wären die Einsparungen für die Arbeitslosenversicherung substantieller geworden.

Guter Vollzug des Projektes

Die Überprüfung des Vollzugs ergab, dass die geschäftsführende Stelle des Trägervereins die vorgesehenen Aufgaben – mit wenigen Ausnahmen – alle wahrgenommen hat und dass diese mit grosser Sorgfalt und Professionalität durchgeführt wurden. Ausnahmen gibt es in folgenden Bereichen:

- Die Koordinationsstelle überprüfte nicht, ob in der Praxis die vertraglich vereinbarten Modelle auch tatsächlich umgesetzt wurden. Es kann aufgrund der Befragungen der Betriebe und Arbeitnehmer davon ausgegangen werden, dass vor allem bei kleineren Betrieben die Projektteilnehmer Arbeit auf Abruf praktizierten. Zum Schutze der Arbeitnehmer hätte man sich gewünscht, dass die Koordinationsstelle den Modellen in der Praxis zu mehr Nachhaltigkeit verholfen hätte.
- Die Koordinationsstelle führte generell keine Überprüfungen von Missbräuchen durch die Arbeitnehmer (bspw. Schwarzarbeit) und Arbeitgeber (bspw. Nichteinhalten der 50 Prozent Teilzeit) durch. Zu Recht führt sie an, dass entsprechende Überprüfungen sehr aufwendig, wenn nicht sogar unmöglich gewesen wären. Dies wirft für eine anderes Projekt die Frage auf, ob nur Regeln eingeführt werden sollen, welche in der Praxis auch überprüft werden können.
- Die Projektadministration wurde durch einen unglücklichen Aufbau der Projektdatenbank(en) unnötig erschwert. Bei einem analogen Projekt müsse bei der Konzeption der Datenbank sorgfältiger vorgegangen werden.

Fazit

Neben den positiven Effekten auf die teilnehmenden Betriebe und Arbeiter bzw. neben den Lerneffekten für alle beteiligten Akteure (bspw. beim Umgang mit Teilzeitarbeit), fällt die Gesamtbeurteilung des Pilotprojektes Altersteilzeit eher kritisch aus:

- Die meisten Projektziele konnten nicht oder nur teilweise erreicht werden: Die Verhinderung der Erwerbslosigkeit älterer Arbeitnehmer/innen im Bauhauptgewerbe, die Einstellung jüngerer Erwerbsloser, die Kostenneutralität für die Arbeitslosenversicherung und der Know-how-Transfer zwischen älteren und jüngeren Arbeitnehmer/innen. Wichtiger Grund für die unbefriedigende Zielerreichung ist die mangelhafte Teilnahme am Projekt. Sie wurde durch Mängel des Projektes (bspw. zu hohe Kosten für die Arbeitgeber, kein „Recht auf Teilnahme“ am «Projekt Altersteilzeit») und durch ungünstige Rahmenbedingungen (bspw. Verbesserung der Konjunkturlage) bzw. Fehler im Projektmanagement (bspw. zu spätes Organisieren des Projektes, wenig nachhaltige Informationspolitik) ausgelöst.
- Grundsätzlich ist es Sache der Altvorsorgepolitik, den Übergang ins Rentenalter institutionell zu gestalten. Das Instrument der vorzeitigen Pensionierung bzw. der Altersteilzeit sollte daher bei der Bekämpfung der Erwerbslosigkeit aus wissenschaftlicher Sicht nicht eingesetzt werden. In Rezessionszeiten ergibt sich allerdings ein Spannungsfeld zwischen Altvorsorge- und Arbeitsmarktpolitik. Entscheiden sich die Politiker/innen in dieser Situation für den Einsatz der vorzeitigen Pensionierung zur Bekämpfung der Erwerbslosigkeit, dann sollte dies an klare Kriterien gebunden werden (bspw. muss die Bedingung gegeben sein, dass eine mehrjährige Krise zurückliegt und dass gleichzeitig die Konjunkturaussichten schlecht sind). Diese Bedingungen - bspw. hinsichtlich der Konjunkturlage - waren beim Projektstart 1998 nicht mehr gegeben.

Es stellt sich die Frage, ob das Projekt für eine auf vier Jahre befristete Verlängerung nach Artikel 110b AVIG (neu: 75b AVIG) in Frage kommt. Die temporäre Verankerung dieser arbeitsmarktlichen Massnahme würde bedeuten, dass alle Branchen Zugang zu diesem Instrument hätten und dass das Parlament aufgefordert würde, das Instrument definitiv ins Gesetz aufzunehmen. Aufgrund der vorliegenden Evaluation kommen wir zum Schluss, dass eine derartige Verlängerung nicht angezeigt ist, weil die Regelung des Übergangs in den Ruhestand primär Sache der Altvorsorgepolitik ist.