

# Zusammenfassung der Evaluation des Pilotprojektes „Jahresstellen für Stammpersonal des Baugewerbes im Kanton Graubünden“

**Gegenstand der Evaluation** war das Pilotprojekt „Jahresstellen für Stammpersonal des Baugewerbes“ des Kantons Graubünden. Aufgrund der speziellen Beschäftigungsproblematik im Baugewerbe im Kanton Graubünden, haben das KIGA und der Baumeisterverband Graubünden in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften und dem Tourismusgewerbe dieses Pilotprojekt entwickelt. Die Idee des Projektes besteht darin, das Stammpersonal des Baugewerbes während der Wintersaison in der Tourismusbranche einzusetzen. Ziel des Projektes ist es, den ganzjährig angestellten Bauarbeitern die Jahresstelle auch künftig zu sichern.

**Ziel der Evaluation** war es einerseits, die konkrete Umsetzung des Projektes zu untersuchen (Prozessevaluation), andererseits die beabsichtigten und unbeabsichtigten Wirkungen zu beschreiben (Wirkungsevaluation) und drittens eine quantitative Analyse sowie eine Kosten-Nutzen-Analyse vorzunehmen.

Ausgehend von einem Wirkungsmodell wurden eine qualitative **Methode** gewählt. Bei insgesamt 5 Zielgruppen wurden im Frühjahr und Sommer 1999 vorwiegend qualitative Befragungen durchgeführt und Informationen eingeholt. Zumeist handelte es sich dabei um Vollerhebungen, so dass die Ergebnisse als vollständig und zuverlässig gelten können. Die **Aussagekraft** ist gegeben.

Die quantitativen Analysen wurden erst im Sommer 2000 vorgenommen, da vorerst noch eine Verlängerung der Evaluation aufgrund der Verlängerung des Pilotprojektes in der Wintersaison 1999/2000 vorgesehen war. Die quantitativen Analysen sind aufgrund der kleinen Zahl nicht aussagekräftig, die grobe Kosten-Nutzen-Analyse ist hingegen aussagekräftig.

Die **Ergebnisse der Prozessevaluation** lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Die Bekanntmachung der Idee liess zu wünschen übrig und die Kommunikation unter den angestrebten Partnern war nicht optimal, was zu Missverständnissen führte.
2. Der Start des Pilotprojektes erfolgte aus verschiedenen Gründen zu spät.
3. Die Information im Rahmen des Projektes und die Rekrutierung von Teilnehmern war nicht optimal.
4. Hauptakteure in der Umsetzung des Projektes waren der Baumeisterverband und die Bauunternehmen, während die Partner im Tourismusbereich weniger aktiv waren.
5. Insgesamt wurde die Zusammenarbeit im Projekt positiv beurteilt, auch wenn sich Probleme, vorwiegend im administrativen Bereich, ergaben.
6. Für die Bauunternehmen lagen die Kosten über den Erwartungen, was etwas Ernüchterung verursachte.

Die Ergebnisse der Prozessevaluation und daraus abgeleitete Empfehlungen wurden frühzeitig an die Trägerschaft zurück gegeben, die Verbesserungsmassnahmen beschloss und eine Verlängerung des Projektes beim BWA erreichte.

Die **Beteiligung am Pilotprojekt** lag zahlenmässig deutlich unter den Erwartungen: Statt wie erwartet rund 300 Arbeitnehmer, nahmen nur 40 Arbeitnehmer aus 20 Bauunternehmen teil. Die Träger und die Beteiligten wollen jedoch nicht von einem Misserfolg sprechen, sondern sehen in erster Linie die schlechten Startbedingungen als verantwortlich für die geringe Resonanz. Das Pilotprojekt hat vermutlich aufgrund des verspäteten Starts seine Wirkung vermutlich nicht voll entfalten können. Ebenso können die Erkenntnisse in bezug auf die Wirkungen, auch wegen der kleinen Fallzahlen, teilweise noch nicht als gesichert gelten.

Dennoch halten die Evaluatoren halten dafür, dass die dem Projekt zugrunde liegenden **Prämissen** nicht greifen und dass dieser Umstand für das geringe Interesse der Bauunternehmen am Pilotprojekt verantwortlich ist:

1. Personalausleihe zwischen den Betrieben der beiden Branchen wird schon seit längerem in verschiedener Form praktiziert, die Vorteile des Modells sind für die Baubetriebe als Hauptakteure offenbar gering.
2. Der wirtschaftliche Druck scheint insgesamt gesehen als nicht so gravierend wie von den Initianten dargestellt und die Lösung des Problems in erster Linie als unternehmerisches Problem gesehen, da aus eigener Kraft zu lösen sei. Zudem scheint es andere Möglichkeiten der Überwinterung zu geben, die attraktiver sind: in erster Linie Schlechtwetterentschädigung, Kompensation von Ferien und Überstunden.
3. Die Erhaltung von Know how ist offenbar kein Problem, da am Arbeitsmarkt das benötigte Personal verfügbar und der Anteil des „unersetzlichen“ Personal gering ist.
4. Die Tourismusbetriebe könne ihre Probleme auch ohne diese Personalausleihe lösen, da der Arbeitsmarkt das nötige Personal bereitstellt.
5. Die einzige Prämisse, die richtig greift, betrifft das Interesse der Arbeitnehmer, die jedoch im Spiel der Kräfte keine Rolle spielen.

Die wichtigsten **Ergebnisse der Wirkungsevaluation** lassen sich, teilweise im Sinne von Hypothesen, wie folgt zusammenfassen:

- Das Pilotprojekt wird insgesamt positiv beurteilt, wenn auch Verbesserungen als unumgänglich erachtet werden.
- Seine Notwendigkeit wird jedoch von nichtteilnehmenden Bauunternehmen teilweise bestritten, da die „Überwinterung von Stammpersonal“ eine Aufgabe der Unternehmen sei.
- Es gibt keine Hinweise für einen Beitrag des Pilotprojekts an unerwünschte Strukturhaltung.
- Es zeichnen sich keine Effekte der Betriebsstruktur auf die Teilnahme ab.

- Die Möglichkeit des Missbrauchs sind als gering zu beurteilen.
- Eindeutig positiv sind die Auswirkungen auf die Arbeitnehmer, was jedoch für die Durchsetzungskraft des Modells nur nebensächlich ist, da die Arbeitnehmer als Akteure bedeutungslos sind und ihre Wünsche im Kalkül der Arbeitgeber als Hauptakteure keine Rolle spielen.
- Der Mitnahmeeffekt ist als hoch einzuschätzen.
- Effekte der lokalen oder regionalen Verlagerung von Arbeitslosigkeit sind nicht anzunehmen.
- Der zahlenmässig noch geringere Erfolg des verlängerten Pilotprojekts in der Saison 1999/2000 bestätigt die Hypothese der mangelnden Gültigkeit der Prämissen.

**Quantitative Analysen** waren aufgrund der mangelnden Datenlage nur beschränkt durchführbar, wobei sich keinerlei plausiblen Hinweise ergaben.

Die grobe **Kosten-Nutzen-Analyse** zeigt, dass sich die im Gesuch postulierte Kostengünstigkeit des Modells nicht bestätigt hat. Verantwortlich dafür ist der hohe Mitnahmeeffekt des Projekts.

**Zusammenfassend** kommen wir zum Schluss, dass eine vorläufige Beurteilung des Modells möglich ist:

***Das Modell kann zur Zeit wegen der mangelnden Gültigkeit der Prämisse, die zu einem hohen Mitnahmeeffekt führen nicht erfolgreich sein. Denn die eigentlichen „Gewinner“ des Modells, nämlich die Arbeitnehmer, sind nicht die entscheidenden Akteure.***

Gestützt auf die Evaluation kommen wir zu folgenden speziellen wie generellen **Empfehlungen:**

- Der Pilotversuch ist auszusetzen.
- Eine Weiterführung ist sinnvoll, wenn die Gegebenheiten auf eine gesicherte Gültigkeit der Prämissen erwarten lassen oder wenn der Fokus des Pilotprojekts im Hinblick auf eine Besserstellung von Arbeitnehmern verändert wird.
- Vor der Neu-Lancierung des Pilotversuchs ist der Überprüfung der Gültigkeit der Prämissen grosse Aufmerksamkeit zu schenken.