

Das Solidaritätsmodell der POST

Durchgeführt im Auftrag des
Staatssekretariat für Wirtschaft

Zusammenfassung des Schlussberichts

Dr. Jürg Baillod, büro a&o
unter Mitarbeit von Marianne Schär Moser, büro a&o
und Stefan Spycher, Büro BASS

Dezember 2000

Das Solidaritätsmodell in seinen Grundzügen

Das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit hat mit Entscheid vom 13. November 1997 der Durchführung und Unterstützung des Pilotprojekts "Solidaritätsmodell" der POST gemäss Art. 110a des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) zugestimmt. Eine Auflage des Projekts verlangt, dass eine Evaluation durch eine externe Stelle vorgenommen wird.

Beim "Solidaritätsmodell" der POST teilen sich vier Angestellte drei Vollzeitstellen. Jede vierte Woche ist für die Angestellten arbeitsfrei. Drei der vier Angestellten sind bei der POST beschäftigt und müssen eine Lohnreduktion von 7% (Personen mit Unterstützungspflicht) beziehungsweise 10% (Personen ohne Unterstützungspflicht) in Kauf nehmen. Als vierte Person wird eine erwerbslose Person für dieses Modell rekrutiert. Die POST garantiert bei entsprechender Eignung die Integration der arbeitslosen Person in das Unternehmen POST, andernfalls die Vermittlung an eine externe Firma.

Die individuelle Teilnahme ist auf 1 Jahr beschränkt - mit der Möglichkeit auf Verlängerung um maximal 6 Monate für die Vermittlung der TeilnehmerInnen in eine unbefristete Stelle. Durch die Lohnreduktion bei den bereits angestellten ProjektteilnehmerInnen kann die POST 30 Prozent der Lohnkosten der arbeitslosen Personen übernehmen. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt 60% der Lohnkosten mittels Einarbeitungszuschüssen, womit die erwerbslose Person den gleichen Lohn wie die anderen ProjektteilnehmerInnen erhält. Am Projekt sollen zwischen 10 und 50 erwerbslose Personen teilnehmen können.

Mit dem "Solidaritätsmodell" der POST sollen nicht nur bestehende Stellen gesichert, sondern (vorübergehend) neue Stellen organisiert werden, die sich für Personen im fortgeschrittenen Alter oder mit bescheidenen beruflichen Voraussetzungen eignen, eine Gruppe, die besonders stark von der Langzeitarbeitslosigkeit betroffen ist.

Das damalige Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit (BWA) beauftragte das Büro für arbeits- und organisationspsychologische Forschung und Beratung (büro a&o, Dr. Jürg Baillod) sowie das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) mit der Evaluation des Projekts. Die Projektleitung obliegt dem büro a&o.

Die Evaluation beinhaltet sechs Analysen:

1. *Interviews mit den Projektverantwortlichen der POST* zu Beginn des Projekts. Die Gespräche drehen sich um die Ziele des Projekts, die konkrete Umsetzung zu Beginn des Projekts, Kriterien bei der Selektion der erwerbslosen Personen, organisatorische Strukturen und Abläufe, Schwachstellen usw. (Juni 1998)
2. *Schriftliche Befragung der ProjektteilnehmerInnen* zu ihrer Teilnahmemotivation, ihren Einstellungen und Erwartungen. Die Befragung erfolgte getrennt für die „alten“ MitarbeiterInnen der POST und die ehemaligen Erwerbslosen und wurde in drei Sprachen durchgeführt (Juli 1998 - Juni 1999).
3. *Zweite schriftliche Befragung der ProjektteilnehmerInnen* zu ihren Erfahrungen mit dem Projekt (Integration der und Zusammenarbeit mit den neuen MitarbeiterInnen, Effizienz

der Abläufe, Veränderung der Lebenssituation durch Freizeitgewinn und Lohneinbusse usw.) (Dezember 1999 - Januar 2000).

4. *Mündliche Befragung einer Auswahl von Vorgesetzten* zu ihren Einstellungen zum Projekt, den organisatorischen Voraussetzungen und Abläufen, Schwachstellen usw. (April - Mai 2000).
5. *Zweite mündliche Befragung der Projektverantwortlichen* zu ihren Erfahrungen und Gesamtbeurteilungen kurz vor Abschluss des Projekts (September 2000)
6. *Wirtschaftlichkeitsanalyse* der Arbeitsmarktmassnahme (November 2000)

Der Zwischenbericht vom Juli 1999 fasste die beiden ersten Analyseschritte in differenzierter Form zusammen. In diesem Schlussbericht werden sämtliche Analyseschritte in der geforderten Prägnanz dargestellt, zusammengefasst und diskutiert.

Fazit der Evaluation

Zur Evaluation des Solidaritätsmodells wurden zwischen Juni 1998 und September 2000 die folgenden Analysen vorgenommen:

- Zweimalige mündliche Befragung der Projektverantwortlichen der Generaldirektion und der beteiligten Arbeitsmarktzentren der POST (büro a&o)
- Zweimalige schriftliche Befragung der ProjektteilnehmerInnen (büro a&o)
- Mündliche Befragung einer Auswahl von Vorgesetzten der Projektgruppen (büro a&o)
- Wirtschaftlichkeitsanalyse (Büro BASS).

Auf der Basis dieser Analysen lassen sich die folgenden Aspekte als zentrale Ergebnisse zusammenfassen.

Projektbeginn

Das Pilotprojekt „Solidaritätsmodell“ startete mit viel Energie, Euphorie und mit der breiten Unterstützung von MitarbeiterInnen, Verbänden und Medien. Aus der Sicht der POST sollte ein weitherum sichtbares beschäftigungspolitisches Zeichen gesetzt werden. Mit dem Solidaritätsmodell sollten die folgenden Botschaften vermittelt werden:

- Es ist möglich, mit spezifischen Arbeitszeitmodellen eine Beschäftigungswirkung zu erzielen
- Es ist möglich, Langzeiterwerbslose zu reintegrieren
- Es ist möglich, mit einer Lohneinbusse und mehr Freizeit ein qualitativ hochwertiges Leben zu führen
- Die POST unternimmt etwas für ihre MitarbeiterInnen, für erwerbslose Personen und für Randregionen.

Der Aufbruchstimmung folgte relativ rasch eine gewisse Ernüchterung, als festgestellt werden musste, dass das Interesse der Beschäftigten der POST relativ bescheiden blieb. Offenbar ist einerseits das Bedürfnis nach Teilzeitarbeit bei der POST bereits weitgehend abgedeckt und andererseits bewegt sich das Lohnniveau in einer Grössenordnung, die für viele Beschäftigte

einen freiwilligen Lohnverzicht als unmöglich erscheinen lässt. Zudem stellt sich die Frage, ob die Kommunikation dieses neuen Beschäftigungsmodells optimal erfolgte.

Auch die Rekrutierung der erwerbslosen Personen erwies sich als aufwendiger und schwieriger als man erwartet hatte. Auf eine besondere Berücksichtigung schwer vermittelbarer Personen wurde weitgehend verzichtet. Zum einen gestaltete sich die Auswahl auch sonst schon schwierig genug, zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass „Zuverlässigkeit“ eine absolut zentrale Anforderung der ausgewählten Funktionen (Postverteilung, Schalterdienst usw.) darstelle und die POST in dieser Hinsicht kein Risiko eingehen könne.

Die „alten“ MitarbeiterInnen übernahmen die Ziele der POST zu Beginn des Projekts sehr stark. In ihren Aussagen weisen sowohl die zusätzliche Freizeit als auch die Solidarität mit den Arbeitslosen und das attraktive Verhältnis zwischen Arbeitszeit und Lohn einen hohen Stellenwert auf. Gegenüber der Arbeitgeberin wird eine hohe Identifikation sichtbar.

Die Lohnreduktion stellt für einen ansehnlichen Teil der am Solidaritätsmodell beteiligten Personen offensichtlich ein Problem dar. Insbesondere unter den Personen mit eigenen Kindern hält eine Mehrheit fest, dass sie sich die Lohnreduktion eigentlich gar nicht leisten könne und eine starke Einschränkung notwendig sei.

Unter diesem Gesichtswinkel ist möglicherweise die zunächst erstaunliche Tatsache besser verständlich, dass mehr als vier Fünftel der Befragten zu Beginn des Projekts beabsichtigen, nach Abschluss der Projektphase wieder vollzeitig zu arbeiten. Diese Aussage bedeutet, dass zumindest zu Beginn des Projekts die Arbeitszeitverkürzung lediglich als eine vorübergehende Etappe, nicht aber als einen Einstieg in eine neue Lebensform betrachtet wurde.

Für die ehemals erwerbslosen Personen weist die Arbeitszeitverkürzung und die damit geschaffene zusätzliche erwerbsfreie Zeit eine deutlich geringere Bedeutung auf. Im Gegensatz zu den „alten“ MitarbeiterInnen beteiligen sich die ehemals Erwerbslosen nicht am Solidaritätsmodell, um durch mehr Freizeit mehr Lebensqualität zu erreichen. Sie sind froh, dass ihre Erwerbslosigkeit und ihre Stellensuche beendet sind und sie eine interessante Arbeit bei einem sicheren Arbeitgeber gefunden haben. In diesem Zusammenhang erstaunt die Tatsache wenig, dass auch in dieser Gruppe die grosse Mehrheit davon ausgeht, nach Abschluss des Projekts 100% arbeiten zu wollen. Als „Vorteil“ dieser Gruppe bleibt festzuhalten, dass sie ihren Lohn nicht als „Lohnreduktion“ betrachten. Vielmehr kann er im Verhältnis zu ihren vorherigen Einkünften durchaus attraktiv sein.

Erfahrungen während des Projekts

Insgesamt konnten während der Projektphase 27 Gruppen gebildet werden, wovon 21 erfolgreich zu Ende geführt wurden. Die Gründe für die vorzeitigen Abbrüche von sechs Gruppen können auf zwei Ursachen zurückgeführt werden: (1) Probleme der neuen Personen mit den körperlichen beziehungsweise schulischen Anforderungen, dem Arbeitstempo sowie der Einzelarbeit und (2) Stellenwechsel innerhalb der Projektgruppen.

Die Zufriedenheit der TeilnehmerInnen mit dem Projekt ist extrem hoch. Über 95% bezeichnen ihre Zeit während des Projekts als positiv oder gar sehr positiv. Bei ebenfalls über 90% aller TeilnehmerInnen hat sich die Lebenszufriedenheit während der Projektphase positiv entwickelt.

Für die ehemaligen POST-MitarbeiterInnen sind vor allem der Zeitgewinn und die Stressreduktion, für die ehemaligen Erwerbslosen der Zeitgewinn, die Reintegration in den Arbeitsprozess und die Ermöglichung von Sozialkontakten besonders positiv. Als Negativpunkte werden von den „alten“ MitarbeiterInnen vor allem einige soziale (z.B. Neid) und organisatorische Probleme (z.B. zu wenig Verantwortungsübernahme durch den Vorgesetzten) sowie

die Lohnreduktion, die sich viele „eigentlich“ gar nicht leisten können, genannt. Für die ehemals Erwerbslosen sind die Probleme bei der Qualifizierung am grössten.

Die Mehrheit der elf befragten Vorgesetzten hat ebenfalls positive Erfahrungen mit dem Solidaritätsmodell gemacht. Sie konnten das Projekt in ihrer Poststelle oder Abteilung mit einer oder mehreren Solidaritätsgruppen relativ reibungslos realisieren. In rund einem Drittel der Fälle verlief die Durchführung hingegen nicht problemlos.

Als organisatorische Knackpunkte erwiesen sich die Auswahl sowie die Ausbildung und Einführung der Arbeitslosen. In diesen Bereichen wurden auch Kommunikationsprobleme zwischen den Linienvorgesetzten und den AMZ deutlich. Die Vorgesetzten nahmen kaum Einflüsse des Solidaritätsmodells auf die Arbeitsorganisation wahr. Die Realisierung bot diesbezüglich keine Probleme, viele Befragte berichten im Gegenteil davon, dass sie eine erhöhte Flexibilität in bezug auf den Personaleinsatz gewinnen konnten. Allerdings wurden nur in einer Minderheit der Fälle „echte“ Gruppen gebildet, die sich gegenseitig vertraten. Mehrheitlich wurden die Ablösungen anders organisiert. Die Durchführung des Modells wird nach Ansicht der Befragten durch Erfahrungen mit Teilzeitarbeit und mit der Integration neuer MitarbeiterInnen und sowie durch einfache Aufgaben erleichtert. Entscheidend sind auch MitarbeiterInnen, die bereit sind, die neue Person zu unterstützen.

Die Wirtschaftlichkeit des Modells

Berücksichtigt man in den Wirtschaftlichkeitsüberlegungen nur diejenigen Kostenfaktoren, welche quantifiziert werden konnten, hat sich das Solidaritätsmodell weder aus der Sicht der POST noch aus der Sicht der Arbeitslosenversicherung gelohnt. Betrachtet man aber die Sozialversicherungen insgesamt (Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe zusammen), dann war das Modell beinahe kostenneutral. Ohne Modell hätte die Arbeitslosenversicherung 364'000 Franken sparen können. Dafür wären in der Sozialhilfe 318'000 Franken höhere Kosten entstanden.

Unter Berücksichtigung der nicht einfach quantifizierbaren Faktoren (Employability, Gesundheitskosten der beteiligten Erwerbslosen und ihrer Angehörigen, Lebensperspektive der Kinder usw.) gehen wir davon aus, dass der Nutzen des Modells aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive die Kosten übersteigt.

Schlussfazit

Abschliessend lassen sich die folgenden Kernaussagen machen:

- Das Solidaritätsmodell wird von allen Beteiligten insgesamt positiv beurteilt.
- Mit dem Solidaritätsmodell gelang es, 27 erwerbslose Personen nachhaltig in den Arbeitsprozess zu reintegrieren und ihnen damit eine entscheidende Weichenstellung in ihrem beruflichen Leben zu ermöglichen.
- Mit dem Solidaritätsmodell der POST konnten nicht nur die Lebenssituationen der ehemals Erwerbslosen, sondern auch der anderen beteiligten Personen temporär deutlich verbessert werden (mehr Zeit für Erholung, Partnerschaft, Familie usw., weniger Stress).
- Die Resonanz des Solidaritätsmodells blieb sowohl intern als auch bei den erwerbslosen Personen deutlich unter den Erwartungen.

- Bei den beteiligten Personen gelang es, dem Solidaritätsgedanken zwischen den Beschäftigten einen neuen, konkreten Inhalt zu verleihen. Für viele Personen war es eine wichtige und positive Erfahrung, einen persönlichen Beitrag zum gesamtwirtschaftlichen Problem der Erwerbslosigkeit leisten zu können.
- Aus der Sicht der POST war der zeitliche und finanzielle Aufwand enorm, allerdings auch der Imagegewinn, der aus der Durchführung des Modells geschöpft werden konnte.
- Aus der Perspektive der Arbeitslosenversicherung sind die Kosten des Solidaritätsmodells höher als die berechneten Alternativkosten ohne Modell. Berücksichtigt man die Wirkungen auf die Sozialhilfe, dann war das Modell insgesamt beinahe kostenneutral. Schliesst man zudem die nur schwer quantifizierbaren Kosten in die Betrachtung ein, dann ist der volkswirtschaftliche Nutzen des Modells grösser als die Kosten.
- Das Solidaritätsmodell kann als „Krisenmodell“ bezeichnet werden. Es erzielt seine Wirkung vor allem in Phasen hoher Erwerbslosigkeit. In Phasen anziehender Konjunktur erhöht sich der Aufwand für die Auslese der Erwerbslosen enorm.
- Klar nicht erreicht wurde das Ziel des Solidaritätsmodells, den TeilnehmerInnen mit dem Projekt einen bleibenden Einstieg in die Teilzeitarbeit und somit in eine neue Lebensform zu ermöglichen. Sowohl bei den Männer als auch bei den Frauen blieb dieser Effekt aus.
- Aufgrund der Erfahrungen der Projektverantwortlichen und -beteiligten sollte die Idee des Solidaritätsmodells vom SECO institutionalisiert und die Erfahrungen festgehalten werden, damit in einer nächsten Krise darauf zurückgegriffen werden kann. In diesem Sinne könnte das Solidaritätsmodell ein erfolgreiches Modell darstellen, Arbeit anstelle von Arbeitslosigkeit zu subventionieren.