

Zusammenfassung der Evaluation des Pilotprojektes „Rückkehrhilfe für Arbeitslose aus Ex-Jugoslawien“

Kernelemente des Beschäftigungsprogramms

Ziel des Pilotprojektes gemäss Art. 110a Arbeitslosenversicherungsgesetz ist, Arbeitslosen aus dem ehemaligen Jugoslawien die Rückkehr in ihre Heimat zu erleichtern. Zu diesem Zweck erhalten interessierte Personen im Rahmen eines Beschäftigungsprogramms die Möglichkeit, für 6 Monate in ihr Herkunftsland zurückzukehren mit der Aufgabe, in der Heimat die Grundlagen für eine neue Existenz aufzubauen. Nach Abschluss des Beschäftigungsprogramms haben die TeilnehmerInnen die freie Wahl, ob sie in die Heimat zurückkehren oder in der Schweiz verbleiben wollen.

Rekrutierung der Teilnehmerinnen

32 Personen haben im Winter 97/98 am Beschäftigungsprogramm teilgenommen. Entscheidend für die Teilnahmebereitschaft der Arbeitslosen war gemäss den durchgeföhrten Befragungen die Freiheit, nach Abschluss des Programms in der Schweiz zu verbleiben oder in die Heimat zurückzukehren. Ohne Bedeutung war hingegen der "Bonus", der bei einer definitiven Ausreise aus der Schweiz in Aussicht gestellt wurde.

Die erreichte TeilnehmerInnenzahl entspricht den im Rahmen des Pilotprojektes vorgesehenen 30 Beschäftigungsplätzen.

Im Kanton St. Gallen waren bei der Lancierung des Pilotprojektes circa 1300 Arbeitslose registriert, welche die formalen Voraussetzungen für eine Teilnahme am Pilotprojekt erfüllten. Trotz eines persönlichen Schreibens an all diese Personen, haben sich nur 32 (2.5%) für das Beschäftigungsprogramm angemeldet.

Ansätze zur Erhöhung der Breitenwirkung

Soll die Breitenwirkung eines derartigen Beschäftigungsprogramms erhöht werden, so scheinen folgende Optimierungen prüfenswert:

Besser auf die Zielgruppe zugeschnittene Informations- und Werbekampagne,
klarere, unmissverständliche Darstellung der wesentlichen Programmelemente,
Verweise auf Pilotprojekt St. Gallen mit garantierter Wiedereinreisemöglichkeit in die Schweiz, um Vertrauen der potentiellen TeilnehmerInnen zu gewinnen.

- **Zielerreichungsgrad.** 20 der 32 Teilnehmerinnen haben sich nach Abschluss des Beschäftigungsprogramms in der Schweiz abgemeldet und sind in ihr Herkunftsland zurückgekehrt. Diese Erfolgsquote von 63% übertrifft die Erwartungen der Projektverantwortlichen deutlich. Sie ist nicht zuletzt auch deshalb als beachtlich zu bezeichnen, weil - im Rahmen des Pilotprojektes - keine Triage der Teilnehmerinnen durchgeführt worden ist.
- **Aufbau einer neuen Existenzbasis in der Heimat.** Der Aufbau einer neuen beruflichen Existenz im ehemaligen Jugoslawien stellt hohe Anforderungen, zumal die meisten Teilnehmerinnen in der Heimat keine Anstellung sondern eine selbständige Tätigkeit anstreben.

Ein Misserfolg beim Aufbau einer neuen Existenz ist denn auch der weitaus wichtigste Grund, der bei 12 Teilnehmerinnen schliesslich zum Verbleib in der Schweiz geführt hat. Auch den 20 Rückkehrerinnen ist es nur teilweise gelungen, eine neue Existenz in der Heimat aufzubauen. Dies zeigt die vertiefte Untersuchung von 8 Rückkehrerinnen:

- Nur 1 dieser 8 RückkehrerInnen vermochte im Verlauf der sechs Monate eine Existenz aufzubauen, die vollumfänglich auf einer Erwerbstätigkeit basiert.
- 4 dieser 8 RückkehrerInnen verfügen nur dank Ersparnissen, ausbezahlten Pensionskassenguthaben, IV-Renten und/oder der Möglichkeit zur landwirtschaftlichen Selbstversorgung über eine ausreichende Existenzgrundlage.

- 3 dieser 8 RückkehrerInnen kehren in die Heimat zurück, obwohl ihre Existenzbasis noch nicht gesichert ist.

Möglichkeiten, um die Voraussetzungen für den Aufbau einer neuen Existenz zu verbessern

Sollen die Chancen für den Aufbau einer neuen Existenz in einem zukünftigen ähnlichen Beschäftigungsprogramm verbessert werden, so scheinen folgende Massnahmen prüfenswert:

Verbesserte Vorbereitung der TeilnehmerInnen in der Schweiz z.B. im Bereich betriebswirtschaftlicher Grundkenntnisse, da die grosse Mehrzahl der früher als Angestellte tätigen TeilnehmerInnen in Ihrer Heimat eine selbständige Tätigkeit aufbauen wollen.

Erweiterung des Spielraums für Investitionstätigkeit der ProgrammteilnehmerInnen, welche eine selbständige Tätigkeit anstreben, durch Ermöglichung einer Vorauszahlung von Löhnen. Dabei gilt es - neben den rechtlichen Möglichkeiten - die Vor- und Nachteile eines solchen Konzeptes sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

Start des Beschäftigungsprogramms im Frühling statt im Herbst, da Existenzaufbau oft mit Bauarbeiten verbunden ist, die im Winter u.U. nicht möglich sind.

Sorgfältigere Abstimmung des Zeitpunktes und der Zielregionen eines Rückkehrhilfeprogramms auf die politisch-wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

- **Effekte des Beschäftigungsprogramms auf Rückkehrentscheid.** 20 der 32 TeilnehmerInnen sind nach Abschluss des Programms in ihre Heimat zurückgekehrt. Bei allen speziell untersuchten TeilnehmerInnen, die sich für eine Rückkehr entschieden haben, hat die Teilnahme am Beschäftigungsprogramm diesen positiven Entscheid wesentlich beeinflusst und/oder beschleunigt.

Mitnahmeeffekte, d.h. ProgrammteilnehmerInnen, die auch ohne Beschäftigungsprogramm im selben Zeitpunkt in die Heimat zurückgekehrt wären, sind nicht zu beobachten.

- **Gründe für Verbleib in der Schweiz.** 12 der 32 TeilnehmerInnen haben sich nach Abschluss des Programms für einen Verbleib in der Schweiz entschieden. Weitaus wichtigster Grund hierfür ist der (noch) fehlende Erfolg beim Aufbau einer neuen Existenz in der Heimat. Daneben ergibt die Untersuchung einzelne TeilnehmerInnen, die ohne ernsthafte Rückkehrabsichten am Programm teilgenommen haben. Die Teilnahme von Personen ohne ernsthafte Rückkehrabsichten steht im klaren Widerspruch zur Konzeption des Beschäftigungsprogramms. Sie ist wohl darauf zurückzuführen, dass im Pilotprojekt des KIGA St. Gallen auf eine Teilnehmertriage verzichtet wurde.

Ansatzpunkte für den Aufbau eines Triagesystems

Soll der Anteil der TeilnehmerInnen, die schliesslich in der Schweiz verbleiben, in einem zukünftigen ähnlichen Beschäftigungsprogramm möglichst gering sein, so sind

- einerseits die Rahmenbedingungen für den Aufbau einer neuen Existenz in der Heimat möglichst günstig zu gestalten (vgl. oben)
- anderseits Massnahmen zur Teilnehmerselektion ins Auge zu fassen.

Eine Triage der Kandidatinnen kann sowohl dazu dienen, KandidatInnen mit geringen Erfolgschancen als auch solche ohne ernsthafte Rückkehrabsichten vom Beschäftigungsprogramm auszuschliessen.

Es ist nicht Aufgabe der vorliegenden Evaluation, ein Triagekonzept auszuarbeiten. Gleichwohl ergibt die Evaluation einige Hinweise auf Kriterien, die bei der Überprüfung der Ernsthaftigkeit der Rückkehrabsichten und der Chancen zum Aufbau einer neuen Existenz als Indikatoren verwendet werden könnten:

Alter der Kandidatinnen: Wie die folgende Abbildung zeigt ist das Interesse an einer Rückkehr in die Heimat bei älteren Arbeitslosen besonders gross. Auch die Erfolgschancen sind weit überdurchschnittlich, weil viele dieser Personen im Verlauf der Jahre oder Jahrzehnte in der Schweiz ein gewisses Vermögen bilden konnten. Dies erleichtert den Aufbau einer Existenz in der Heimat

wesentlich.

	bis 39 Jahre	40 - 49 Jahre	über 49 Jahre	Total
• Arbeitslose aus dem ehemaligen Jugoslawien im Kanton St. Gallen*	1'324 (62%)	570 (27%)	237 (11%)	2131 (100%)
• TeilnehmerInnen am Pilotprojekt	11 (34%)	11 (34%)	10 (31%)	19 (100%)
• Teilnehmerinnen am Pilotprojekt, die in Heimat zurückgekehrt sind	7 (35%)	4 (20%)	9 (45%)	20 (100%)

* nur Arbeitslose mit B- oder C-Bewilligung, Stand September 1998

Vermögensverhältnisse: Verfügen Kandidatinnen über ein gewisses Vermögen, so sind die Chancen für einen erfolgreichen Existenzaufbau vergleichsweise günstig.

Gezielte Vorbereitungen auf Rückkehr in Heimat. Gezielte Vorbereitungen auf eine Rückkehr in die Heimat (z.B. Investition** in Haus oder Betriebslokal) in den Monaten und Jahren vor der Bewerbung zur Teilnahme am Beschäftigungsprogramm geben wichtige Hinweise über die Ernsthaftigkeit der Rückkehrabsichten.

** Davon zu unterscheiden ist der Besitz eines geerbten Hauses in der Heimat oder die Möglichkeit, im Haus von Verwandten zu wohnen.