



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

INSTITUT FÜR  
SOZIALFORSCHUNG  
UND GESELLSCHAFTSPOLITIK



## **Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi**

Endbericht zum 30. Juni 2013

**vorgelegt von**

**IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen**

**und**

**ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln**

IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.  
Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen  
[www.iaw.edu](http://www.iaw.edu)

Professor Dr. Bernhard Boockmann (Wissenschaftlicher Geschäftsführer)  
Katrin Harsch  
Andrea Kirchmann (Projektleitung IAW)  
Rolf Kleimann  
Professor Dr. Harald Strotmann (Freier Mitarbeiter)  
Hans Verbeek  
Regina Weber

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, GmbH  
Barbarossaplatz 2, 50674 Köln  
Gorgasring 2, 13599 Berlin  
[www.isg-institut.de](http://www.isg-institut.de)

Dr. Helmut Apel  
Dennis Egenolf  
Dr. Michael Fertig (Verantwortlicher Geschäftsführer)  
Marco Puxi  
Dr. Martin Rosemann (Projektleitung Gesamtevaluation)  
Jürgen Viedenz  
Marian Weimann

**Tübingen/Köln/Berlin, den 30. Juni 2013**

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	7
Tabellenverzeichnis .....	11
1 Einleitung.....	14
2 Hintergrund und Aufgabenstellung .....	16
3 Überblick über das Evaluationskonzept .....	20
3.1 Monitoring.....	20
3.2 Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle .....	20
3.2.1 Untersuchung der Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt .....	20
3.2.2 Untersuchung der Auswirkungen auf die kommunale Infrastruktur .....	21
3.2.3 Untersuchung der Auswirkungen auf die Integration in Beschäftigung und die Beschäftigungsfähigkeit auf der individuellen Ebene.....	24
3.3 Wirtschaftlichkeitskontrolle .....	26
3.4 Gender Mainstreaming.....	26
4 Datengrundlagen und Erhebungsmethoden.....	27
4.1 Verwaltungsdaten des BVA und Datenerfassungssystem ADELE.....	27
4.1.1 Förderdaten aus PROFI .....	27
4.1.2 Daten aus ADELE.....	28
4.1.3 Laufende Trägerabfrage .....	29
4.2 Flächendeckende standardisierte E-Mail-Befragung der für den Kommunal-Kombi zuständigen Koordinatoren in den Kommunen.....	30
4.2.1 Konzeption und inhaltliche Aspekte .....	30
4.2.2 Feldphase und Rücklauf.....	31
4.3 Fallstudien in neun Regionen.....	32
4.3.1 Auswahl der neun Fallstudienregionen .....	32
4.3.2 Inhalte und Ablauf der ersten Phase der Fallstudien.....	38
4.3.3 Inhalte und Ablauf der zweiten Phase der Fallstudien.....	39
4.4 Teilnehmendenbefragung .....	41
4.4.1 Inhaltliche Konzeption der Befragung .....	41

4.4.2	Vorbereitung der Befragung und Konzeption der Stichprobe .....	44
4.4.3	Durchführung der Befragung .....	44
4.4.4	Repräsentativität der Teilnehmendenbefragung .....	45
4.5	Prozessdatenaufbereitung und Matching .....	<b>48</b>
4.5.1	Datensatzbeschreibung .....	48
4.5.2	Gelieferte Datensätze .....	49
4.5.3	Aufbereitung der Prozessdaten.....	51
4.6	Trägerbefragung im Rahmen der ESF-Bundesevaluation .....	<b>52</b>
4.6.1	Ergänzung der Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation .....	52
4.6.2	Zusammenspielen der Daten aus der Trägerbefragung des ISG mit den BA-Prozessdaten der Kommunal-Kombi-Beschäftigten .....	53
4.6.3	Zusammenspielen der Daten aus der Trägerbefragung des ISG mit den Informationen aus der Teilnehmendenbefragung .....	53
4.7	Regionaldaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit.....	<b>54</b>
5	Programmumsetzung und Finanzdaten .....	<b>58</b>
5.1	Umsetzung vor Ort .....	<b>58</b>
5.1.1	Administration und Information.....	58
5.1.2	Kofinanzierung durch Länder und Kommunen .....	62
5.1.3	Zielsetzungen und Zielkonflikte .....	66
5.2	Entwicklung der Anträge und Stellen .....	<b>69</b>
5.3	Trägerstruktur und Tätigkeitsbereiche .....	<b>73</b>
5.4	Finanzen .....	<b>78</b>
5.4.1	Mittelbindungen.....	78
5.4.2	Ausgaben.....	79
5.4.3	Monatliche Durchschnittskosten und Bruttoentgelt pro Teilnehmenden .....	80
5.5	Fördernde und hemmende Faktoren bei der Programmumsetzung.....	<b>82</b>
5.5.1	Akzeptanz des Kommunal-Kombi bei unterschiedlichen Akteuren .....	82
5.5.2	Fördernde Faktoren .....	83
5.5.3	Hemmende Faktoren.....	84
6	Die Abbildung des Zugangsprozesses in das Bundesprogramm und die Teilnehmendenstruktur der Kommunal-Kombi-Beschäftigten.....	<b>87</b>
6.1	Zielgruppe und Auswahlprozess der Teilnehmenden – Erkenntnisse aus den Fallstudien .....	<b>87</b>
6.2	Erreichte Zielgruppe .....	<b>89</b>

6.3	Teilnehmendenstruktur und Leistungsbezug.....	<b>95</b>
6.3.1	Soziodemografische Merkmale .....	95
6.3.2	Kommunal-Kombi-Beschäftigung und Leistungsbezug .....	106
6.4	Zusammenfassung: Auswahlprozess und Teilnehmendenstruktur des Bundesprogramms Kommunal-Kombi .....	<b>112</b>
<b>7</b>	<b>Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen am Bundesprogramm Kommunal-Kombi .....</b>	<b>113</b>
7.1	Messung der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden entlang der Dimensionen des § 6c SGB II-Konzepts .....	<b>113</b>
7.1.1	§ 6c SGB II-Konzept entlang der einzelnen Dimensionen und Indikatoren.....	115
7.1.2	Aggregierte Indikatoren zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit gemäß dem Konzept aus der § 6c SGB II-Evaluation.....	117
7.2	Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit während und nach der Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi.....	<b>118</b>
7.2.1	Beschäftigungsfähigkeit insgesamt .....	119
7.2.2	Teilindikator „Gesundheit“ .....	123
7.2.3	Teilindikator „Konzessionsbereitschaft“ .....	124
7.2.4	Teilindikator „Qualifikation und Kompetenzen“ .....	126
7.2.5	Teilindikator „Individuelle Ressourcen“ .....	128
7.2.6	Teilindikator „Soziale Stabilität“ .....	130
7.2.7	Teilindikator „Suchverhalten“ .....	132
7.3	Lernerfolge im Rahmen des Kommunal-Kombi.....	<b>134</b>
7.4	Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit und die Unterstützung der Träger .....	<b>141</b>
7.5	Zusammenfassung: Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden am Bundesprogramm Kommunal-Kombi .....	<b>146</b>
<b>8</b>	<b>Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Integration in reguläre Beschäftigung ..</b>	<b>148</b>
8.1	Ansatz potenzieller Ergebnisse und Matchingverfahren .....	<b>148</b>
8.2	Definition der Ergebnisvariablen.....	<b>149</b>
8.3	Matchingqualität .....	<b>154</b>
8.4	Ergebnisse der Wirkungsanalyse .....	<b>157</b>
8.4.1	Integration in den ersten Arbeitsmarkt .....	157
8.4.2	Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug.....	165
8.4.3	Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne parallelen SGB II-Leistungsbezug.....	170
8.5	Zusammenfassung: Auswirkungen der Programmteilnahme auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt .....	<b>173</b>

9	Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf den regionalen Arbeitsmarkt – Substitution und Verdrängung .....	<b>174</b>
9.1	Hintergrund und Problemstellung.....	<b>174</b>
9.2	Konzeption: Herausforderungen und gewählte Vorgehensweisen.....	<b>175</b>
9.2.1	Messung von Substitution und Verdrängung.....	175
9.2.2	Messung der Auswirkungen auf andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen .....	177
9.2.3	Die Identifikationsproblematik und die verwendeten Schätzmethoden .....	178
9.3	Ergebnisse der Untersuchungen zu Substitution und Verdrängung .....	<b>188</b>
9.3.1	Übergänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche .....	188
9.3.2	Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt.....	193
9.3.3	Zusammenfassung: Substitution und Verdrängung in Folge der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi .....	196
9.4	Ergebnisse der Untersuchungen für andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen ....	<b>197</b>
9.4.1	Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II .....	197
9.4.2	Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Nutzung von Arbeitsgelegenheiten.....	201
9.4.3	Entwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigungszuschuss in Folge der Einführung des Kommunal-Kombi.....	209
9.4.4	Zusammenfassung: Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Nutzung anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen .....	211
9.5	Zusammenfassung: Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf den regionalen Arbeitsmarkt.....	<b>212</b>
10	Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die kommunale Infrastruktur.....	<b>213</b>
10.1	Programmatischer Anspruch und Grenzen der regionalen Umsetzung.....	<b>213</b>
10.2	Tätigkeitsfelder .....	<b>216</b>
10.3	Die – temporäre – Stärkung des Infrastrukturangebots.....	<b>217</b>
11	Wirtschaftlichkeit des Bundesprogramms Kommunal-Kombi .....	<b>223</b>
11.1	Konzeption der Effizienzanalysen .....	<b>223</b>
11.2	Ergebnisse der Effizienzanalyse.....	<b>228</b>
11.2.1	Direkte Kosten und Einsparungen.....	228
11.2.2	Berücksichtigung der Programmeffekte.....	230
12	Gleichstellungspolitische Aspekte des Kommunal-Kombi .....	<b>234</b>
12.1	Berücksichtigung von Gender Mainstreaming bei der Programmumsetzung.....	<b>234</b>

12.1.1	Zugang von Frauen und Männern zu Kommunal-Kombi-geförderten Beschäftigungsverhältnissen .....	234
12.1.2	Ausgangslage: Unterschiede in den soziostrukturellen Merkmalen von weiblichen und männlichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten .....	236
12.1.3	Verankerung und Umsetzung von Gender Mainstreaming auf Trägerebene .....	238
12.1.4	Spezifische Unterstützung von Frauen und Männern durch die Träger .....	239
12.2	Gleichstellungspolitische Wirkungen des Kommunal-Kombi .....	<b>242</b>
12.2.1	Entlohnung im Kommunal-Kombi und Überwindung des Hilfebezugs während der geförderten Beschäftigung.....	243
12.2.2	Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit .....	243
12.2.3	Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Substitution und Verdrängung .....	243
12.2.4	Wirtschaftlichkeit .....	244
12.3	Zusammenfassung: Der Kommunal-Kombi aus gleichstellungspolitischer Sicht.....	<b>244</b>
13	Nachahmenswerte Teilaspekte der Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi.....	<b>246</b>
13.1	Entwicklung eines Kriterienrasters für Best-Practice-Beispiele .....	<b>246</b>
13.2	Illustration nachahmenswerter Teilaspekte.....	<b>249</b>
14	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....	<b>252</b>
14.1	Idee, Ziele und Rahmenbedingungen .....	<b>252</b>
14.2	Wirkungen auf die kommunale Infrastruktur .....	<b>253</b>
14.3	Wirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt .....	<b>255</b>
14.4	Individuelle Wirkungen .....	<b>256</b>
14.5	Wirtschaftlichkeit.....	<b>258</b>
14.6	Gleichstellung .....	<b>259</b>
14.7	Zentrale Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen.....	<b>260</b>
Literatur	.....	<b>263</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3.1:	Vorgehensweise bei der Untersuchung der Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die kommunalen Strukturen im Überblick.....	22
Abbildung 4.1:	Cluster für die Strukturen der Tätigkeitsbereiche .....	36
Abbildung 4.2:	Cluster für die Trägerstrukturen .....	37
Abbildung 4.3:	Stichprobenentwicklung der Teilnehmendenbefragung .....	45
Abbildung 4.4:	Verknüpfung von Träger- und Teilnehmendenbefragung .....	54
Abbildung 5.1:	Übersicht über die Organisation der Koordination des Kommunal-Kombi bei den zuständigen kommunalen Stellen.....	59
Abbildung 5.2:	Anteil der Kommunen mit und ohne zusätzliche Stellen für die Koordination.....	59
Abbildung 5.3:	Aufgaben der zentralen kommunalen Koordinationsstellen.....	60
Abbildung 5.4:	Aufgaben der dezentralen kommunalen Koordinationsstellen .....	61
Abbildung 5.5:	Häufigkeit unterschiedlicher Formen der Werbung der kommunalen Stellen bei potenziellen Trägern .....	62
Abbildung 5.6:	Bedingungen, an die die Gewährung eines kommunalen Zuschusses im Rahmen des Kommunal-Kombi geknüpft war .....	64
Abbildung 5.7:	Kriterien, nach denen kommunale Stellen den Zuschuss variiert haben .....	64
Abbildung 5.8:	Höhe des durchschnittlichen kommunalen Zuschusses im Jahr 2008.....	66
Abbildung 5.9:	Anteil der Kommunen, in denen die folgenden Ziele bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi im Jahr 2008 stark oder sehr stark berücksichtigt wurden ...	67
Abbildung 5.10:	Entwicklung der bewilligten Anträge und Stellen (absolut) .....	69
Abbildung 5.11:	Relation der Kommunal-Kombistellen zu SGB II Arbeitslosen in %.....	72
Abbildung 5.12:	Träger des Kommunal-Kombi nach Trägerformen (Stellen in %) .....	74
Abbildung 5.13:	Tätigkeiten der im Kommunal-Kombi Beschäftigten.....	76
Abbildung 5.14:	Bedeutung unterschiedlicher Hemmnisse bei der Schaffung weiterer Kommunal-Kombi-Stellen.....	84
Abbildung 5.15:	Gründe mit großer bzw. sehr großer Bedeutung dafür, dass in den Nicht-Nutzer-Regionen keine Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden.....	85
Abbildung 6.1:	Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug .....	106
Abbildung 6.2:	Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug nach Ost- und Westdeutschland.....	107
Abbildung 6.3:	Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug nach Altersgruppen.....	108
Abbildung 6.4:	Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug nach Geschlecht ....	109
Abbildung 6.5:	Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug nach Staatsangehörigkeit .....	110
Abbildung 6.6:	Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug nach Berufsausbildung .....	110

Abbildung 7.1:	Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit nach dem § 6c SGB II-Konzept .....	115
Abbildung 7.2:	Verteilung des Index der Beschäftigungsfähigkeit – erste und dritte Welle .....	120
Abbildung 7.3:	Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Gesamtindikator .....	122
Abbildung 7.4:	Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Gesundheit .....	123
Abbildung 7.5:	Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Konzessionsbereitschaft .....	125
Abbildung 7.6:	Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Qualifikation und Kompetenzen .....	127
Abbildung 7.7:	Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Individuelle Ressourcen.....	129
Abbildung 7.8:	Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Soziale Stabilität .....	131
Abbildung 7.9:	Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Suchverhalten .....	133
Abbildung 7.10:	Kenntnisse und Fähigkeiten - Insgesamt .....	135
Abbildung 7.11:	Kompetenzen – Insgesamt .....	135
Abbildung 7.12:	Kenntnisse und Fähigkeiten – Männer.....	136
Abbildung 7.13:	Kenntnisse und Fähigkeiten – Frauen .....	136
Abbildung 7.14:	Kompetenzen – Männer.....	137
Abbildung 7.15:	Kompetenzen – Frauen .....	137
Abbildung 7.16:	Kenntnisse und Fähigkeiten – unter 50 Jahren.....	137
Abbildung 7.17:	Kenntnisse und Fähigkeiten – ab 50 Jahren.....	138
Abbildung 7.18:	Kompetenzen – unter 50 Jahren.....	138
Abbildung 7.19:	Kompetenzen – ab 50 Jahren.....	138
Abbildung 7.20:	Kenntnisse und Fähigkeiten – ohne Berufsabschluss .....	139
Abbildung 7.21:	Kenntnisse und Fähigkeiten – Lehre/(Berufs)fachschule .....	139
Abbildung 7.22:	Kenntnisse und Fähigkeiten – (Fach)hochschule/Universität.....	139
Abbildung 7.23:	Kompetenzen – ohne Berufsabschluss .....	140
Abbildung 7.24:	Kompetenzen – Lehre/(Berufs)fachschule .....	140
Abbildung 7.25:	Kompetenzen – (Fach)hochschule/Universität.....	140
Abbildung 7.26:	Unterstützung bei der Bewerbung von Seiten des Trägers .....	141
Abbildung 7.27:	Ergebnistableaus der ökonometrischen Modelle 1a und 1b .....	143
Abbildung 7.28:	Ergebnistableaus der ökonometrischen Modelle 2a und 2b .....	144
Abbildung 7.29:	Vermittelte Kompetenzen aus Sicht der Träger .....	145
Abbildung 7.30:	Teilnahme an länderspezifischen ESF-Maßnahme (Angaben der Träger in %) .....	146
Abbildung 8.1:	Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt.....	151
Abbildung 8.2:	Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug .....	153

Abbildung 8.3:	Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne gleichzeitigen SGB II-Leistungsbezug .....	154
Abbildung 8.4:	Teilnahmewahrscheinlichkeit differenziert nach Nichtteilnehmenden und Teilnehmenden vor dem Matching .....	155
Abbildung 8.5:	Teilnahmewahrscheinlichkeit differenziert nach Nichtteilnehmenden und Teilnehmenden nach dem Matching .....	156
Abbildung 8.6:	Ergebnisse der Wirkungsanalyse für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt...	158
Abbildung 8.7:	Ergebnisse der Wirkungsanalyse für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt (Differenziert nach Alter) .....	162
Abbildung 8.8:	Ergebnisse der Wirkungsanalyse für Integration in den ersten Arbeitsmarkt: Vergleich mit Teilnehmenden an AGH MAE.....	164
Abbildung 8.9:	Ergebnisse der Wirkungsanalyse für den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug .....	167
Abbildung 8.10:	Ergebnisse der Wirkungsanalyse für den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug (Differenziert nach Alter) .....	168
Abbildung 8.11:	Ergebnisse der Wirkungsanalyse für den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug: Vergleich mit Teilnehmenden an AGH MAE.....	169
Abbildung 8.12:	Ergebnisse der Wirkungsanalyse für die bedarfsdeckende Integration in den ersten Arbeitsmarkt.....	171
Abbildung 8.13:	Ergebnisse der Wirkungsanalyse für die bedarfsdeckende Integration in den ersten Arbeitsmarkt (Differenziert nach Alter) .....	172
Abbildung 9.1:	Untersuchung auf gemeinsame Trends vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi für Frühe Förderregionen (tr=1) und Nicht-Förderregionen im Osten (tr=0) .....	182
Abbildung 9.2:	Untersuchung auf gemeinsame Trends vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi für Frühe Förderregionen (tr=1) und Nicht-Förderregionen insgesamt (tr=0).....	184
Abbildung 9.3:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche vor und nach Einführung des Kommunal-Kombi für Frühe Förderregionen insgesamt und Nicht-Förderregionen im Osten .....	189
Abbildung 9.4:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche vor und nach Einführung des Kommunal-Kombi für Frühe Förderregionen im Osten und Nicht-Förderregionen im Osten.....	190
Abbildung 9.5:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der geschätzten normierten Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche vor und nach Einführung des Kommunal-Kombi für Frühe Förderregionen insgesamt und Nicht-Förderregionen im Osten (Modell mit Quartalsdummies).....	191
Abbildung 9.6:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II (ohne Kommunal-Kombi) für Frühe Förderregionen im Osten und Späte Förderregionen im Osten .....	198
Abbildung 9.7:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II (ohne Kommunal-Kombi) für Späte Förderregionen im Osten und Nicht-Förderregionen im Osten.....	199

Abbildung 9.8:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-MAE für Frühe Förderregionen im Osten und alle anderen Regionen im Osten .....	202
Abbildung 9.9:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-MAE für Späte Förderregionen im Osten und Nicht-Förderregionen im Osten .....	202
Abbildung 9.10:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-MAE für Frühe Umsetzer und Nicht-Umsetzer im Osten .....	204
Abbildung 9.11:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-Entgelt für Frühe Förderregionen und Nicht-Förderregionen im Osten .....	205
Abbildung 9.12:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-Entgelt für Späte Förderregionen und Nicht-Förderregionen im Osten .....	206
Abbildung 9.13:	Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-Entgelt für Frühe Umsetzer und Nicht-Umsetzer im Osten .....	207
Abbildung 9.14:	Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl an Personen auf ABM- und Kommunal-Kombi-Stellen in den Förderregionen des Kommunal-Kombi von 01/2007 bis 04/2011 .....	209
Abbildung 9.15:	Entwicklung der durchschnittlichen normierten Anzahl an Personen, die über den „Beschäftigungszuschuss“ gefördert werden in den Förderregionen des Kommunal-Kombi, Nicht-Förderregionen und Nicht-Förderregionen im Osten von 01/2007 bis 04/2011 .....	210
Abbildung 10.1:	Dauer der im Rahmen des Kommunal-Kombi geschlossenen Arbeitsverträge (Angaben der Träger in %) .....	219
Abbildung 10.2:	Voraussichtliche Fortführung der Kommunal-Kombi-Stellen 2012 (Angaben der Träger in %) .....	221
Abbildung 12.1:	Verantwortlichkeiten zur Durchsetzung gleichstellungspolitischer Ziele – Angaben der Träger in % .....	238
Abbildung 12.2:	Berücksichtigung des Querschnittsziels Chancengleichheit in den Projekten – Angaben der Träger in % (Mehrfachantworten möglich) .....	239
Abbildung 12.3:	Angebot an zusätzlichen Leistungen während der Kommunal-Kombi-geförderten Beschäftigung – Anteil der Träger mit und ohne zusätzliche Leistungen in % sowie Anteil der Beschäftigten, die zusätzliche Leistungen bei Trägern mit entsprechendem Angebot nutzen .....	241
Abbildung 13.1:	Best-Practice-Modell des Kommunal-Kombi .....	248

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 4.1:	Zentrale Inhalte der Datenexporte aus PROFI .....	27
Tabelle 4.2:	Zentrale Inhalte von ADELE.....	28
Tabelle 4.3:	Inhalte der Abfrage des ISG zu Ein- und Austritten im Kommunal-Kombi.....	29
Tabelle 4.4:	Rücklauf bei der IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung .....	32
Tabelle 4.5:	Regionale Cluster .....	34
Tabelle 4.6:	Auswahl der neun Fallstudien-Regionen.....	35
Tabelle 4.7:	Themenschwerpunkte und Themenfelder der Teilnehmendenbefragung.....	43
Tabelle 4.8:	Verteilung nach Geschlecht – Vergleich ADELE und Teilnehmendenbefragung.....	45
Tabelle 4.9:	Verteilung nach Alter – Vergleich ADELE und Teilnehmendenbefragung .....	46
Tabelle 4.10:	Verteilung nach höchstem Abschluss – Grundgesamtheit aus ADELE .....	46
Tabelle 4.11:	Verteilung nach Berufsabschluss – Teilnehmendenbefragung .....	46
Tabelle 4.12:	Verteilung nach Bundesländern – Vergleich ADELE und Teilnehmendenbefragung.....	47
Tabelle 4.13:	In den IEB erfasste Personen .....	49
Tabelle 4.14:	Entwicklung der Fallzahlen während der Prozessdatenaufbereitung.....	51
Tabelle 4.15:	Definition von Altindustrien und Dienstleistungssektor auf Basis der Wirtschaftszweigklassifikation WZ2008 zur Abbildung der wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen .....	56
Tabelle 5.1:	Kofinanzierung durch die Bundesländer .....	63
Tabelle 5.2:	Ausschöpfung der Kommunal-Kombi Kontingente nach Ländern, Stand Dezember 2009 .....	70
Tabelle 5.3:	Bewilligte Anträge und Stellen nach Ländern, September 2008 bis Dezember 2009 ....	71
Tabelle 5.4:	Relation der Kommunal-Kombistellen zu SGB II Arbeitslosen in % auf Ebene der geförderten Kreise/kreisfreien Städte .....	73
Tabelle 5.5:	Bewilligte Stellen nach Trägerform und Bundesland insgesamt, Stand Dez. 2009 .....	75
Tabelle 5.6:	Tätigkeiten der im Kommunal-Kombi Beschäftigten .....	77
Tabelle 5.7:	Mittelbindungen zum 25. März 2013 – Angaben in Euro .....	78
Tabelle 5.8:	Ausgaben nach Bundesländern – Angaben in Euro .....	80
Tabelle 5.9:	Durchschnittskosten und Bruttoentgelt pro Monat nach Bundesländern – Angaben in Euro.....	82
Tabelle 6.1:	Selektion der Teilnehmenden in den Kommunal-Kombi .....	93
Tabelle 6.2:	Beschäftigte des Kommunal-Kombi nach Geschlecht und regionaler Verteilung .....	96
Tabelle 6.3:	Beschäftigte des Kommunal-Kombi nach Altersgruppen* .....	96
Tabelle 6.4:	Beschäftigte des Kommunal-Kombi nach Staatsangehörigkeit .....	97
Tabelle 6.5:	Anteil an den Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit keiner deutschen Staatsangehörigkeit nach Bundesländern.....	98

Tabelle 6.6:	Anteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit einer Schwerbehinderung oder gesundheitlichen Einschränkungen .....	99
Tabelle 6.7	Anteil an den Kommunal-Kombi-Beschäftigten nach Schulabschluss .....	100
Tabelle 6.8:	Beschäftigte des Kommunal-Kombi nach Schulabschluss .....	100
Tabelle 6.9:	Beschäftigte des Kommunal-Kombi nach Berufsausbildung .....	100
Tabelle 6.10:	Anteil an den Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit bzw. ohne Berufsausbildung nach Bundesländern .....	101
Tabelle 6.11:	Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft nach Geschlecht .....	102
Tabelle 6.12:	Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft nach Ost- und Westdeutschland ...	102
Tabelle 6.13:	Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft nach Zielgebieten .....	103
Tabelle 6.14:	Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft nach Altersgruppen .....	103
Tabelle 6.15:	Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft nach Staatsangehörigkeit .....	104
Tabelle 6.16:	Familienstand der Teilnehmenden .....	104
Tabelle 6.17:	Familienstand der Teilnehmenden nach Altersgruppen .....	105
Tabelle 6.18:	Familienstand der Teilnehmenden nach Ost- und Westdeutschland .....	105
Tabelle 6.19:	Familienstand der Teilnehmenden nach Zielgebieten .....	105
Tabelle 6.20:	Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug zu bestimmten Stichtagen .....	111
Tabelle 7.1:	Verbleib der Teilnehmenden im Anschluss an den Kommunal-Kombi .....	114
Tabelle 8.1:	Maße der Matchingqualität .....	157
Tabelle 8.2:	Verknüpfung der Prozessdaten mit der ISG-Trägerbefragung .....	165
Tabelle 9.1:	Prüfung auf gemeinsame Trends vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi – überprüfte Programm- und Vergleichsgruppen .....	180
Tabelle 9.2:	Im Differenzen-in-Differenzen-Ansatz verwendete Vergleichsgruppen .....	186
Tabelle 9.3:	In den Schätzmodellen verwendete Einflussgrößen .....	187
Tabelle 9.4:	Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche – Ergebnisse auf Basis von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen sowie Fixed-Effects-Schätzungen .....	192
Tabelle 9.5:	Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt – Ergebnisse auf Basis von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen sowie Fixed-Effects-Schätzungen .....	194
Tabelle 9.6:	Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Anzahl der Personen in den übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des SGB II – Ergebnisse auf Basis von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen sowie Fixed-Effects-Schätzungen .....	200
Tabelle 9.7:	Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Anzahl der Personen AGH-MAE – Ergebnisse auf Basis von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen sowie Fixed-Effects-Schätzungen .....	203

Tabelle 9.8: Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Anzahl der Personen AGH-Entgelt – Ergebnisse auf Basis von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen sowie Fixed-Effects-Schätzungen .....	208
Tabelle 9.9: Auswirkungen der Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen auf die Anzahl der Personen mit einer Förderung über den „Beschäftigungszuschuss“ – Ergebnisse auf Basis von Fixed-Effects-Schätzungen.....	211
Tabelle 11.1: Übersicht über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Gesamtprogramms .....	224
Tabelle 11.2: Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz .....	225
Tabelle 11.3: Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft und Heizung .....	226
Tabelle 11.4: Direkte Kosten und Einsparungen für die beteiligten Institutionen (Barwerte in Euro) .....	229
Tabelle 11.5: Direkte Kosten und Einsparungen differenziert nach Teilgruppen (Barwerte in Euro) .....	230
Tabelle 11.6: Kosten und Einsparungen für die beteiligten Institutionen bei Berücksichtigung der Programmeffekte (Barwerte in Euro) .....	231
Tabelle 11.7: Kosten und Einsparungen für einzelne Teilgruppen bei Berücksichtigung der Programmeffekte (Barwerte in Euro) .....	233
Tabelle 12.1: Anteil von Frauen und Männern in Deutschland an den Arbeitslosen insgesamt, im SGB II und an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sowie an den Kommunal-Kombi-Beschäftigten in den Jahren 2009 und 2010 – Angaben in %.....	235
Tabelle 12.2: Anteil von Frauen und Männern in Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen nach Art der ausgeübten Tätigkeit – Angaben in % .....	236
Tabelle 12.3: Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter nach Kinderbetreuungsbedarf und Unterstützung bei der Organisation der Kinderbetreuung durch den Träger – Angaben in % .....	242

## 1 Einleitung

Mit Hilfe des Bundesprogramms Kommunal-Kombi sollten in strukturschwachen Regionen Deutschlands öffentlich geförderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse für Langzeitarbeitslose mit einer Laufzeit von bis zu drei Jahren geschaffen werden.

Gegenstand der Förderung war – beispielsweise im Unterschied zum Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II – der geschaffene Arbeitsplatz. Somit konnte nach Ausscheiden eines Beschäftigten der Arbeitsplatz auch wieder neu besetzt werden.

Um als Förderregion zu gelten, mussten die Landkreise und kreisfreien Städte zunächst im Zeitraum von August 2006 bis April 2007 eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von mindestens 15% aufgewiesen haben. Seit April 2009 wurde die für die Förderung notwendige Mindestarbeitslosigkeit auf 10% (Zeitraum: 8/2008 bis 1/2009) abgesenkt.

Das Bundesprogramm Kommunal-Kombi startete am 1. Januar 2008. Die Stellenschaffung und die erstmalige Besetzung eines Arbeitsplatzes mussten zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 31. Dezember 2009 erfolgen. Eine Förderung des Arbeitsplatzes war längstens bis zum 31. Dezember 2012 möglich. Aufgrund der regionalen Förderkriterien lag der Schwerpunkt des Programms in Ostdeutschland. Gemessen am heutigen Zuschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte gehörten insgesamt 63 zu den frühen Förderregionen. Dabei handelt es sich um 42 Landkreise und 21 kreisfreie Städte. Lediglich acht davon liegen in Westdeutschland (ohne Berlin). Im April 2009 kamen weitere 22 kreisfreie Städte und sieben Landkreise hinzu. Davon liegen acht in Ostdeutschland und 21 in Westdeutschland.

Die Arbeitsplätze sollten vorrangig bei Kommunen, d.h. Kreisen, kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Städten und Gemeinden oder – mit Zustimmung der Kommune(n) – bei anderen Arbeitgebern eingerichtet werden. Sie sollten zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen. Für die Stellenbesetzung kamen zunächst nur Personen in Frage, die seit mindestens 24 Monaten arbeitslos gemeldet waren und die seit mindestens zwölf Monaten im SGB II-Bezug standen. Zum 1. April 2009 wurde die Anforderung der Arbeitslosigkeitsdauer auf Langzeitarbeitslose (im Sinne des § 18 des Dritten SGB III) verändert.

Der Bund bezuschusste einen Arbeitsplatz in Höhe der Hälfte des Arbeitnehmer-Bruttoarbeitsentgelts, mit bis zu maximal 500 Euro monatlich. Soweit keine Landesmittel des ESF eingesetzt wurden, konnten zusätzlich aus Bundesmitteln des ESF pro geförderten Arbeitsplatz die Lohn- und Sozialversicherungskosten mit 200 Euro monatlich bezuschusst werden. Zudem fiel unter dieser Bedingung der Bundeszuschuss zum Arbeitnehmerbruttoentgelt für Beschäftigte ab 50 Jahren pauschal um 100 Euro monatlich höher aus.

Die Länder konnten aus Landesmitteln den erforderlichen Eigenanteil der Kommunen (mit)finanzieren, allerdings war dabei eine Kombination von Bundes- und Landes-ESF-Mitteln ausgeschlossen. Einige Bundesländer haben Kofinanzierungsprogramme (aus reinen Landesmitteln) für den Kommunal-Kombi aufgelegt. Die administrative Umsetzung des Programms erfolgte durch das Bundesverwaltungsamt.

Das Programm verfolgte im Wesentlichen folgende Ziele:

- Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze in Regionen mit hoher und verfestigter (Langzeit-) Arbeitslosigkeit
- Verbesserung der kommunalen Dienste und Strukturen
- Überwindung der Abhängigkeit von SGB II-Leistungen bei den geförderten Beschäftigten
- Soziale Stabilisierung
- Wiederherstellung, Erhalt und Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit
- Übertritt der Geförderten nach Ende der Maßnahme in Erwerbstätigkeit

Das Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen (IAW) und das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln (ISG) wurden vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit der „Programmbegleitenden und abschließenden Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi“ beauftragt. Die Evaluation wurde im Zeitraum von Oktober 2008 bis Juni 2013 durchgeführt. Neben einem umfassenden Monitoring gehörte hierzu die Untersuchung der Auswirkungen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi auf die genannten Ziele, insbesondere auf den regionalen Arbeitsmarkt, die kommunale Infrastruktur sowie die Arbeitsmarktchancen, die Beschäftigungsfähigkeit und die soziale Stabilität der geförderten Beschäftigten.

Die Zwischenergebnisse der Evaluation wurden in vier Zwischenberichten dargestellt und veröffentlicht (IAW, ISG 2009, IAW, ISG 2010, IAW, ISG 2011, IAW, ISG 2012). Dieser Endbericht stellt in einer Gesamtschau alle Ergebnisse der Evaluation dar. In Kapitel 2 werden zunächst die Hintergründe und Zielstellungen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi erläutert und daraus die Aufgabenstellung für die Evaluation abgeleitet. Darauf aufbauend gibt Kapitel 3 einen Überblick über das Evaluationskonzept. In Kapitel 4 werden die den Ergebnissen zugrunde liegenden Datengrundlagen sowie die dahinter stehenden Erhebungsmethoden erläutert.

In den Kapiteln 5 bis 13 sind die Ergebnisse der Evaluation im Einzelnen dargestellt. Kapitel 5 beschreibt die organisatorische und finanzielle Programmumsetzung. In Kapitel 6 wird die Selektion der Teilnehmer/innen in das Bundesprogramm Kommunal-Kombi sowie darauf aufbauend die Teilnehmendenstruktur mit einem Fokus auf der Überwindung der Hilfebedürftigkeit durch die Programmteilnahme beschrieben. Kapitel 7 beschäftigt sich mit der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Programmteilnehmer/innen. In Kapitel 8 werden die Ergebnisse zu den Auswirkungen einer Programmteilnahme auf die individuellen Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt dargestellt. Kapitel 9 beschäftigt sich mit den Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf den regionalen Arbeitsmarkt unter besonderer Berücksichtigung möglicher Substitutions- und Verdrängungseffekte. Die Auswirkungen des Bundesprogramms auf die kommunale Infrastruktur sind Gegenstand von Kapitel 10. Kapitel 11 enthält die Erkenntnisse zur Wirtschaftlichkeit des Programms. In Kapitel 12 werden die gleichstellungspolitischen Aspekte von Programmumsetzung und Programmwirkungen zusammengefasst. Auf Basis eines Kriterienrasters für Best Practice werden in Kapitel 13 einzelne nachahmenswerte Teilaspekte herausgearbeitet. In Kapitel 14 werden die Ergebnisse der Evaluation abschließend zusammengefasst und daraus politische Handlungsempfehlungen im Hinblick auf die Umsetzung ähnlicher Programme abgeleitet.

## 2 Hintergrund und Aufgabenstellung

In Folge eines positiven weltwirtschaftlichen Klimas sowie begünstigt durch die Strukturreformen am Arbeitsmarkt im Rahmen der so genannten Agenda 2010 kam es in den Jahren 2005 bis 2008 zu einer deutlichen Entspannung am Arbeitsmarkt. Dennoch bewegte sich insbesondere in strukturschwachen Regionen vor allem in Ostdeutschland die Arbeitslosigkeit weiterhin auf hohem Niveau. In Regionen mit einer vergleichsweise schlechten Arbeitsmarktlage und fehlender wirtschaftlicher Dynamik waren zudem überdurchschnittlich viele Personen auch trotz guter Qualifikation von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Vor allem ältere Arbeitslose hatten in Folge der strukturellen Umbrüche in Ostdeutschland Mitte der 90er Jahre ihren Arbeitsplatz verloren und danach so genannte Maßnahmenkarrieren gemacht.

Der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi lag die Idee zugrunde, fehlende privatwirtschaftliche Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen durch öffentlich geförderte Beschäftigung auszugleichen und gerade für solche Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung zu schaffen, denen aus strukturellen Gründen der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt trotz guter allgemeiner Arbeitsmarktentwicklung versagt blieb. Für die Stellenbesetzung kamen zunächst nur Personen in Frage, die seit mindestens 24 Monaten arbeitslos gemeldet waren und die seit mindestens zwölf Monaten im SGB II-Bezug standen. Zum 1. April 2009 wurde die Anforderung der Arbeitslosigkeitsdauer auf Langzeitarbeitslose (im Sinne des § 18 des Dritten SGB III) verändert.

Zudem stellte die Einführung des Kommunal-Kombi zu Beginn des Jahres 2008 in gewisser Weise eine Kompensation für die auslaufenden Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen dar. Diese wurden aufgrund überwiegend negativer Evaluationsergebnisse (vgl. z.B. Brinkmann et al. (2006)) deutlich zurückgefahren und zum 1. Januar 2009 aus dem Instrumentenkatalog des SGB II gestrichen. Jedoch war es offenbar die Auffassung der damaligen Bundesregierung, dass für die Beschäftigungspolitik in strukturschwachen Regionen, insbesondere in Ostdeutschland, ein Instrument längerfristiger öffentlicher Beschäftigung erforderlich sei.

Vor diesem Hintergrund wurde das ESF-geförderte Bundesprogramm Kommunal-Kombi aufgelegt, wobei im Unterschied zu den Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen eine dreijährige Förderung der Stellen vorgesehen war. Zudem wurde ein deutlich stärkerer Fokus auf die Stärkung der kommunalen Strukturen gelegt. Das Programm sollte nicht nur zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, sondern explizit die bestehenden kommunalen Dienstleistungen stärken und neue Angebote und Leistungen ermöglichen. Zugleich mussten diese jedoch im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein. Nach dem zum damaligen Zeitpunkt relevanten § 261 SGB II waren Arbeiten zusätzlich, wenn „sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden.“ Durch diese gesetzliche Definition eröffneten sich gerade für finanzschwache Kommunen mit dem Programm weitgehende Möglichkeiten.<sup>1</sup>

Allerdings sah das Finanzierungsmodell des Kommunal-Kombi einen kommunalen Finanzierungsanteil vor, der durch eine Beteiligung des jeweiligen Landes reduziert werden konnte. Der Bund bezuschusste einen Arbeitsplatz in Höhe der Hälfte des Arbeitnehmer-Bruttoarbeitsentgelts, mit bis zu maximal 500 Euro monatlich. Soweit keine Landesmittel des ESF eingesetzt werden, konnten zusätzlich aus Bundesmitteln des ESF pro geförderten Arbeitsplatz die Lohn- und Sozialversicherungskosten mit 200 Euro monatlich bezuschusst werden. Unter derselben Bedingung fiel der Bundeszuschuss zum Arbeitnehmerbruttoentgelt für Beschäftigte ab 50 Jahren pauschal um 100 Euro monatlich höher aus. Ein Teil der Bundesländer hat Kofinanzierungsprogramme in unterschiedlichem Umfang aufgelegt

---

<sup>1</sup> Mit der Instrumentenreform 2012 erfolgte eine inhaltsgleiche Regelung in § 16d SGB II.

(siehe hierzu Kapitel 5), was die Intensität der Umsetzung in den einzelnen Bundesländern sehr stark beeinflusst hat.

Neben diesen strukturellen Zielsetzungen wurden mit dem Bundesprogramm Kommunal-Kombi jedoch auch Ziele im Hinblick auf die einzelnen Teilnehmenden formuliert. Mit der geförderten Beschäftigung sollten sie im Idealfall den Leistungsbezug des SGB II verlassen. Die Beschäftigung selbst sollte ihrer sozialen Stabilisierung sowie der Wiederherstellung, dem Erhalt und der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit dienen. Dahinter stand offenbar die Vorstellung, dass dies alleine durch die Aufnahme einer längerfristigen (dreijährigen), sozialversicherungspflichtigen und sinnvollen – da der kommunalen Infrastruktur dienlichen – Beschäftigung gelingen würde. Entsprechend sah das Programm keine begleitenden Unterstützungs-, Betreuungs- oder Qualifizierungsmaßnahmen und entsprechend auch hierfür keine Mittel vor. Schließlich sollten die Geförderten nach dem Ende der Maßnahmen in Erwerbstätigkeit übertreten.

Generell sind mit öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen mögliche Zielkonflikte verbunden. So kann die Schaffung von öffentlich geförderten Arbeitsplätzen dazu führen, dass gleichzeitig nicht geförderte Arbeitsplätze beim gleichen Arbeitgeber (Substitution) oder in Folge einer Wettbewerbsverzerrung bei anderen Arbeitgebern (Verdrängung) abgebaut werden. In diesem Fall wären die neu geschaffenen Arbeitsplätze gerade nicht zusätzlich. Zudem besteht die Gefahr, dass längerfristige öffentlich geförderte Beschäftigungsverhältnisse gerade bei guten Arbeitsbedingungen und vergleichsweise hoher Entlohnung so attraktiv für potenzielle Bewerber/innen sind, dass diese die öffentlich geförderte Beschäftigung einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt vorziehen. Diese Gefahr ist besonders hoch, wenn gleichzeitig die Bedingungen auf dem regionalen Arbeitsmarkt schlecht sind, was insbesondere für strukturschwache Regionen Ostdeutschlands gilt. In diesem Fall kann es sein, dass Personen in eine geförderte Beschäftigung eintreten, die ansonsten eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt aufgenommen hätten (arbeitnehmerseitige Mitnahmeeffekte). Mit Blick auf die regionale Ausrichtung des Programms könnte die Bereitstellung attraktiver öffentlich geförderter Stellen im eigenen lokalen und regionalen Umfeld gerade in Konkurrenz zu einer möglichen räumlichen Mobilität der Zielgruppe stehen.

Aus den gleichen Gründen in Verbindung mit einer freien Auswahl der Beschäftigten durch die Arbeitgeber kann es auch dazu kommen, dass gerade nicht diejenigen Personen die geförderten Arbeitsplätze bekommen, die sie am nötigsten bräuchten (Positivselektion bzw. Creaming-Effekt).

Auch im Hinblick auf die Arbeitgeberseite besteht die Gefahr von Fehlanreizen, vor allem wenn der Eigenanteil gering ist. So könnten die Arbeitgeber Stellen über den Kommunal-Kombi schaffen, die sie ansonsten auch ohne dieses Programm geschaffen hätten (arbeitgeberseitige Mitnahmeeffekte).

Eine gängige Erkenntnis der Evaluation öffentlich geförderter Beschäftigung besteht darin, dass während einer solchen Maßnahme die Bemühungen der Geförderten aber auch der sie betreuenden Agenturen für Arbeit bzw. Jobcenter um eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt nachlassen und sich infolgedessen während der öffentlich geförderten Beschäftigung die Wahrscheinlichkeit einer Integration auf den ersten Arbeitsmarkt reduziert (so genannter Lock-In-Effekt). Zwar ist mit dem Kommunal-Kombi nicht die explizite Erwartung verbunden, dass bereits während der öffentlich geförderten Beschäftigung mit höherer Wahrscheinlichkeit eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt stattfindet. Jedoch dürfte implizit auch das Ziel verfolgt werden, dass sich die Integrationswahrscheinlichkeit zumindest nicht verringert.

Zuletzt steht auch das Ziel des Übergangs in Erwerbstätigkeit nach Ende der Maßnahme in einem Zusammenhang mit anderen Zielen. Sollten die Ziele der sozialen Stabilisierung sowie der Wiederherstellung, des Erhalts und der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit erreicht werden, so dürfte dies auch die späteren Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt befördern. Andererseits könnte

sich ein möglicher Lock-In-Effekt auch nach dem Ende der Förderung negativ auswirken, weil durch die öffentlich geförderte Beschäftigung Zeit für eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt sowie ggf. für andere im Hinblick auf eine Integration positive Maßnahmen – zum Beispiel eine Qualifizierung – verloren gegangen ist. Wie stark hier mögliche negative Effekte sind, dürfte zudem davon abhängen, ob potenzielle Arbeitgeber auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung eher als „sinnlose Maßnahme“ oder als „richtige Beschäftigung“ wahrnehmen, ob also mit der Teilnahme am Kommunal-Kombi ein Stigmatisierungseffekt einhergeht oder nicht.

Der Evaluation kommt vor diesem Hintergrund die Aufgabe zu, die Zielerreichung für dieses komplexe Zielsystem zu untersuchen und dabei auch die Existenz möglicher Zielkonflikte aufzudecken. Neben der Darstellung der Programmumsetzung im Rahmen eines projektbegleitenden und umfassenden Monitorings fokussierte die Evaluation daher im Rahmen einer Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle auf die folgenden Aspekte:

- Die Auswirkungen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi auf den regionalen Arbeitsmarkt unter Berücksichtigung möglicher Verdrängungs- und Substitutionseffekte
- Die Auswirkungen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi auf die kommunale Infrastruktur
- Die Auswirkungen einer Teilnahme am Bundesprogramm Kommunal-Kombi auf Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung
- Die Auswirkungen einer Teilnahme am Bundesprogramm Kommunal-Kombi auf die Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt

Diese Wirkungsbetrachtung wurde zudem durch eine Betrachtung der Effizienz von Programmumsetzung und Förderung ergänzt.

Im Einzelnen waren die folgenden forschungsleitenden Fragen zu beantworten:

- Unter welchen Rahmenbedingungen nehmen die Kommunen das Förderangebot in Anspruch (begünstigende Faktoren)?
- Wo werden die Arbeitnehmer/innen beschäftigt (Kreis, Stadt, Gemeinde, andere Arbeitgeber)?
- Wie finanzieren die Kommunen den Eigenanteil? Stellen diese u.U. zusätzliche Mittel für Sach-, Betreuungs- oder Qualifizierungskosten zur Verfügung?
- Wie entwickelt sich die Stellenbesetzung im Zeitablauf, laufen die Arbeitsverträge über die gesamte Höchstförderdauer von drei Jahren oder nehmen die Kommunen die Möglichkeit in Anspruch, durch kürzere Laufzeiten der Verträge mehr Förderfälle in das Programm zu integrieren?
- Wie stellt sich die Struktur der beschäftigten Arbeitnehmer/innen dar (Alter, Geschlecht, Alleinerziehende, Dauer der Arbeitslosigkeit, Art der Ausbildung, Migrationshintergrund, Art der ausgeübten Tätigkeit, Einsatzfeld in der Kommune)?
- Welche finanzielle Performance der Programmumsetzung ist zu beobachten (Ausgaben und Mittelbindungen) und wie setzt sich die Finanzierungsstruktur zusammen (nationale Bundesmittel, ESF-Bundesmittel, Landesmittel ggf. andere Kofinanzierungsmittel)?
- Hat das Programm dazu beigetragen, die regionale Arbeitslosigkeit zu verringern und mehr Arbeitsplätze zu schaffen?
- Waren mit dem Kommunal-Kombi unerwünschte Substitutions- und/oder Verdrängungseffekte verbunden?
- In welchem Umfang hat das Programm zur Stärkung der kommunalen Infrastrukturen beigetragen? Wurden kommunale (z.B. soziale) Dienstleistungen ausgebaut oder qualitativ verbessert? Inwiefern sind diese Auswirkungen nachhaltig? Welche Auswirkungen ergeben sich auf die regulären Beschäftigten?
- Welche Auswirkungen hat die Teilnahme an der durch Kommunal-Kombi geförderten Beschäftigung auf die Suchintensität der Teilnehmenden nach Stellen auf dem ersten Arbeitsmarkt?

- Haben die Maßnahmeteilnehmenden ihre Beschäftigungschancen (nach Maßnahmeende) im Vergleich zu Nicht-Geförderten erhöht (Effektivität)? Welche Unterschiede gibt es hier z.B. zwischen Regionen, den Geschlechtern, dem Alter und verschiedenen Einsatzbereichen des Kommunal-Kombi?
- Wie effizient war die Förderung, d.h. steht der Mitteleinsatz in einem angemessenen Verhältnis zu den (Netto-)Einsparungen, die mit einer längerfristigen Überwindung von Hilfebedürftigkeit oder Leistungsbezug verbunden sind?
- Hat die geförderte Beschäftigung zu einer erhöhten Beschäftigungsfähigkeit während der Teilnahme geführt? Wie sind die Auswirkungen nach Ende des Beschäftigungsverhältnisses? Ist eine Nachhaltigkeit der Wirkungen gegeben?
- In welchem Umfang hat das Programm den Zugang von Männern und Frauen in geförderte Beschäftigung und auf den ersten Arbeitsmarkt beeinflusst?

Das folgende Kapitel 3 gibt einen Überblick über das zur Untersuchung der verschiedenen Aspekte herangezogene Evaluationskonzept.

### 3 Überblick über das Evaluationskonzept

Dieses Kapitel gibt einen Überblick über das Evaluationskonzept. Gemäß der Leistungsbeschreibung bestand die Evaluation aus einem Monitoring (Abschnitt 3.1), einer Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle (Abschnitt 3.2) und einer Wirtschaftlichkeitskontrolle (Abschnitt 3.3).

#### 3.1 Monitoring

Dem Monitoring kamen unterschiedliche Aufgaben zu: Zunächst sollten durch die laufende Aufbereitung der verfügbaren Monitoringinformationen dem BMAS Hinweise zum materiellen und finanziellen Verlauf der Förderung gegeben werden. Weiterhin stellten die im Rahmen des Monitorings aufbereiteten Daten eine wichtige Grundlage für die Wirkungsanalysen des Programms dar. Schließlich kam dem Monitoring auch die Funktion zu, die für die Jahresberichterstattung zum ESF-OP des Bundes erforderlichen Informationen regelmäßig bereitzustellen.

Zentrale Inhalte des Monitorings waren somit:

- Regelmäßige Berichterstattung über den finanziellen Verlauf: Soll-Ist-Vergleiche anhand der Plan- und Ist-Daten zu finanziellen und materiellen Kontingenten auf der einen und Ausgaben sowie Mittelbindungen und Stellenbewilligungen auf der anderen Seite, und zwar auf Ebene des Gesamtprogramms, der Länder sowie der einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte.
- Berichterstattung über die Entwicklung bei den Teilnehmenden: Eintritte, (vorzeitige) Austritte, Dauer der Bewilligungen, Art der Tätigkeiten jeweils differenziert nach Ebene des Gesamtprogramms, Ländern, den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten sowie soziodemografischen Merkmalen.
- Erstellung der Berichtsteile und Tabellen für die Jahresberichte an die EU-Kommission.

Die Informationsgrundlagen für das Monitoring waren die Projektdatenbank PROF1, das elektronische Datenerfassungssystem ADELE, eine im Rahmen der Evaluation durchgeführte einmalige standardisierte E-Mail-Befragung bei den zentralen Ansprechpersonen der Kommunalverwaltungen in den Förderregionen, eine Panelbefragung von Teilnehmenden in drei Wellen sowie die Trägerbefragung im Rahmen der ESF-Bundesevaluation (zu den Datengrundlagen vgl. im Einzelnen Kapitel 4).

#### 3.2 Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle

Wie bereits im vorangegangenen Kapitel 2 ausgeführt, waren die Ziele des Bundesprogramms Kommunal-Kombi auf verschiedene Zielebenen und -dimensionen gerichtet. Im Rahmen der Evaluation wurde daher zwischen der Untersuchung der Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt (3.2.1), auf die kommunale Infrastruktur (3.2.2) und auf die Teilnehmenden (3.2.3) unterschieden.

##### 3.2.1 Untersuchung der Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt

Das Bundesprogramm Kommunal-Kombi verfolgte das Ziel, in strukturschwachen Regionen mit hoher und verfestigter (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und damit neue Beschäftigungsperspektiven für langzeitarbeitslose Personen in der Region zu eröffnen. Für die Erreichung dieser Zielsetzung ist es wesentlich, dass die durch das Programm neu geschaffenen Arbeitsplätze wirklich zusätzlich entstehen und nicht bereits existierende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ersetzen. Eine Ersetzung bestehender ungeförderter sozialversicherungs-

pflichtiger Beschäftigung im gleichen Unternehmen bzw. Betrieb wird als Substitution bezeichnet, die Ersetzung ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in anderen Unternehmen bzw. Betrieben aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen durch die geförderte Beschäftigung als Verdrängung.

Daher wurde mit Hilfe ökonomischer Verfahren auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte der Frage nachgegangen werden, ob sich trotz der Vorgabe von Zusätzlichkeit und öffentlichem Interesse Hinweise auf durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi ausgelöste Substitutions- und Verdrängungseffekte finden lassen. Will man Verdrängungs- und Substitutionseffekte nachweisen, empfiehlt es sich, die Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Übergänge zwischen Beschäftigungsverhältnissen am ersten Arbeitsmarkt und Arbeitssuche bzw. Arbeitslosigkeit zu untersuchen (ISG/IAB/RWI 2011).

Da zudem zu vermuten ist, dass die Gefahr von Substitutions- und Verdrängungseffekten durch ein neues Programm öffentlich geförderter Beschäftigung dann vergleichsweise gering ist, wenn gleichzeitig die Bedeutung anderweitig öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse zurückgeht, wurde ergänzend auch untersucht, welche Auswirkungen die Einführung des Bundesprogramms- Kommunal-Kombi auf die Anzahl der durch andere Programme geförderte Beschäftigungsverhältnisse hatte. Damit wurde gleichzeitig auch der Frage nachgegangen, ob der Kommunal-Kombi letztlich nur der Ersatz für andere bestehende oder ausgelaufene Programme war oder in den Förderregionen tatsächlich in nennenswertem Maße neue öffentlich geförderte Beschäftigung entstanden ist. Das Vorgehen im Detail sowie die Ergebnisse dieser Untersuchungen finden sich in Kapitel 9.

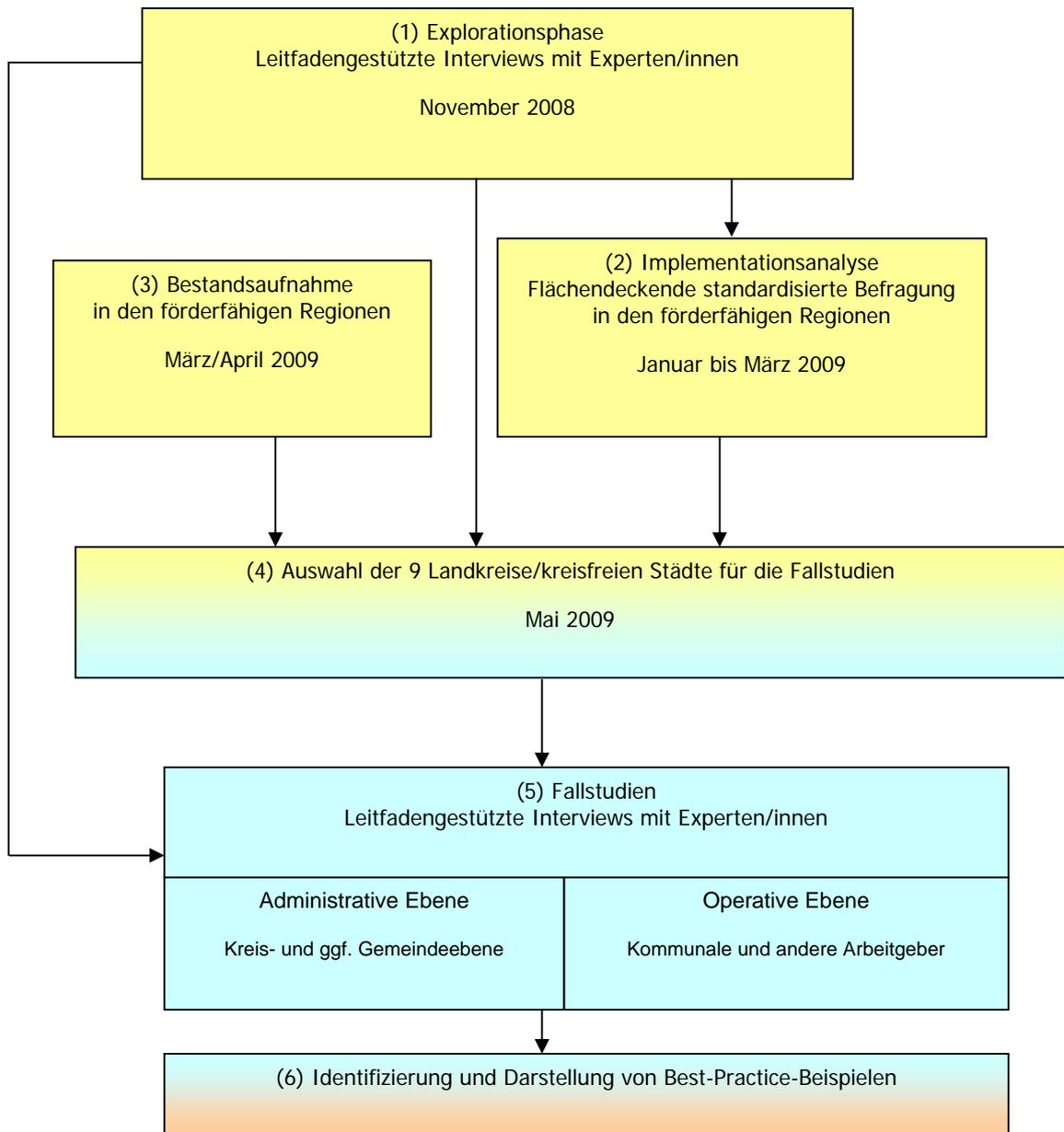
### **3.2.2 Untersuchung der Auswirkungen auf die kommunale Infrastruktur**

Die Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die kommunale Infrastruktur wurden anhand von neun regionalen Fallstudien untersucht. Die Fallstudien sollten in solchen Regionen erfolgen, in denen der Kommunal-Kombi auch in ausreichender Zahl genutzt wurde, um Effekte auf die kommunale Infrastruktur identifizieren zu können. Zudem sollten bei der Fallstudienauswahl die unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche und Trägerformen berücksichtigt werden.

Den eigentlichen Fallstudien wurden einerseits explorative Expertengespräche, andererseits eine flächendeckende standardisierte E-Mail-Befragung in allen Förderregionen zur Implementation des Programms vor Ort vorgeschaltet. Das Ziel der standardisierten Befragung bestand vor allem darin, die Faktoren herauszuarbeiten, die Einfluss auf den Implementierungsprozess des Kommunal-Kombi auf regionaler Ebene haben. Zudem sollten verschiedene Formen der Umsetzung in den Kommunen identifiziert werden.

In Verbindung mit den Wirkungen auf die kommunale Infrastruktur behandelten die Fallstudien auch den Implementationsprozess vor Ort sowie die Sicht der beteiligten Akteure im Hinblick auf mögliche Mitnahme- und Substitutionseffekte. Auf Basis der Fallstudien sollten schließlich übertragbare Best-Practice-Beispiele identifiziert werden. Abbildung 3.1 gibt einen Überblick über die einzelnen Schritte bei der Durchführung der Fallstudien.

**Abbildung 3.1: Vorgehensweise bei der Untersuchung der Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die kommunalen Strukturen im Überblick**



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Fallstudien in den neun ausgewählten Regionen wurden auf Basis leitfadengestützter Interviews auf administrativer und operativer Ebene durchgeführt. Das Untersuchungskonzept sah vor, auf der **administrativen Ebene** Interviews mit relevanten Akteuren auf der Ebene der Landkreise bzw. kreisfreien Städte durchzuführen, die für die Planung und Umsetzung des Kommunal-Kombi verantwortlich waren. Der Adressatenkreis auf der administrativen Ebene erweiterte sich, sofern es auch auf Gemeindeebene Personen gab, die für die Planung und Umsetzung des Kommunal-Kombi verantwortlich waren.

Ergänzend zu den Verantwortlichen in den Kreisen, Städten und ggf. Gemeinden sollten auf administrativer Ebene ggf. noch weitere Akteure wie beispielsweise IHK, HWK, Wohlfahrtsverbände oder Ge-

werkschaften sowie die Grundsicherungsstellen interviewt werden, sofern diese an der Umsetzung des Kommunal-Kombi beteiligt waren.

Die **operative Ebene** umfasste zum einen kommunale Arbeitgeber (Gemeinden, Städte oder Landkreise), zum anderen entsprechend den Richtlinien für das Bundesprogramm andere Arbeitgeber, die im Einvernehmen mit den Kommunen zusätzliche und im öffentlichen Interesse liegende Arbeitsplätze geschaffen haben. Bei der Auswahl dieser Arbeitgeber sollte darauf geachtet werden, dass keine Fokussierung auf einzelne Einsatzbereiche vorgenommen wird, sondern ein möglichst breites Spektrum an Einsatzbereichen über die neun Regionen hinweg abgedeckt wird. Insgesamt war beabsichtigt, in den neun Regionen jeweils bis zu vier Arbeitgeber in das Untersuchungsdesign einzubeziehen.

Um mögliche Veränderungen im Zeitablauf adäquat abbilden zu können, sollten die Fallstudien in zwei Phasen durchgeführt werden und ein Teil der Gesprächspartner/innen zweimal befragt werden.

Die Fallstudien wurden auf Grundlage eines methodischen Konzepts durchgeführt, das in den vergangenen Jahren im ISG für die ergebnisorientierte Informationsgewinnung im Rahmen qualitativer Fallstudien entwickelt wurde (vgl. Apel 2009). Der Grundgedanke dieses, der ethnografischen Feldforschung verpflichteten Ansatzes besteht darin, für die in Frage stehende Untersuchungseinheit (hier: Landkreis bzw. kreisfreie Stadt) einen Text zu generieren, der alle relevanten Einzelbefunde, die mit unterschiedlichen empirischen Verfahren (Interviews, Gruppendiskussionen, Dokumentenanalysen u.ä.) zu einem Forschungsgegenstand erstellt wurden, hinreichend differenziert darstellt. Dieser Text bereitet die empirischen Primärquellen so auf, dass es in den nachfolgenden Auswertungen nicht mehr erforderlich ist, nochmals auf die Originalquellen (z.B. Gesprächsprotokolle) zurückgreifen zu müssen. Er verdichtet die verschiedenen empirischen Facetten zu einem Gesamtbild und wird somit selbst zu einer (Quasi-)Primärquelle, die alle forschungsrelevanten Details enthält und welche nun – in Analogie zum Quellentext der historischen Wissenschaften – Gegenstand der Analysen und Interpretationen ist.

Voraussetzung für aussagekräftige und vergleichbare Falldarstellungen ist die Erarbeitung eines Fragen- bzw. Themengerüsts, welches alle zu bearbeitenden Inhalte umfasst. Dieses Fallstudien-Leitfaden genannte Themengerüst bildet die inhaltliche Vorlage für die verschiedenen zielgruppen- oder institutionenbezogenen Gesprächsleitfäden, die zur Vorbereitung und Strukturierung der einzelnen Interviews (leitfadengestützte Interviews) erstellt werden. Letztere werden für die einzelnen Gespräche erst auf Grundlage des thematischen General-Leitfadens (Fallstudien-Leitfaden) erarbeitet.

Dieser methodische Ansatz bedarf einer gewissenhaften Vorbereitung der Fallstudien, weil die theoretischen Überlegungen und Hypothesenbildungsprozesse vorab geleistet werden müssen. Vor Beginn der Feldphase muss der Fragen- bzw. Themenkatalog feststehen, der vor Ort abzuarbeiten ist. Der zu bearbeitende Themenkanon muss dennoch durch neu gewonnene Einsichten in Zusammenhänge oder als bedeutsam erscheinende Fragestellungen ergänzt werden, die sich während des Forschungsprozesses ergeben. Denn diese inhaltliche Flexibilität stellt ein wichtiges Kennzeichen ergebnisorientierter Fallstudienarbeit dar. Eine solche Überarbeitung der "Fragen an das Feld" während des Forschungsprozesses muss jedoch systematisch und für alle zu untersuchenden Einheiten verbindlich erfolgen. Das Vorgehen bei Auswahl und Durchführung der Fallstudien findet sich im Einzelnen in Abschnitt 4.3. Die Ergebnisse zu den Auswirkungen auf die kommunale Infrastruktur finden sich in Kapitel 10.

Basierend auf den Zielen des Kommunal-Kombi sollte ein Kriterienraster für Best-Practice-Beispiele der Umsetzung des Kommunal-Kombi vor Ort entworfen werden. Dieses sollte Kriterien enthalten, die sowohl auf administrativer als auch auf operativer Ebene ausschlaggebend für eine erfolgreiche Umsetzung waren. Auf Basis dieses Kriterienrasters sollten auf Basis der Erkenntnisse aus den Fallstudien entsprechende Beispiele illustriert werden. Die Entwicklung des Kriterienrasters und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse sind im Einzelnen in Kapitel 13 dargestellt.

### 3.2.3 Untersuchung der Auswirkungen auf die Integration in Beschäftigung und die Beschäftigungsfähigkeit auf der individuellen Ebene

Auf der individuellen Ebene bestanden die zentralen Zielsetzungen des Programms in Wiederherstellung, Erhalt und Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit sowie im Übergang in Erwerbstätigkeit am ersten Arbeitsmarkt. Für die Untersuchung der Wirkungen auf die Integrationen in den ersten Arbeitsmarkt bieten sich die Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit als Informationsgrundlagen an. Um die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit abbilden zu können, sind hingegen Befragungsdaten erforderlich.

Bei der Untersuchung der Auswirkungen einer Teilnahme am Kommunal-Kombi auf der individuellen Ebene bestand die zentrale Herausforderung darin, dass die Teilnahme nicht in den Prozessdaten der BA erfasst wurde. Dies bedeutete einerseits, dass ein Zuspätschieben der Teilnahmeinformation zu den Prozessdaten der BA über geeignete Identifikationsmerkmale erforderlich war, um eine Wirkungsanalyse im Hinblick auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt durchzuführen. Da das Zuspätschieben jedoch immer nur mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung durchgeführt werden konnte, war es andererseits unmöglich, mit Hilfe der BA-Prozessdaten jeweils zeitnah zum Eintritt einer Person in den Kommunal-Kombi einen passenden Nichtteilnehmenden für eine Befragung zur Beschäftigungsfähigkeit zu identifizieren. Vor diesem Hintergrund musste sich die Befragung auf der individuellen Ebene auf die Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi beschränken. Somit konnten kausale Wirkungsanalysen lediglich für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt und nicht für die auf Basis von Befragungen gemessenen Ergebnisgrößen Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung durchgeführt werden. Bei letzterem beschränkte sich das Untersuchungskonzept daher auf die deskriptive Beschreibung von Entwicklungen sowie auf die Darstellung statistisch gesicherter Unterschiede zwischen Teilnehmergruppen sowie nach Trägermerkmalen.

Da keine Befragung von vergleichbaren Nichtteilnehmenden stattfand, wurde auch auf eine Verknüpfung der Befragungsdaten mit den BA-Prozessdaten verzichtet. Beide Datengrundlagen wurden daher vollständig voneinander getrennt ausgewertet.

Im Laufe der Evaluation hat sich herausgestellt, dass es in den meisten Landkreisen und kreisfreien Städten keine einheitliche Vorgehensweise bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi gab. Vielmehr waren die einzelnen Träger die entscheidenden Akteure im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen der Kommunal-Kombi-Beschäftigten. Sie trafen die Teilnehmerauswahl, sie führten begleitende Betreuung durch oder nicht. Sie ermunterten mehr oder weniger intensiv zu Bewerbungen auf dem ersten Arbeitsmarkt und boten ggf. Unterstützung an. Sie verfolgten Konzepte des Gender-Mainstreaming oder nicht.

Diese Trägerheterogenität sollte daher auch im Rahmen der mikroökonomischen Wirkungsanalysen berücksichtigt werden. Deshalb wurde die Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation um ein mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) abgestimmtes Sondermodul Kommunal-Kombi ergänzt und die entsprechenden Informationen mit den BA-Prozessdaten sowie mit den Daten der Teilnehmendenbefragung verknüpft (vgl. Abschnitt 4.6).

#### **a) Beschreibung der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden**

Für die Messung der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden am Bundesprogramm Kommunal-Kombi wurde das im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation entwickelte Verfahren verwendet. Dieses versteht unter Beschäftigungsfähigkeit „das individuelle Potenzial, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, eine bestehende Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten bzw. auszuweiten“ (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008, S. 76). Unterhalb der Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit geht es somit bei der Analyse der Beschäftigungsfähigkeit um die Frage, ob und in welchem Maße die Teilnahme an einer Maßnahme eine Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit in der Zukunft

wahrscheinlicher machen kann. Die Beschäftigungsfähigkeit wird dabei als individuelles Potenzial (unabhängig von den Gegebenheiten am regionalen Arbeitsmarkt) definiert und operationalisiert.

Der Entwicklung des § 6c SGB II-Konzepts zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit liegt die Überzeugung zugrunde, dass für eine differenzierte Messung der Beschäftigungsfähigkeit genau solche Indikatoren herangezogen werden sollten, die empirisch tatsächlich einen wesentlichen Erklärungsbeitrag für eine spätere tatsächliche Beschäftigungsaufnahme leisten. Zu diesem Zweck wurden daher im Forschungsverbund der § 6c SGB II-Evaluation verschiedene Vorstudien durchgeführt, bei denen empirisch und somit primär datengetrieben untersucht wurde, ob und in welchem Maße Indikatoren zu verschiedensten Aspekten der Beschäftigungsfähigkeit Übergänge in eine spätere Beschäftigung erklären können. Mithilfe von Faktorenanalysen wurde darüber hinaus versucht, die Vielzahl der verschiedenen möglichen Einflussfaktoren sinnvoll zu bündeln (für Details zur Konzeption vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid (2008)).

Aufbauend auf diesen Analysen wurde ein Konzept für die Messung der Beschäftigungsfähigkeit entwickelt, das sowohl persönlichkeits- und tätigkeitsbezogene Merkmale als auch arbeitsmarktbezogene Komponenten der Beschäftigungsfähigkeit berücksichtigt und darüber hinaus soziale Stabilität als einen wichtigen Aspekt der Beschäftigungsfähigkeit interpretiert.

Die in das Konzept der Beschäftigungsfähigkeit eingehenden Indikatoren wurden auf dem Wege der Selbsteinschätzung im Rahmen einer Teilnehmendenbefragung erhoben. Diese wird in Abschnitt 4.4 im Detail beschrieben. Eine ausführliche Darstellung des Konzepts sowie die Ergebnisse zur Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Kommunal-Kombi-Beschäftigten finden sich in Kapitel 7.

#### **b) Kausalanalysen für die Integration in Erwerbstätigkeit**

Deskriptive Analysen der Anteile der integrierten Personen geben keine Auskunft darüber, ob die Zahl der Integrationen kausal auf den Kommunal-Kombi zurückzuführen ist, weil nicht erfasst wird, welche Entwicklung sich bei diesen Indikatoren eingestellt hätte, wenn keine Förderung erfolgt wäre. Deshalb mussten die kausalen Wirkungen des Kommunal-Kombi auf die Integration in Beschäftigung im Vergleich zu einer Nicht-Förderung oder der Förderung durch andere Maßnahmen – somit die Nettoeffekte des Kommunal-Kombi – mit Hilfe eines Vergleichsgruppendesigns auf Basis der BA-Prozessdaten bestimmt werden.

In die Vergleichsgruppe sollten Personen einbezogen werden, die nicht in die Förderung durch Kommunal-Kombi aufgenommen wurden, aber ähnliche soziostrukturelle Merkmale aufweisen wie die geförderten Personen. Hierbei war zu berücksichtigen, dass die in den Kommunal-Kombi einbezogenen Regionen eine systematisch schlechtere Arbeitsmarktentwicklung aufweisen als die nicht einbezogenen Regionen. Um die unterschiedliche regionale Arbeitsmarktentwicklung zu berücksichtigen, sollte daher die Kontrollgruppe aus Personen in jeweils derselben Region gebildet werden. Mit Hilfe des Matching-Verfahrens sollten zu allen im Rahmen des Kommunal-Kombi beschäftigten Personen statistische Zwillinge gezogen. Der Nettoeffekt auf die Integration ergibt sich dann als Differenz der Integrationen in der Gruppe der Teilnehmer/innen und der durch das Matching-Verfahren bestimmten Nichtteilnehmer/innen.

Wie bereits oben beschrieben, war hierzu allerdings ein Datenproblem zu lösen, das daraus resultiert, dass in den BA-Daten die „Teilnahme am Kommunal-Kombi“ nicht erfasst wurde. Daher muss die Teilnahmekenntnis den BA-Prozessdaten aus einer anderen Informationsquelle zugespielt werden. Das Evaluationskonzept sah daher vor, dass das Bundesverwaltungsamt Namen und Geburtsdaten aller Teilnehmerinnen und Teilnehmern an das IAB liefert und auf Basis dieser Informationen die Kommunal-Kombi-Beschäftigten in den BA-Prozessdaten identifiziert werden. Sind die Teilnehmenden eindeutig identifiziert, so lässt sich dann eine Kontrollgruppe aus vergleichbaren Nicht-Teilnehmenden in

denselben Landkreisen und kreisfreien Städten bilden. Die Datenaufbereitung wird in Abschnitt 4.5 ausführlich beschrieben. Die Ergebnisse der Wirkungsanalysen finden sich in Kapitel 8.

### **3.3 Wirtschaftlichkeitskontrolle**

Bei der Untersuchung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi werden alle mit dem Programm verbundenen Kosten mit den direkten sowie indirekten Einsparungen in Beziehung gesetzt. Dabei ergeben sich die indirekten Effekte durch mögliche positive wie negative Effekte hinsichtlich der Beschäftigungsaufnahme auf individueller Ebene, damit verbundenen Leistungseinsparungen sowie Steuereinnahmen und Einnahmen der Sozialversicherung. Somit steht die Frage nach der Effizienz des Programms in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den Programmeffekten. Weitere zu berücksichtigende Wirkungen auf die Effizienz können sich dabei auch aus möglichen Substitutions- und Verdrängungseffekten ergeben. Mögliche Effekte auf die Beschäftigungsfähigkeit sind hingegen nicht quantifizierbar und werden zudem nicht kausal ermittelt (siehe oben).

Zunächst war angedacht, auch die Infrastruktureffekte des Kommunal-Kombi in die Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit des Programms einzubeziehen, dies erwies sich jedoch aufgrund der Kleinteiligkeit der Programmumsetzung als unmöglich. Das Vorgehen im Detail sowie die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitskontrolle finden sich in Kapitel 11.

### **3.4 Gender Mainstreaming**

Das Querschnittsziel Gleichstellung ist für alle ESF-geförderten Programme und Maßnahmen verbindlich. ESF-geförderte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen sich daher daran messen lassen, inwiefern sie einen Beitrag dazu leisten, der strukturellen Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken. Das reicht von gleichen Zugangschancen für Frauen und Männer, über eine auf die spezifische Lebenssituation von Frauen und Männern ausgerichtete Förderung bis hin zur geschlechterdifferenzierten Wirkung der Maßnahme. Im Kern geht es somit um die Frage, ob bei der Programmumsetzung dem Prinzip des Gender Mainstreamings ausreichend Rechnung getragen wurde.

Vor diesem Hintergrund sah das Evaluationskonzept zum ersten die besondere Berücksichtigung des Geschlechts bei der Untersuchung der Selektion in die Kommunal-Kombi-Beschäftigung vor. Dies umfasste auch die Analyse der von Frauen und Männern jeweils im Rahmen des Kommunal-Kombi ausgeübten Tätigkeiten. Zum zweiten wurde im Rahmen der Evaluation der Frage nachgegangen, inwiefern die Ausgestaltung des Kommunal-Kombi den besonderen Lebenssituationen von Frauen und Männern – beispielsweise im Hinblick auf den Bedarf nach Kinderbetreuung – Rechnung trägt. Zum dritten wurde ein besonderer Fokus darauf gelegt, ob Frauen und Männer von ggf. ergänzenden Förder- und Unterstützungsangeboten von Seiten der Träger gleichermaßen profitieren. Schließlich wurden alle Wirkungen nicht nur insgesamt, sondern auch separat für Männer wie Frauen, ermittelt und mögliche Wirkungsunterschiede zwischen den Geschlechtern entsprechend interpretiert. In Kapitel 12 sind die Erkenntnisse zum Gender Mainstreaming bei der Umsetzung und den Ergebnissen des Kommunal-Kombi zusammenfassend dargestellt.

Im folgenden Kapitel 4 werden nun alle für die Ergebnisse der Evaluation herangezogenen Informationsgrundlagen dargestellt.

## 4 Datengrundlagen und Erhebungsmethoden

In diesem Kapitel werden alle zur Gewinnung der Ergebnisse der Evaluation herangezogenen Informationsgrundlagen dargestellt. Dabei handelt es sich im Einzelnen um:

- Die Verwaltungsdaten des Bundesverwaltungsamtes (BVA) und das Datenerfassungssystem ADELE (Abschnitt 4.1)
- Die von der Evaluation durchgeführte flächendeckende standardisierte E-Mail-Befragung der für den Kommunal-Kombi zuständigen Koordinatoren in den förderfähigen Landkreisen und kreisfreien Städten (Abschnitt 4.2)
- Die Fallstudien in neun ausgewählten Regionen (Abschnitt 4.3)
- Die im Rahmen der Evaluation durchgeführte Teilnehmendenbefragung (Abschnitt 4.4)
- Die Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit (BA) über Teilnehmende und Vergleichspersonen (Abschnitt 4.5)
- Die Trägerbefragung im Rahmen der ESF-Bundesevaluation (Abschnitt 4.6)
- Regionaldaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (Abschnitt 4.7)

### 4.1 Verwaltungsdaten des BVA und Datenerfassungssystem ADELE

Datenquellen des Monitorings waren die vom BVA zur Verfügung gestellten Förderdaten (aus dem Projektverwaltungssystem PROF I) (4.1.1), die Daten aus dem ESF-System des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) ADELE (4.1.2) sowie die laufende Trägerabfrage (4.1.3) als Grundlage für die Durchführung der Teilnehmendenbefragung (vgl. Abschnitt 4.4).

#### 4.1.1 Förderdaten aus PROF I

Die Förderdatenbank des BVA (PROFI) diente dazu, die wichtigsten Informationen der bewilligten Anträge, die im Rahmen der Bewilligungsphase eingereicht, geprüft und für bewilligt erklärt wurden, zentral zu erfassen. Die wesentlichen Informationen aus PROF I sind Tabelle 4.1 zu entnehmen.

**Tabelle 4.1: Zentrale Inhalte der Datenexporte aus PROF I**

Förderkennzeichen	<b>Zuwendungsempfänger:</b>
Stellenanzahl	Handelsregister
Zielgebiet	Handelsregister-Nummer
Laufzeitbeginn und –ende	Rechtsform Name
Gesamtsumme des Vorhabens	Anschrift
Eigenmittel	Gemeindekennziffer
Mittel Dritter	Länderkennung
Summe der Bewilligung	<b>Ausführende Stelle:</b>
Summe der Bewilligung für einzelne HH-Jahre	Anschrift
Mittelabfluss lfd. HH-Jahr	Gemeindekennziffer
Mittelabfluss in Prozent	Länderkennung
Antragsdatum	Länderkennung Text
Datum der aktuellen Fassung des Antrages	Telefon, Fax, E-Mail
Eingangsdatum	Aufgabenbeschreibung
Bewilligungsdatum	Stand der Anlage
Kassenzeichen	Datum des Erstbescheides
Vorhaben abschließend geprüft	
Vorhaben abgeschlossen	
Systematik der ausführenden Stellen	
ESF-Ziele	

Quelle: Eigene Darstellung.

Als problematisch hat sich erwiesen, dass PROFI nur die Zahl der je Projekt bewilligten Stellen, nicht aber Informationen zu deren Besetzung sowie zu den Personen, mit denen diese Stellen besetzt waren, wie Alter, Geschlecht etc. enthält. Mittels der Höhe der Bundesförderung – in der Regel 700,00 Euro monatlich für Personen bis 50 Jahre und 800,00 Euro für Teilnehmende ab 50 Jahre<sup>2</sup> – kann der Anteil der ab 50-Jährigen jedoch geschätzt werden, allerdings nur bezogen auf die beantragten Stellen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass der Bundeszuschuss für alle Altersgruppen 500 Euro beträgt, wenn Landes-ESF-Mittel eingesetzt werden.

#### 4.1.2 Daten aus ADELE

Das Datenbanksystem ADELE des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) erlaubt es relevante materielle und finanzielle Informationen auf Ebene jedes einzelnen Zuwendungsbescheids (Projekts) zu analysieren. Die für den Endbericht relevanten Informationen aus ADELE werden in Tabelle 4.2 dargestellt.

**Tabelle 4.2: Zentrale Inhalte von ADELE**

<b>A: Angaben zum Vorhaben nach Zuwendungsbescheid (Anhang III der DVO Teil A)</b>
Ressort, Programm, Virtuelles Projekt
Zielgebiet
Nummer der Prioritätsachse
Code der Region bzw. des Gebiets nach Anhang II der DVO
Kurzbeschreibung des Vorhabens
Beginn und Ende des Vorhabens (Vorhabenbeginn gem. Zuwendungsbescheid bzw. Vertrag)
Kosten des Vorhabens (= ESF + nat. öffentl. + privat + nicht zuschussfähige Kosten)
Adressaten des Vorhabens
Welche Leistungen sieht das Vorhaben vor?
Handelt es sich um ein transnationales Vorhaben?
Querschnittsziel: Chancengleichheit von Frauen und Männern
Genderspezifische Ausrichtung des Vorhabens
Querschnittsziel: Vorhaben zielt insbesondere auf die Anti-Diskriminierung von benachteiligten Gruppen
Querschnittsziel: Vorhaben hat Umweltrelevanz (auch bei geringer Umweltrelevanz anzukreuzen)
<b>B: Für das Vorhaben gemeldete Ausgaben (Anhang III der DVO Teil B)</b>
<b>C: Einteilung der Fondsinterventionen in Bereiche/Kategorien (Anh. II der DVO)</b>
Zuordnung zu den Codes für die Dimension „Prioritätsachse“
Zuordnung des Codes für die Dimension „Art des Gebietes“
<b>D: Teilnehmerspezifischer Teil – Quantitative Outputindikatoren</b>
<b>Zahl der Vorhabeneintritte</b>
Zahl der Austritte aus dem Vorhaben insgesamt (reguläre Austritte sowie vorzeitige Austritte und Abbrecher)
Zahl der vorzeitig Ausgetretenen
Zahl der Teilnehmer/innen, die an einer Prüfung teilgenommen haben
Zahl der Teilnehmer/innen, die diese Prüfung bestanden haben
Zahl der Vorhabeneintritte nach Alter
Zahl der Vorhabeneintritte nach Erwerbsstatus
Zahl der Vorhabeneintritte nach sozial schwachen Bevölkerungsgruppen/Minderheiten etc.
Zahl der Vorhabeneintritte nach dem höchsten Bildungsstand

Quelle: Eigene Darstellung.

In ADELE sind generell auch ergänzende Monitoringabfragen bei den zwischengeschalteten bzw. den mit der Umsetzung der einzelnen Programme beauftragten Stellen eingepflegt. Diese ergänzende Monitoringabfrage ist in ADELE als „Finanzcontrolling-Abfrage Wirtschaftlichkeit der Umsetzung“ implementiert worden und wird für die Auswertung der Finanzen genutzt. Die Nutzung dieser Abfrage ermöglicht es, Daten über Finanzen nach Zielgebieten und insgesamt über verschiedene Auswertungsmaske zu erfassen (vgl. Abschnitt 5.4).

<sup>2</sup> Dies bezieht sich auf den Gesamtzuschuss aus Bundesmitteln (500 Euro) und ESF-Mitteln (200 Euro für Lohn- und Sozialversicherungskosten und weitere 100 Euro als zusätzlichen Zuschuss für ab 50-Jährige).

Die Merkmale der Auswertungsmaske werden vom Bundesverwaltungsamt drei- bis viermal im Jahr zu einem jeweils festgelegten Zeitpunkt dem BMAS zugeliefert. Die einzelnen finanzrelevanten Informationen (z. B. geplante Ausgaben, vorliegende/zugesagte Mittelbindungen und ausgezahlte Beträge), die in der Wirtschaftlichkeitsabfrage vorliegen, bieten einen Überblick über den Verlauf der Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi:

- **Budgetlinie des Programms:** Die Budgetlinie beinhaltet die Summe aus den effektiven (tatsächlichen) und noch geplanten Ausgaben für die Förderperiode 2007 bis 2015.<sup>3</sup> Dabei kann in der Auswertungsmaske die Budgetlinie zwischen den ESF-Mitteln sowie der nationalen und privaten Kofinanzierung differenziert werden. Vereinfacht beschreibt die Budgetlinie den Finanzrahmen, der für das Programm im Vorfeld durch das zuständige Fachreferat/Ministerium mit der Verwaltungsbehörde festgelegt und gegebenenfalls dem aktuellen Fördergeschehen angepasst ist.
- **Geplante Ausgaben 2007 bis 2015:**<sup>4</sup> Die geplanten Ausgaben umfassen die Zahlungsanträge der Verwaltungsbehörde (BMAS), die in den einzelnen Jahren von 2007 bis 2015 in Form eines Zahlungsantrags an die EU-Kommission gehen werden bzw. gegangen sind. Die geplanten Ausgaben der folgenden Jahre beschreiben Planzahlen für die bisher laufenden Projekte.
- **Vorliegende Mittelbindungen:** Bei den vorliegenden Mittelbindungen handelt es sich ausdrücklich nicht um Planwerte, sondern um Zusagen bzw. Bescheide, die bis zum Stichtag für die einzelnen Jahre in der laufenden Förderperiode den Zuwendungsempfängern/Trägern zugesagt sind.
- **Ausgezahlte Beträge:** Die ausgezahlten Beträge beschreiben die tatsächlich gezahlten Mittel in den einzelnen Jahren (ESF, national öffentlich, privat), die inhaltlich in verschiedene Bearbeitungsstände unterteilt werden:
  - Ungeprüfte und geprüfte ausgezahlte Beträge: Alle ausgezahlten Beträge unabhängig von dem Stand der Prüfung.
  - Geprüfte ausgezahlte Beträge: Mittel, die durch die Bewilligungsstelle schon geprüft sind.
  - In ADELE erfasste Beträge: In ADELE schon implementierte, ausgezahlte und geprüfte Beträge.
  - An die EU-Kommission in Zahlungsanträgen übermittelte Beträge: Beträge, die mit der Europäischen Kommission in Zahlungsanträgen abgerechnet sind.

#### 4.1.3 Laufende Trägerabfrage

Als Basis für die Stichprobenziehung der Teilnehmendenbefragung wurden regelmäßig bei den Trägern Informationen zu den Neueintritten und Austritten in die Förderung des Kommunal-Kombi abgefragt. Dabei wurden die in Tabelle 4.3 aufgelisteten Merkmale von den Trägern in eine Datenbank eingepflegt. Diese Erhebung diente darüber hinaus auch als Kontrolle der Datenqualität aus ADELE für ausgewählte Merkmale.

**Tabelle 4.3: Inhalte der Abfrage des ISG zu Ein- und Austritten im Kommunal-Kombi**

Name
Nachname
PLZ
Wohnort
Straße/Haus-Nr.
Telefon
Eintrittsdatum
Austrittsdatum (geplant oder effektiv)
Förderkennzeichen des Bewilligungsbescheids des BVA
Art der ausgeübten Tätigkeit

Quelle: Eigene Darstellung.

<sup>3</sup> Für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi sind hier nur die Informationen bis 2013 relevant.

<sup>4</sup> Für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi sind hier nur die Informationen bis 2013 relevant.

## **4.2 Flächendeckende standardisierte E-Mail-Befragung der für den Kommunal-Kombi zuständigen Koordinatoren in den Kommunen**

### **4.2.1 Konzeption und inhaltliche Aspekte**

Mit dem Kommunal-Kombi erhielten die förderfähigen Regionen ein neues Instrument an die Hand. Sie verfügten hierbei über Freiheitsgrade, die sich in einem unterschiedlichen Einsatz des Instruments und in verschiedenen Strategien der Implementierung niederschlugen und die somit auch für den Erfolg oder Misserfolg verantwortlich sein konnten. Es war daher davon auszugehen, dass neben der Arbeitsmarktlage in den Regionen auch eventuelle Unterschiede in der Umsetzung des Bundesprogramms vor Ort den Erfolg maßgeblich beeinflussen konnten. Die flächendeckende E-Mail-Befragung sollte zum einem Einblicke in die Implementierungsprozesse des Kommunal-Kombi vor Ort geben. Zudem diene die Befragung auch dazu, Informationen über die bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi auftretenden Probleme und die Perspektive des Programms zu erhalten. Des Weiteren wurden die hier erhobenen flächendeckenden Informationen zur Umsetzung des Kommunal-Kombi zur Auswahl der Fallstudien herangezogen.

Im Einzelnen wurden mit der E-Mail-Befragung die folgenden Ziele verfolgt:

- Erhebung von Informationen zum Stand der Implementation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi in den förderfähigen Regionen,
- Erhebung von Informationen zum Stellenwert des Bundesprogramms und zu den Zielsetzungen, die mit dem Bundesprogramm Kommunal-Kombi verfolgt werden,
- Erhebung von Problemen bei der Umsetzung aus Sicht der kommunalen Ansprechpersonen,
- Erhebung von Gründen, die zu einer geringen bzw. zu keiner Nutzung des Kommunal-Kombi führen.

Zur Vorbereitung der E-Mail-Befragung in den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie der späteren Fallstudien wurden im November 2008 Expertengespräche in einem Landkreis (Landkreis Oder-Spree) und einer kreisfreien Stadt (Chemnitz) geführt. Gesprächspersonen waren jeweils Koordinatoren/innen bzw. Ansprechpersonen der Kommune sowie Vertreter/innen von Trägern, die Kommunal-Kombi-Teilnehmende beschäftigten. Die Expertengespräche erfolgten mit Hilfe eines thematischen Leitfadens (siehe Anhang A.1 und A.2). Durch die Gespräche wurden zahlreiche Erkenntnisse über das Programm und insbesondere über seine Anwendung vor Ort gewonnen, die in die Konzeption der E-Mail-Befragung und teilweise auch in die Konzeption der Teilnehmendenbefragung (siehe Abschnitt 4.4.) eingeflossen sind.

Aufbauend auf diesen Expertengesprächen wurde der Fragebogen für die E-Mail-Befragung der zentralen kommunalen Ansprechpersonen in den förderfähigen Regionen entworfen. Für förderfähige Landkreise und kreisfreie Städte, in denen der Kommunal-Kombi bisher nicht in Anspruch genommen wurde (Nicht-Nutzer), wurde ein gesonderter Fragebogen konzipiert.

Mitte Dezember 2008 wurde ein Pretest des Fragebogens beim kommunalen Koordinator der Stadt Pirmasens durchgeführt. Da in der Stadt Pirmasens auch das Jobcenter (damals ARGE) in die Umsetzung und Implementation des Kommunal-Kombi involviert war, war auch eine Vertreterin dieser Institution beim Pretest anwesend. Die Probanden wurden gebeten, beim Ausfüllen des Fragebogens „laut zu denken“, d.h. sie sollten ihre Überlegungen beim Beantworten der Fragen aussprechen, um mögliche Missverständnisse im Fragebogen zu identifizieren. Die Ergebnisse des Pretest wurden in einem anschließend stattfindenden Gespräch mit den Probanden diskutiert. Die im Pretest aufgezeigten Schwachstellen sowie Verständnisprobleme bezüglich der Frageformulierungen führten zu einer weiteren Optimierung des Fragebogens. Zudem wurden die Fragebogen rechtzeitig vor Beginn der Feldpha-

se mit dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales abgestimmt, um so mögliche Anregungen und Kommentare aufnehmen zu können.

Im Einzelnen enthält die finale Version des Fragebogens für förderfähige Landkreise und kreisfreie Städte, in denen der Kommunal-Kombi in Anspruch genommen wurde, folgende Themenschwerpunkte:

- Ziele des Kommunal-Kombi (struktur- und beschäftigungspolitische Ziele)
- Konkurrenz zu bestehender öffentlicher Beschäftigung
- Art/Intensität der Umsetzung
- Koordination
- Bedeutung
- Werbung
- Finanzielle Förderung durch die Kommune
- Umsetzungsprobleme und Verbesserungsbedarfe
- Perspektiven für 2009

Der Fragebogen für förderfähige Landkreise und kreisfreie Städte, in denen der Kommunal-Kombi bisher nicht in Anspruch genommen wurde, beinhaltet folgende Themen:

- Gründe für die Entscheidung keine Kommunal-Kombi-Stellen zu schaffen
- Perspektiven für 2009
- Verbesserungsbedarfe

Die zeitpunktbezogenen Fragen beziehen sich jeweils auf den 31. Dezember 2008, die zeitraumbezogenen Fragen auf das Jahr 2008. Die Fragebogen befinden sich im Anhang (A3 bis A4) zu diesem Bericht.

#### **4.2.2 Feldphase und Rücklauf**

Start der Feldphase war der 20. Januar 2009. Angeschrieben wurden Ansprechpersonen für den Kommunal-Kombi auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte. Die Befragung erfolgte per E-Mail. Zudem berücksichtigte die Befragung bereits die zum 1. August 2008 in Kraft getretene Gebietsreform in Sachsen. Dabei wurden 22 Landkreise auf zehn Landkreise reduziert und sieben kreisfreie Städte wurden auf drei reduziert. Dies führte dazu, dass die neuen Kreise teilweise aus förderfähigen und nicht förderfähigen Landkreisen bzw. kreisfreien Städten bestanden, sowie auch mehrere förderfähige Regionen in einem Kreis zusammengefasst wurden. Hierdurch hat sich die Anzahl der kommunalen Ansprechpersonen von 79 auf 70 reduziert.

Um einen hohen Rücklauf zu erzielen, wurden im Anschreiben die Ziele der Befragung erläutert. Weiterhin wurde um die Beantwortung der Befragung und somit um die Unterstützung des Forschungsvorhabens gebeten. Den Befragten wurde Anonymität zugesichert, die Ergebnisse der Befragung wurden nur in aggregierter Form an den Auftraggeber weitergegeben. Das BMAS unterstützte mit einem Begleitschreiben die Befragung, und auch der Deutsche Landkreistag hat die Befragung unterstützt.

Zudem wurde eine intensive Rücklaufkontrolle durchgeführt, um am Ende möglichst vollständig und widerspruchsfrei ausgefüllte Fragebogen zu erhalten. Bei unvollständig oder widersprüchlich beantworteten Fragen wurde per E-Mail oder telefonisch systematisch nachgefragt.

**Tabelle 4.4: Rücklauf bei der IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung**

	Kreisfreie Städte	Landkreise	Ost	West	Insgesamt
Förderfähig	24	46	62	8	70
Rücklauf förderfähige Kreise	23 (96%)	39 (85%)	54 (87%)	8 (100%)	62 (89%)
Ausgegebene Fragebogen für Nutzer	16	43*	56*	3	59
Rücklauf Fragebogen für Nutzer	16 (100%)	36 (84%)	49 (88%)	3 (100%)	52 (88%)
Ausgegebene Fragebogen für Nicht-Nutzer	8	3	6	5	11
Rücklauf für Nicht-Nutzer	7 (88%)	3 (100%)	5 (83%)	5 (100%)	10 (91%)

\* Drei Kreise haben den Fragebogen für Nicht-Nutzer ausgefüllt, obwohl laut BVA Kommunal-Kombi-Stellen vorhanden waren.

Quelle: Eigene Darstellung.

Am 31. März 2009 endete die Feldphase. Insgesamt haben sich 62 von den 70 kreisfreien Städten und Landkreisen, die nach der Kreisreform in Sachsen ganz oder teilweise förderfähig waren, an der Befragung beteiligt. Darunter waren 52 Landkreise und kreisfreie Städte, die den Fragebogen für Kommunal-Kombi-Nutzer ausgefüllt haben und zehn Landkreise und kreisfreie Städte, die den Fragebogen für Kreise ohne Kommunal-Kombi Nutzung ausgefüllt haben. Insgesamt liegen also aus knapp 89% der förderfähigen Regionen verwertbare Informationen vor. In drei Kreisen trat dabei das Problem auf, dass der/die Koordinator/in angab, es gebe keine Nutzung, obwohl Träger aus diesen Kreisen beim Bundesverwaltungsamt Stellen beantragt hatten, die auch genehmigt wurden. Obwohl hier also offensichtlich Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden, erhielten die Ansprechpersonen in diesen Kreisen den Fragebogen für die Nicht-Nutzer. In Tabelle 4.4 ist der Rücklauf der E-Mail-Befragung im Einzelnen dargestellt.

### 4.3 Fallstudien in neun Regionen

#### 4.3.1 Auswahl der neun Fallstudienregionen

Die Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die kommunale Infrastruktur wurden im Rahmen des Forschungsprojektes anhand von neun Fallstudien untersucht. Dabei sollte es sich um Regionen handeln, in denen der Kommunal-Kombi intensiv eingesetzt wurde. Zudem sollten unterschiedliche Einsatzbereiche (Tätigkeitsbereiche) und Trägerstrukturen berücksichtigt werden. Die Auswahl der Fallstudien sollte darüber hinaus der unterschiedlichen Struktur der Regionen (großstädtisch/städtisch/ländlich, Ost/West) Rechnung tragen. Schließlich sollten unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Implementation des Kommunal-Kombi vor Ort berücksichtigt werden.

Zur Auswahl der Fallstudienregionen wurden die folgenden Informationsgrundlagen herangezogen:

- Verwaltungsdaten des BVA (PROFI) (vgl. Abschnitt 4.1)
- Informationen aus der laufenden Trägerabfrage (vgl. Abschnitt 4.1)
- Informationen aus der standardisierten flächendeckenden E-Mail-Befragung (vgl. Abschnitt 4.2)

Im Einzelnen wurden folgende Informationen als zentrale Indikatoren zur Auswahl der Regionen verwendet:

- Ost- und Westdeutschland; kreisfreie Stadt oder Landkreis

- Die Verteilung der Stellen auf unterschiedliche Einsatzbereiche des Kommunal-Kombi:
  - Landschaftspflege und Umweltschutz
  - Schulen, Kinder- und Jugendarbeit
  - Seniorenarbeit, Altenpflege, Behindertenbetreuung u.ä.
  - Sport, Kultur, Tourismus
  - Verkehrswesen, Gastronomie, Sonstige Einrichtungen, Vereine oder Initiativen
  - Sonstige Verwaltungsbereiche
  
- Die Verteilung der Stellen auf die verschiedenen Trägerformen:
  - Vereine, Genossenschaften und Stiftungen
  - Kirchen und kirchliche Organisationen
  - Landkreise, Zweckverbände und kreisfreie Städte (einschließlich der Eigenbetriebe)
  - Kreisangehörige Städte und Gemeinden (einschließlich von Verwaltungsgemeinschaften und Eigenbetrieben)
  - Beschäftigungsgesellschaften
  - Gemeinnützige GmbH / GmbH u.ä.<sup>5</sup>

Um die förderfähigen Regionen hinsichtlich der Struktur der Tätigkeitsbereiche sowie der Trägerformen zu gruppieren, wurden clusteranalytische Verfahren eingesetzt. Voneinander unabhängig wurden Clusteranalysen für die Relevanz der unterschiedlichen Einsatzbereiche des Kommunal-Kombi und die Bedeutung der verschiedenen Trägerformen durchgeführt. Dabei gingen jeweils die relativen Anteile der einzelnen Tätigkeitsbereiche bzw. Trägerformen in die Clusteranalyse ein. Die berechneten Anteile basieren ausschließlich auf den von den Trägern gemeldeten Stellen und daher nicht auf vollständigen Daten. Für insgesamt 61 Landkreise und kreisfreie Städte lagen Daten vor. Verwendet wurde das Ward-Verfahren mit euklidischen Distanzen.<sup>6</sup>

In beiden Fällen erschien die Wahl von vier Clustern sinnvoll. Tabelle 4.5 enthält die Beschreibung der einzelnen Cluster. In Abbildung 4.1 sind die Muster dargestellt, die sich für die Verteilung auf die Tätigkeitsbereiche ergeben. Abbildung 4.2 enthält analog dazu die entsprechenden Cluster für die Verteilung auf die Trägerformen.

Ergänzend wurde bei der Auswahl der Fallstudienregionen die Variation bei den folgenden Merkmalen berücksichtigt:

- Die absolute Anzahl der genehmigten Stellen zum 31. März 2009
- Die Anzahl der Gemeinden (in Landkreisen), in denen Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden
- Der Anteil der genehmigten Stellen an der Einwohnerzahl
- Der Anteil der von den Trägern im Rahmen der Trägerabfrage gemeldeten Stellen an den insgesamt vorhandenen Stellen (vgl. Abschnitt 4.4)
- Die Anzahl und Größe der Träger
- Die Existenz zentraler und/oder dezentraler Koordinationsstellen
- Die damalige Form der Aufgabenwahrnehmung
- Die Frage, was vor Ort überwiegend Ausgangspunkt der Überlegungen bei der Stellenschaffung war: eher bestimmte gemeinnützige Aufgaben oder gleichermaßen bestimmte gemeinnützige Aufgaben und bestimmte Bewerber/innen

---

<sup>5</sup> Die Abgrenzungen sind nicht in jedem Fall möglich, weil zur Einordnung nur die Informationen aus PROF I vorliegen.

<sup>6</sup> Zum Ward-Verfahren vgl. z.B. Bacher (1996) oder Backhaus et al. (2003).

- Die Frage, ob ein kommunaler Zuschuss gezahlt wurde, ob dieser an bestimmte Bedingungen geknüpft war und ob die Höhe des Zuschusses variierte
- Die Frage, ob die Anzahl der von der Kommune geförderten Kommunal-Kombi-Stellen pro Träger begrenzt war

**Tabelle 4.5: Regionale Cluster**

<b>Regionale Cluster nach Tätigkeitsbereichen</b>	
Cluster 1	Die Verteilung der Stellen auf die Tätigkeitsbereiche entspricht ungefähr dem Gesamtdurchschnitt aller Regionen. Alle Tätigkeitsbereiche sind vertreten. Im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt leicht überproportional sind die Bereiche B (Schulen, Kinder- und Jugendarbeit), E (Verkehrswesen, Gastronomie, Sonstige Vereine, Einrichtungen und Initiativen) und F (Sonstige Verwaltungsbereiche).
Cluster 2	Überproportional sind in diesem Cluster Stellen im Tätigkeitsbereich A Landschaftspflege und Umweltschutz vorhanden. Alle anderen Tätigkeitsbereiche sind gegenüber dem Gesamtdurchschnitt nur unterproportional vertreten.
Cluster 3	Im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt überproportional vertreten ist Tätigkeitsbereich C (Seniorenarbeit, Altenpflege, Behindertenbetreuung u.ä.). Allerdings sind auch die Bereiche B, E und F leicht überproportional.
Cluster 4	Hier wird ein Schwerpunkt auf den Tätigkeitsbereich D (Sport, Kultur und Tourismus) gelegt. Alle anderen Tätigkeitsbereiche sind gegenüber dem Gesamtdurchschnitt nur unterproportional vertreten.
<b>Regionale Cluster nach Trägerformen</b>	
Cluster 1	Schwerpunktmäßig sind die Stellen bei Vereinen und Genossenschaften angesiedelt
Cluster 2	Im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt überproportional häufig sind hier die kreisangehörigen Städte und Gemeinden die Arbeitgeber für im Rahmen des Kommunal-Kombi geförderte Beschäftigte.
Cluster 3	In diesem Cluster sind vergleichsweise häufig die Stellen bei gemeinnützigen GmbHs, GmbHs o.ä. geschaffen worden. Das Cluster ist allerdings etwas uneinheitlich. In einem Teil der Regionen in diesem Cluster dominieren auch die Stellen bei Landkreisen bzw. kreisfreien Städten sowie den Zweckverbänden.
Cluster 4	In diesem Cluster dominiert die Schaffung von Stellen durch Beschäftigungsgesellschaften.

Quelle: Eigene Darstellung.

Zudem wurden nur solche Landkreise bzw. kreisfreien Städte berücksichtigt, in denen zum 31. März 2009 mehr als 50 Kommunal-Kombi-Stellen existierten. Grund hierfür war die Überlegung, dass mit Hilfe der Fallstudien kommunale Strukturen untersucht werden sollten. Ein Einfluss des Kommunal-Kombi auf die kommunalen Strukturen kann jedoch nur bei hoher Fallzahl unterstellt werden.

Schließlich wurden nur die Regionen in die Auswahl einbezogen, bei denen der Anteil der von den Trägern gemeldeten Stellen über 60% der in der PROFİ-Datenbank erfassten Stellen lag. Grund hierfür war die Tatsache, dass für Regionen mit einem geringen Meldegrad auch der in den Daten vorhandene Informationsgehalt gering war. Hier könnte daher auch mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine Falschzuordnung zu einem Cluster vorliegen. Der Auswahlprozess ist im Detail im Anhang dargestellt.

Die sich daraus ergebende Auswahl der neun Fallstudien-Regionen ist in Tabelle 4.6 dargestellt. Für Berlin wurde die Konzentration der Fallstudie auf einen Stadtbezirk vorgenommen, der das jeweilige Cluster am besten repräsentiert und eine hohe Anzahl an Stellen aufweist. Hierfür wurde der Bezirk Tempelhof-Schöneberg ausgewählt. Im Anhang A.6 zu diesem Bericht ist die Struktur der Umsetzung des Kommunal-Kombi in diesen neun Regionen in so genannten Steckbriefen dargestellt.

**Tabelle 4.6: Auswahl der neun Fallstudien-Regionen**

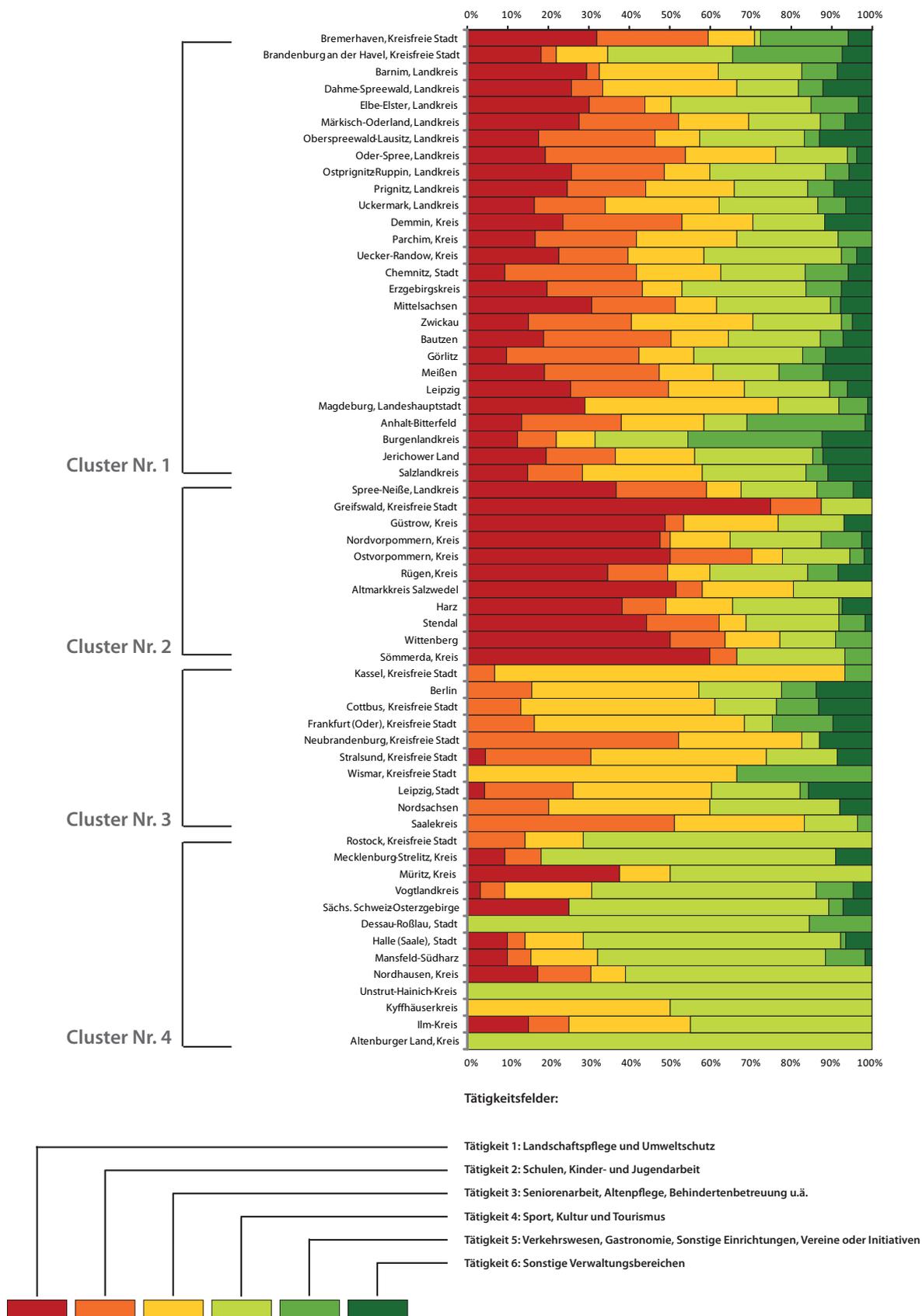
Name	Bundesland	Landkreis/ kreisfreie Stadt	Ost/ West	Cluster (Tät)	Cluster (Träfo)	Erste	Zweite
						Feldphase	Feldphase
Bremerhaven	Bremen	Kreisfreie Stadt	West	1	3	Okt. 2009 - Jan. 2010	Mrz 12
Chemnitz	Sachsen	Kreisfreie Stadt	Ost	1	3	Nov 10	Febr. - Dez. 2012
Berlin	Berlin	Stadtbezirk	Ost	3	1	Okt. - Dez. 2009	Jan. 2012 - Jan. 2013
Halle (Saale)	Sachsen- Anhalt	Kreisfreie Stadt	Ost	4	3	Juli - Nov. 2010	Mai - Nov. 2012
Bautzen	Sachsen	Landkreis	Ost	1	1	Nov. 2009 - März 2010	Mai 2012 - Febr. 2013
Prignitz	Brandenburg	Landkreis	Ost	1	2	Okt. - Nov. 2009	April - Nov. 2012
Rügen	Mecklenburg- Vorpommern	Landkreis	Ost	2	3	Jul 10	Febr. - Juli 2012
Mansfeld- Südharz	Sachsen- Anhalt	Landkreis	Ost	4	3	Feb 11	Nov. 2012 - Jan. 2013
Elbe-Elster	Brandenburg	Landkreis	Ost	1	4	Nov 10	Okt. - Nov. 2011

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Gesprächsatmosphäre mit den Gesprächspartnern/innen in allen neun ausgewählten Regionen war offen und konstruktiv. Alle Gesprächspartner/innen waren sehr kooperativ und gaben bereitwillig zu den einzelnen Themen Auskunft.

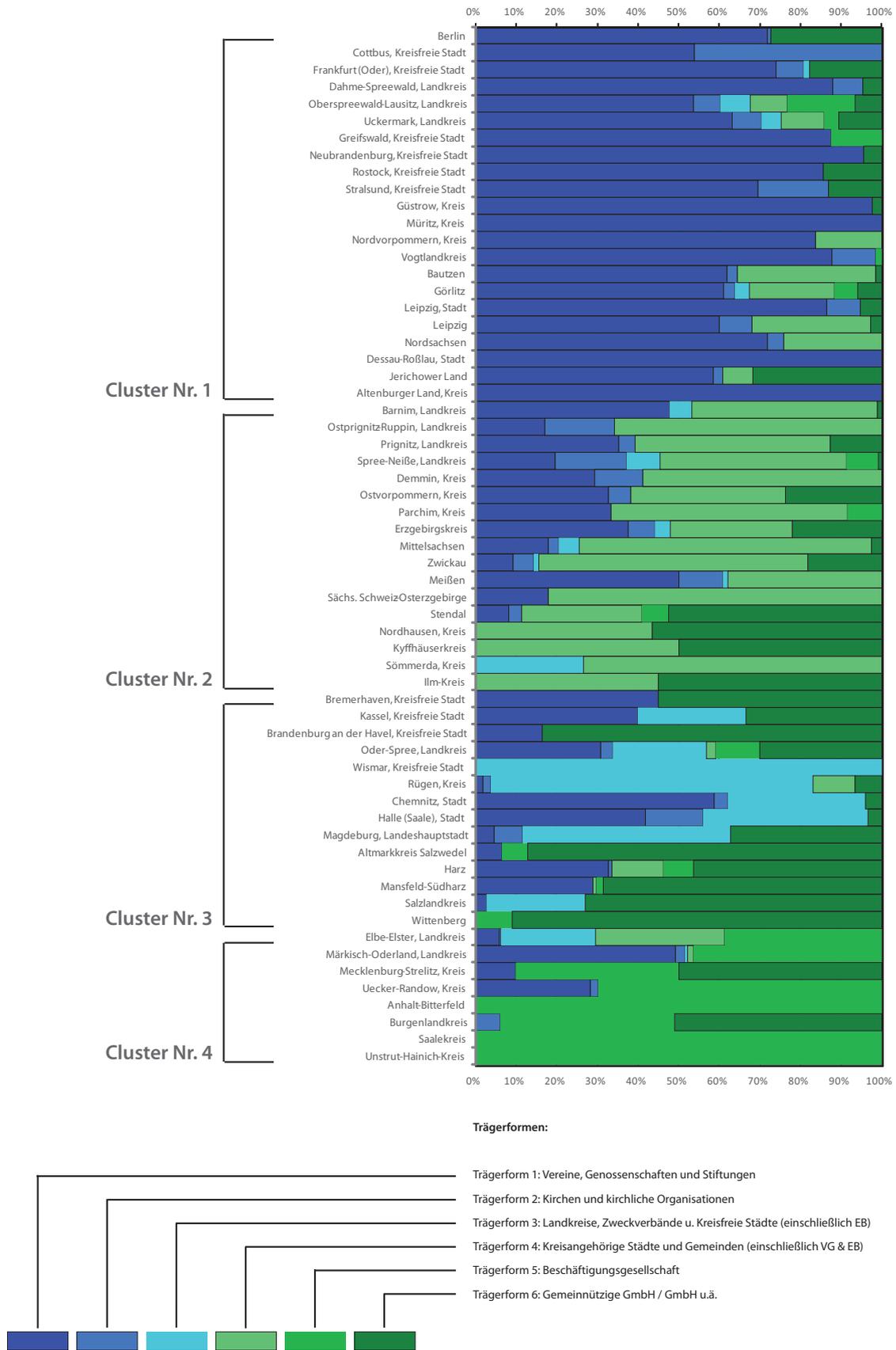
In beiden Fallstudienphasen wurde für jedes Interview ein Protokoll angefertigt. Diese Protokolle wurden gemäß dem Vorgehen nach Apel (2009) zu je einem Fallbericht pro Region verdichtet. Im Folgenden werden Inhalte und Ablauf beider Fallstudienphasen dargestellt.

Abbildung 4.1: Cluster für die Strukturen der Tätigkeitsbereiche



Quelle: Eigene Darstellung.

Abbildung 4.2: Cluster für die Trägerstrukturen



Quelle: Eigene Darstellung.

### 4.3.2 Inhalte und Ablauf der ersten Phase der Fallstudien

Die erste Phase der Fallstudien wurde auf Basis leitfadengestützter Interviews auf administrativer Ebene und auf Trägerebene durchgeführt, um die forschungsrelevanten Fragestellungen nach der Implementation des Bundesprogramms, der Stärkung kommunaler Strukturen sowie den Substitutions-, Mitnahme- und Verdrängungseffekten zu beantworten. Der mit dem BMAS abgestimmte Leitfaden gliedert sich somit in folgende drei Themenkomplexe:

(1) *Implementation des Programms*: Auf welche Weise und wie intensiv wird das Programm in den förderfähigen Regionen implementiert?

(2) *Stärkung der kommunalen Strukturen*: Kommt es durch den Kommunal-Kombi zur Schaffung neuer kommunaler Strukturen bzw. zur Erweiterung und Verbesserung bestehender Strukturen? Wie nachhaltig ist diese Strukturbildung?

(3) *Substitutions-, Mitnahme- und Verdrängungseffekte*: Ist der Kommunal-Kombi ursächlich für die zusätzlich geschaffenen Stellen, oder werden bereits bestehende reguläre Stellen umgewidmet bzw. neue, bereits geplante Stellen mit dem Kommunal-Kombi finanziert? Welche Wirkungen hat der Kommunal-Kombi auf private Anbieter gleichartiger Dienstleistungen?

Die Detailfragen zu diesen Themenkomplexen sind dem Leitfaden im Anhang zu diesem Bericht zu entnehmen.

In vier der neun Fallstudienregionen hatte die erste Feldphase bereits im dritten Quartal 2009 begonnen und wurde im ersten Quartal 2010 abgeschlossen. Dabei handelt es sich um die Städte Berlin und Bremerhaven sowie um die Landkreise Bautzen und Prignitz. In den weiteren fünf Fallstudienregionen wurde die erste Feldphase im zweiten Quartal 2010 gestartet und im März 2011 abgeschlossen. Dabei handelt es sich um die kreisfreien Städte Chemnitz und Halle (Saale) sowie um die Landkreise Elbe-Elster, Mansfeld-Südharz und Rügen (siehe Tabelle 4.6).

Die neun Fallstudien wurden überwiegend durch Vor-Ort-Besuche, ergänzt durch telefonische Interviews durchgeführt. Insgesamt wurden 115 Gesprächspartner/innen aus 57 Einrichtungen in die Fallstudien eingebunden. Dies erfolgte in 79 persönlichen Gesprächen und neun Telefoninterviews. (Teilweise waren bei den Gesprächen mehrere Personen anwesend.)

Auf der Ebene der Koordination wurden in Abhängigkeit von der spezifischen Ausgestaltung vor Ort unterschiedliche, teilweise auch mehrere Einrichtungen einbezogen:

- Zentrale Koordinationsstellen innerhalb der Verwaltung
  - Dabei handelt es sich um kommunale Dezernate, Geschäftsbereiche, Ämter, Fachbereiche oder Referate mit der Zuständigkeit für die Bereiche Arbeit, Soziales oder Wirtschaftsförderung.
- Zentrale Koordinationsstellen außerhalb der (eigentlichen) Verwaltung
  - Dabei handelt es sich um kommunale Bildungs- oder Beschäftigungsgesellschaften oder Eigenbetriebe mit der Zuständigkeit für Arbeitsförderung. In einem Fall wurde ein externer Partner mit der Koordination beauftragt.
- Dezentrale Koordinationsstellen innerhalb der Verwaltung
  - Dezentralität kann sich dabei sowohl in horizontaler Hinsicht in Form einer fachlichen Dezentralisierung als auch in vertikaler Hinsicht in Form einer regionalen Dezentralisierung

ergeben. Entsprechend wurden sowohl fachlich zuständige Ämter bzw. Sachbereiche als auch Koordinationsstellen in einzelnen Städten bzw. Gemeinden einbezogen.

Die insgesamt zwölf Gespräche auf der Ebene der Koordinationsstellen erfolgten mit einer Ausnahme als *face-to-face*-Interviews.

Im Rahmen der neun regionalen Fallstudien wurden insgesamt 27 Träger einbezogen.

Dabei handelt es sich um ...

- ... größere Einrichtungen mit eigenem administrativen Unterbau:
  - Drei Städte und Gemeinden
  - Einen Kommunalen Eigenbetrieb
  - Sieben Kommunale Beschäftigungsgesellschaften in der Rechtsform einer GmbH, gGmbH oder eines e.V.
  - Drei Wohlfahrtsverbände in der Rechtsform eines e.V. bzw. einer gGmbH
  - Vier Dachverbände (z. B. Kreissportverband)
  - Drei größere (eingetragene) Vereine (z. B. Soziokulturelle Vereine)
- ... Sechs kleinere Vereine ohne eigenen administrativen Unterbau (Z. B. Sport- oder Kulturvereine)

Insgesamt werden durch die einbezogenen Träger alle sechs Tätigkeitsbereiche berücksichtigt. Die Anzahl der Kommunal-Kombi-Beschäftigten bei den Trägern variiert zwischen drei und 160.

In 26 Fällen erfolgten die Gespräche mit der Leitungsebene als *face-to-face*-Interviews. Lediglich bei einem Träger musste auf ein telefonisches Interview ausgewichen werden. In einem Fall nahm eine Beschäftigungsgesellschaft sowohl Aufgaben der Koordination als auch die Funktion als Beschäftigungsträger wahr.

Bei 15 der 27 Träger wurden Einzelinterviews bzw. Gruppengespräche mit insgesamt 30 Kommunal-Kombi-Beschäftigten durchgeführt. Dabei wurde die Trägervielfalt ebenso abgebildet wie die unterschiedlichen Tätigkeitsbereiche. Bei einem Träger wurden zudem neben der Leitung auch regulär Beschäftigte interviewt. In zwei Fällen war der Betriebs- bzw. Personalrat in die Gespräche eingebunden.

Ergänzend wurden in sieben Regionen Gespräche mit den Kammern – teils *face-to-face*, teils telefonisch – sowie in drei Regionen *face-to-face*-Interviews mit Vertretern/innen der Grundsicherungsstellen geführt. Eine Einbindung der Grundsicherungsstelle erfolgte nur dann, wenn dieser über ihre Pflichtaufgaben hinaus weitere Aufgaben bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi zukamen.

#### **4.3.3 Inhalte und Ablauf der zweiten Phase der Fallstudien**

In Abstimmung mit dem Auftraggeber wurden folgende Fragestellungen in den Mittelpunkt der zweiten Phase der neun regionalen Fallstudien gestellt:

(a) Nachhaltigkeit der Strukturen/Dienstleistungen/Angebote:

- 1 Was passiert mit den Dienstleistungen bzw. Angeboten nach Auslaufen der Förderung?
- 2 In welchem Umfang werden die Dienstleistungen bzw. Angebote erhalten?

- 3 Welche Beschäftigungsformen kommen ggf. zum Erhalt dieser Dienstleistungen/Angebote zum Einsatz?
- 4 Welche Finanzierungsquellen werden hierzu erschlossen?
- 5 Welche Rolle spielen dabei andere arbeitsmarktpolitische Instrumente?

(b) Perspektive der Kommunal-Kombi-Beschäftigten nach Auslaufen der Förderung

(c) Mehrwert der dreijährigen Förderung im Vergleich zu kürzer laufenden Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung

Auf Grundlage dieser Fragestellungen wurde ein Generalleitfaden für die zweite Phase der neun regionalen Fallstudien entwickelt. Zudem wurden die Leitfragen drei Gruppen zugeordnet:

- Der Koordination für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi bei den Landkreisen und kreisfreien Städten
- Den verantwortlichen Geschäftsführungen oder Projektleitungen der Beschäftigungsträger
- Den Stammbeschäftigten der Beschäftigungsträger

Der Generalleitfaden mit der Zuordnung der Leitfragen zu diesen drei Gruppen findet sich im Anhang zu diesem Bericht.

In die zweite Phase der regionalen Fallstudien wurden wieder die Koordinatoren für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi bei den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie die bereits in der ersten Phase befragten Träger einbezogen. Dabei wurde folgendes Vorgehen gewählt:

(a) Grundsätzlich erfolgten die Gespräche mit den Koordinatoren und den verantwortlichen Leitungspersonen der Träger telefonisch.

(b) Bei ausgewählten Trägern erfolgten jedoch die Interviews mit den verantwortlichen Leitungspersonen als face-to-face-Interviews vor Ort. Bei diesen Trägern werden ergänzend auch face-to-face-Interviews mit Stammbeschäftigten durchgeführt. Diese zusätzlichen Interviews dienten vor allem dazu, den Mehrwert der längerfristigen Förderung im Vergleich mit kurzfristigeren Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung (insbesondere Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE)) besser beleuchten zu können. Die Auswahl dieser Träger erfolgte daher nach folgenden Kriterien:

- 1 Das Tätigkeitsfeld des Trägers sollte repräsentativ für den Kommunal-Kombi sein.
- 2 Es existierte neben den im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi beschäftigten Personen eine Stammebelegschaft.
- 3 Das Tätigkeitsfeld der Kommunal-Kombi-Beschäftigten kam bzw. kommt auch beim Einsatz von Arbeitsgelegenheiten vor.

Die Gesprächstermine mit den Trägern fanden jeweils kurz vor oder kurz nach Ende der Förderung statt. Damit ergaben sich innerhalb einer Fallstudienregion unterschiedliche Zeitpunkte für die Gespräche mit den verschiedenen Trägern. Die Zeiträume, in denen die zweite Feldphase in den einzelnen Regionen durchgeführt wurde, können Tabelle 4.8 entnommen werden.

Fünf Interviews mit Koordinatoren erfolgten vor Ort als *face-to-face*-Interviews, vier als Telefoninterviews.<sup>7</sup> Von den in der ersten Phase einbezogenen 27 Trägern konnten 23 auch in der zweiten Feldphase einbezogen werden. Vier wurden hingegen nicht mehr angetroffen. 15 Interviews mit Trägern fanden vor Ort als *face-to-face*-Interviews statt,<sup>8</sup> acht telefonisch. Ergänzend wurden Interviews mit neun Bestandsbeschäftigten bei sechs Trägern in sechs der neun Regionen geführt.

#### 4.4 Teilnehmendenbefragung

Verschiedene Arbeitsmodule der Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi greifen konzeptionell auf die Ergebnisse der Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Teilnehmern/innen des Kommunal-Kombi zurück. Von zentraler Bedeutung waren die Daten aus der Teilnehmendenbefragung vor allem für die Analyse der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen am Bundesprogramm Kommunal-Kombi.

##### 4.4.1 Inhaltliche Konzeption der Befragung

Der Forschungsverbund der Evaluation zum Bundesprogramm Kommunal-Kombi hat soweit wie möglich auf bereits vorhandene Strukturdaten zu den Teilnehmern/innen zurückgegriffen. Gerade für eine differenzierte Analyse der Wirkungen des Kommunal-Kombi auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen und ihre Integration in Beschäftigung reichten die zentral beim Bundesverwaltungsamt verfügbaren Daten und die Prozessdaten der BA jedoch nicht aus. Dies machte die Durchführung einer Primärerhebung im Rahmen der Evaluation des Kommunal-Kombi unerlässlich.

Die Teilnehmendenbefragung zur Ermittlung der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden erfolgte zu drei unterschiedlichen Zeitpunkten. Da die Wirkungsforschung die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen durch den Kommunal-Kombi sowie die Nachhaltigkeit einer eventuellen Beschäftigungsaufnahme nach dem Kommunal-Kombi untersuchen sollte, sah das Forschungskonzept die Durchführung einer Panelbefragung vor. Die Befragung war dabei als rollierendes Panel angelegt. Die Befragungszeitpunkte orientierten sich am individuellen Maßnahmenverlauf der Teilnehmenden. Dabei fand die erste Befragung einige Wochen nach Maßnahmeneintritt, die zweite Befragung drei Monate vor Ende der Maßnahme und eine dritte Befragung sechs Monate nach Ablauf der Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi statt.

Die Befragungszeitpunkte wurden so gewählt, um die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden möglichst vor, während und nach dem Kommunal-Kombi abbilden zu können. Der erste Befragungszeitpunkt lag allerdings mindestens einige Wochen nach dem Beginn der Maßnahme, da es nicht möglich war, vor Beginn die personenbezogenen Daten der Teilnehmenden zu erhalten. Man ging zudem davon aus, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit während dieses kurzen Zeitraums nicht wesentlich verändern würde. Die Zweitbefragung sollte zu einem Zeitpunkt erfolgen, an dem die Teilnehmenden sich spätestens wieder auf dem ersten Arbeitsmarkt aktiv bewerben sollten. Dazu schien eine Befragung drei Monate vor Auslaufen der Maßnahme geeignet. Der dritte Befragungszeitpunkt wurde durch die Vorgaben im OP definiert und fand sechs Monate nach Auslaufen der Förderung statt.

Inhaltlich wurden im Fragebogen neben zentralen soziodemografischen Variablen Informationen zur aktuellen Tätigkeit im Rahmen des Kommunal-Kombi, zur Erwerbsbiografie der Teilnehmer/innen vor

---

<sup>7</sup> In Berlin wurde auch in der zweiten Welle sowohl ein Interview mit der Senatsverwaltung (*face-to-face*) als auch mit der *comovis* als mit der Umsetzung beauftragter Institution geführt. In Bremerhaven fand in der zweiten Welle kein Interview mit der für die Koordinierung zuständigen Leiterin des Amts für kommunale Arbeitsmarktpolitik statt, da diese seit dem ersten Interview nicht weiter in die Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi involviert war und nach ihrer Aussage alle relevanten Informationen bei den drei beauftragten Beschäftigungsgesellschaften erfragt werden könnten.

<sup>8</sup> Im Landkreis Rügen sind dabei in einem Fall Beschäftigungsträger und Koordination identisch.

Aufnahme des Kommunal-Kombi, zum tatsächlichen und geplanten Bewerbungsverhalten der Teilnehmer/innen für Stellen außerhalb des Kommunal-Kombi sowie zu den persönlichen Eigenschaften der Teilnehmer/innen hinsichtlich den verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit erhoben. Soweit sinnvoll, wurden die Fragen in allen drei Wellen gestellt, um zeitliche Entwicklungen – gerade auch hinsichtlich der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen – analysieren zu können. Fragen zur Beschäftigungssituation sechs Monate nach Ablauf der Maßnahme waren aber nur in der dritten Befragungswelle oder nach einem vorzeitigen Maßnahmenabbruch sinnvoll. Tabelle 4.7 gibt einen Überblick über die Themenschwerpunkte der Teilnehmendenbefragung sowie die konkreten Themenfelder. Die Fragebogen finden sich im Anhang (A.9 bis A.11) zu diesem Endbericht.

**Tabelle 4.7: Themenschwerpunkte und Themenfelder der Teilnehmendenbefragung**

Themenschwerpunkt	Konkrete Themenfelder (wo sinnvoll möglich, in allen Wellen)
1. Fragen zur aktuellen Tätigkeit im Kommunal-Kombi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Art der Tätigkeit</li> <li>• Stellensuche</li> <li>• Bewertung der Tätigkeit durch die Teilnehmer/innen</li> <li>• Weiterbildung</li> </ul>
2. Erwerbsbiografie der Teilnehmer/innen vor Aufnahme des Kommunal-Kombi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dauer der Beschäftigungslosigkeit vor Kommunal-Kombi</li> <li>• Maßnahmenteilnahme vor Kommunal-Kombi</li> <li>• Dauer und Form der letzten Erwerbstätigkeit</li> </ul>
3. Arbeitssuche	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suchverhalten der Teilnehmer/innen bzgl. einer Stelle außerhalb des Kommunal-Kombi</li> <li>• Wege der Stellensuche</li> <li>• Pläne bzgl. des Bewerbungsverhaltens für die Zeit nach dem Kommunal-Kombi</li> </ul>
4. Persönliche Eigenschaften	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zentrale individuelle Merkmale zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit</li> <li>• Konzessionsbereitschaft der Teilnehmer/innen Gesundheitszustand</li> <li>• Basisqualifikationen: Lesen, Schreiben, Rechnen, Computer</li> <li>• Mobilität (Führerschein, Auto)</li> <li>• Persönliche Umstände und soziales Umfeld der Teilnehmer/innen</li> <li>• Betreuungsbedürftige Kinder</li> </ul>
5. Angaben zur Person	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alter</li> <li>• Schulabschluss</li> <li>• Berufsabschluss</li> <li>• Staatsangehörigkeit/Migrationshintergrund</li> <li>• Familienstand</li> </ul>
6. Situation nach Maßnahmenende (Welle 3) oder bei vorzeitigem Maßnahmenabbruch	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planmäßiges oder vorzeitiges Maßnahmenende</li> <li>• Bei vorzeitiger Beendigung: durch Arbeitgeber oder durch Teilnehmer/in? Grund für den vorzeitigen Abbruch</li> <li>• Beschäftigungssituation 6 Monate nach Maßnahmenende</li> <li>• Art der Tätigkeit nach dem Kommunal-Kombi – ähnliche Tätigkeit? Beim gleichen Arbeitgeber? Ohne Unterbrechung nach Kommunal-Kombi?</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

#### 4.4.2 Vorbereitung der Befragung und Konzeption der Stichprobe

Die Entwicklung des Fragebogens erfolgte durch das IAW Tübingen in enger Abstimmung mit dem Projektpartner ISG und dem die Erhebung durchführenden SOKO-Institut. Auf einer Fragebogenkonferenz am 8. Januar 2009 wurde ein erster Entwurf des Fragebogens, der auch mit dem BMAS abgestimmt wurde, verabschiedet. Pretests, die zu letzten kleinen Änderungen am Fragebogen führten, wurden am 29. Januar 2009 beim SOKO-Institut in Bielefeld durchgeführt, bevor der flächendeckende Feldstart am 30. Januar 2009 erfolgte. Ein Begleitschreiben des BMAS, das den Teilnehmer/innen bei Bedarf zugeschickt wurde, unterstützte die Feldarbeit.

Ausgangspunkt für die Ziehung einer Stichprobe von Teilnehmern/innen am Kommunal-Kombi waren die Adressen der Teilnehmer/innen, die dem ISG von den Trägern des Kommunal-Kombi weitergeleitet wurden (vgl. 4.1.3).

Es wurde eine Stichprobe aus 600 Bestandsfällen (Maßnahmeneintritt bis Ende November 2008) und mindestens 600 Neufällen (Maßnahmeneintritt seit dem 1. Dezember 2008) angestrebt. Für die Bestandsstichprobe und die Stichprobe der Neufälle wurde vereinbart, aufgrund der geringen Teilnehmerszahlen sämtliche Fälle aus den alten Bundesländern sowie aus Thüringen in die Stichprobe aufzunehmen.<sup>9</sup> Ansonsten erfolgte die Ziehung der Stichprobe der Bestandsfälle durch eine einfache Zufallsstichprobe. Die Ziehung der Stichprobe der Neufälle wurde über die Monate des Jahres 2009 verteilt. Da von einer rückläufigen Zahl von Neufällen im Jahresverlauf ausgegangen wurde, nahm die Zahl der in die Stichprobe zu integrierenden Neufälle von Monat zu Monat ab. Zusätzlich wurden auch bereits erfüllte Sollzahlen um Zusatzquoten für „nachgereichte“ Adressen erweitert, sofern sie auf Grund der regionalen Verteilung in den Erhebungsdaten bislang unterrepräsentiert waren.

#### 4.4.3 Durchführung der Befragung

Bei der Teilnehmendenbefragung handelt es sich um eine telefonische Befragung einer Stichprobe von Kommunal-Kombi-Beschäftigten. Das SOKO-Institut führte in den Jahren 2009 bis 2013 insgesamt über die drei Wellen verteilt über 4.000 telefonische Interviews mit Personen durch, die im Rahmen des Kommunal-Kombi beschäftigt waren. Zur Durchführung der Teilnehmendenbefragung mussten die Träger darum gebeten werden, die Namen und Adressen der Teilnehmenden, die ihre Zustimmung zu einer Befragung gegeben haben, per Internet in eine Datenbank des ISG einzugeben (ISG-Trägerabfrage). Anschließend wurden die Namen und Adressen in monatlichen Abständen an das SOKO-Institut weitergeleitet.

An das SOKO-Institut wurden insgesamt 11.639 Namen und Adressen zur Durchführung der Teilnehmendenbefragung weitergeleitet. Hieraus wurde eine Nettostichprobe mit dem Umfang von 2.867 Personen entnommen. Die Interviews der ersten Befragungswelle fanden zwischen Januar 2009 und Januar 2010 statt. Dabei konnten 1.667 telefonische Interviews durch das SOKO-Institut realisiert werden. Damit wurde die ursprünglich geplante Anzahl zu realisierender Interviews von 1.200 in der ersten Welle um mehr als ein Drittel übertroffen. In der ersten Welle wurden an das SOKO-Institut einige Altfälle geliefert, die bereits länger als einige Wochen im Kommunal-Kombi beschäftigt waren. Diese wurden trotzdem in die Befragung der ersten Welle aufgenommen, so dass die Teilnehmenden im Durchschnitt bereits länger in der Maßnahme waren als ursprünglich vorgesehen. Es wurde in der Folge jedoch versucht, ausreichend Neufälle nachzuliefern, so dass die Altfälle einigermaßen ausgeglichen wurden. Erschwerend kam hinzu, dass die Träger, die die Adressdaten der Teilnehmenden in monatlichen Abständen an das ISG liefern sollten, oftmals nur blockweise im Abstand eines Quartals bzw. Halbjahres die Daten dem ISG zukommen ließen.

---

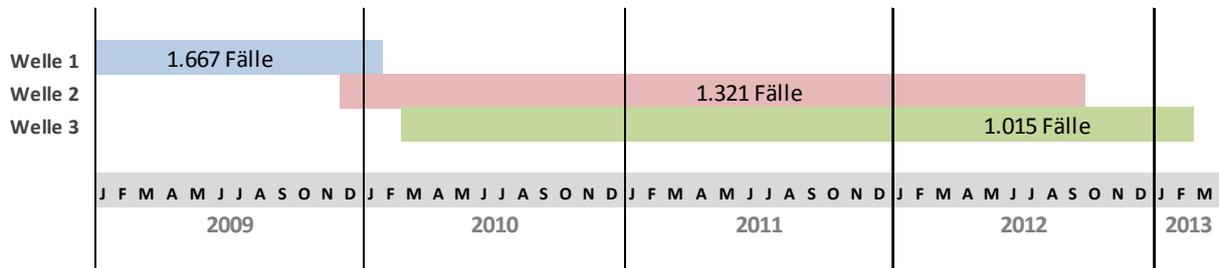
<sup>9</sup> Thüringen war das einzige ostdeutsche Bundesland ohne ergänzende Landesförderung und wies entsprechend geringere Fallzahlen auf.

Zwischen Dezember 2009 und September 2012 wurde versucht, die in der ersten Welle interviewten Personen nochmals zu kontaktieren und zu befragen. In der zweiten Welle waren 900 Interviews geplant. Realisiert werden konnten 1.321 Interviews. Damit wurde auch hier die Zahl der geplanten Interviews deutlich übertroffen. Lediglich 100 Personen verweigerten sich der Wiederholungsbefragung. Die anderen Ausfälle konnten entweder innerhalb der Feldzeit telefonisch nicht erreicht werden oder hatten inzwischen eine andere (oder keine) Telefonnummer.

In der dritten und letzten Welle der Teilnehmendenbefragung, die zwischen März 2010 und Februar 2013 stattfand, konnten noch 1.015 Interviews realisiert werden. Ähnlich wie in Welle 2 verweigerten sich auch hier nur wenige Personen (54) einer erneuten Befragung. Damit konnten auch in dieser Welle mehr als die geplanten 750 Interviews durchgeführt werden. Insgesamt wurde eine gute Ausschöpfung der Stichprobe erreicht. Die Panelmortalität zwischen den einzelnen Wellen lag bei 21% (Welle 1 → Welle 2) bzw. bei 23% (Welle 2 → Welle 3). Insgesamt konnten 61% der Befragten in der ersten und in der letzten Welle befragt werden. Für den vorliegenden Bericht lassen sich die Angaben von 1.013 Teilnehmenden auswerten, deren Interviews für die erste und dritte Welle vorliegen. An allen drei Wellen nahmen 979 Personen teil. Diejenigen Personen, die nur während der zweiten Welle nicht befragt wurden, setzen sich aus Teilnehmenden zusammen, deren Tätigkeit im Kommunal-Kombi bereits vor dem zweiten Interviewtermin vorzeitig beendet wurde. Diese wurden in die Welle 3 ohne ein Interview in Welle 2 übergeben.

Die Interviews dauerten bei der Erstbefragung im Durchschnitt eine knappe halbe Stunde, bei den Folgebefragungen nur noch 16 bis 17 Minuten. Die Teilnahmebereitschaft der Befragten wurde als sehr hoch eingestuft.

**Abbildung 4.3: Stichprobenentwicklung der Teilnehmendenbefragung**



Quelle: Eigene Darstellung.

#### 4.4.4 Repräsentativität der Teilnehmendenbefragung

Wie bei jeder Stichprobe stellt sich auch hier die Frage nach der Repräsentativität der Teilnehmendenbefragung. Als Referenz bietet sich die Datenbasis des ADELE-Systems an. ADELE verfügt über Informationen zu 17.405 Einträgen in den Kommunal-Kombi und 15.825 Stellen.

**Tabelle 4.8: Verteilung nach Geschlecht – Vergleich ADELE und Teilnehmendenbefragung**

Geschlecht	Grundgesamtheit (ADELE)		Teilnehmendenbefragung					
			Erste Welle		Zweite Welle		Dritte Welle	
Männlich	8.574	49,3%	804	48,2%	626	47,4%	458	45,2%
Weiblich	8.831	50,7%	863	51,8%	695	52,6%	555	54,8%
Gesamt	17.405	100,0%	1.667	100,0%	1.321	100,0%	1.013	100,0%

Quelle: ADELE, Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung. Eigene Berechnung.

In ADELE sind 50,7% der Teilnehmenden Frauen und entsprechend 49,3% Männer. Damit gab es nur geringfügige Unterschiede zur ersten Welle der Teilnehmendenbefragung mit 51,8% Frauen und 48,2% Männer. Der Frauenanteil hat sich von Welle zu Welle weiter erhöht. Dennoch dürfte auch mit 54,8% in der dritten Welle von einer Repräsentativität hinsichtlich der Geschlechterverteilung ausgegangen werden können.

Hinsichtlich der Altersverteilung gibt ADELE bestimmte Altersklassen vor, die sich mit den Daten der Teilnehmendenbefragung leicht nachbilden lassen. Auf die 55- bis 64-Jährigen entfallen bei ADELE 31,9%. In der ersten Teilnehmendenbefragung finden sich mit 30,1% in dieser Altersgruppe ganz ähnliche Zahlenverhältnisse. Damit bildet die Teilnehmendenbefragung die Altersverteilung der Grundgesamtheit sehr gut ab. Zudem bleibt die Altersverteilung über die drei Wellen nahezu unverändert (Tabelle 4.9).<sup>10</sup>

**Tabelle 4.9: Verteilung nach Alter – Vergleich ADELE und Teilnehmendenbefragung**

Alter	Grundgesamtheit (ADELE)		Teilnehmendenbefragung					
			Erste Welle		Zweite Welle		Dritte Welle	
Unter 55 Jahre	11.647	68,1%	1.157	69,9%	908	69,0%	686	68,0%
Ab 55 Jahre	5.456	31,9%	499	30,1%	407	31,0%	323	32,0%
Gesamt	17.103	100,0%	1.656	100,0%	1.321	100,0%	1.013	100,0%

Quelle: ADELE, Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung (hier liegen für 11 Personen keine Altersangaben vor). Eigene Berechnung.

**Tabelle 4.10: Verteilung nach höchstem Abschluss – Grundgesamtheit aus ADELE**

Höchster Abschluss	ADELE	
ISCED 1, ISCED 2 (darunter auch ohne Abschluss)	2.979	17,1%
ISCED 3	10.959	63,0%
ISCED 4	568	3,3%
ISCED 5, ISCED 6	1.684	9,7%
Gesamt	16.190	100%

Quelle: ADELE. Eigene Berechnung.

**Tabelle 4.11: Verteilung nach Berufsabschluss – Teilnehmendenbefragung**

Höchster Berufsabschluss	Erste Welle		Zweite Welle		Dritte Welle	
Keinen Berufsabschluss	124	7,4%	91	6,9%	63	6,2%
Gewerbliche/technische Lehre	853	51,2%	664	50,3%	489	48,3%
Kaufmännische Lehre/ Verwaltungslehre	301	18,1%	238	18,0%	196	19,3%
Berufsfachschule	40	2,4%	37	2,8%	30	3,0%
Fachschule (z.B. Meister)	121	7,3%	101	7,6%	80	7,9%
Fachhochschule	110	6,6%	91	6,9%	74	7,3%
Universität/Hochschule	101	6,1%	85	6,4%	69	6,8%
Sonstiges	13	0,8%	13	1,0%	11	1,1%
Gesamt	1.663	100%	1.320	100% <sup>1</sup>	1.012	100% <sup>1</sup>

Aufgrund von Rundungen können die Prozentangaben von 100% abweichen.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung. Eigene Berechnung.

Die Bildungsstruktur in der Teilnehmendenbefragung (Tabelle 4.11) entspricht ungefähr derjenigen aller Kommunal-Kombi-Beschäftigten in ADELE (Tabelle 4.10). Allerdings sind Personen mit mittlerem Berufsabschluss in der Teilnehmendenbefragung mit 79% gegenüber 67% in der Grundgesamtheit

<sup>10</sup> Diese Altersklassifizierung wurde über den gesamten Analysezeitraum beibehalten, d.h. es galt immer dasjenige Lebensalter, das eine Person beim Eintritt in den Kommunal-Kombi aufwies.

etwas überrepräsentiert. Das gleiche gilt für Personen mit Hochschulabschluss (13% zu 10%). Dem gegenüber sind Teilnehmer/innen ohne Berufsabschluss mit 7% im Vergleich zur Grundgesamtheit (17%) unterrepräsentiert. Diese Vergleiche sollten jedoch vorsichtig interpretiert werden. Zum einen wird in ADELE die ISCED-Klassifikation für Bildungsabschlüsse<sup>11</sup> zugrunde gelegt, während in der Teilnehmendenbefragung direkt der höchste berufliche Abschluss erfragt wurde. Zum anderen erfolgt in ADELE die Angabe durch die Träger, in der Teilnehmendenbefragung hingegen durch die Kommunal-Kombi-Beschäftigten selbst.

Die Verteilung der Berufsabschlüsse hat sich über die drei Befragungszeitpunkte lediglich geringfügig verändert. Der Anteil der Personen ohne Abschluss hat etwas abgenommen, der Anteil der Personen mit Hochschulabschluss hingegen etwas zugenommen. Diese auf die Panelmortalität zurückzuführende Veränderung ist jedoch nur marginal.

Wesentlich für das Stichprobendesign war es, dass auch diejenigen Bundesländer in der Teilnehmerbefragung ausreichende Fallzahlen aufweisen sollten, in denen vergleichsweise wenig Stellen über das Bundesprogramm Kommunal-Kombi geschaffen wurden. Hintergrund dafür war, dass dies vor allem auf die westdeutschen Förderregionen zutrifft. Gleichzeitig ist es Ziel der Evaluation, auch Aussagen über Umsetzung und Wirkungen des Kommunal-Kombi in westdeutschen Förderregionen machen zu können. Neben den westdeutschen Bundesländern weist auch Thüringen nur eine geringe Dichte an Kommunal-Kombi-Stellen auf. Die letzte Spalte in Tabelle 4.12 zeigt, dass die benannten Bundesländer in der Stichprobe tatsächlich leicht überrepräsentiert sind. Thüringen und Bremen weisen mit jeweils knapp 48% die höchsten Auswahlsätze auf, gefolgt von Rheinland-Pfalz mit knapp 25%. In Hessen liegt der Auswahlsatz bei lediglich 17%. Daneben weist noch Berlin mit rund 15% einen überproportionalen Auswahlsatz auf. Am geringsten ist die Quote der befragten Personen mit gut sieben Prozent in Sachsen-Anhalt. Vergleicht man die Anteile der einzelnen Bundesländer an den beim BVA registrierten bewilligten Stellen mit den Anteilen, die bei der Teilnehmerbefragung auf die einzelnen Bundesländer entfallen (Spalten 3 und 5 in Tabelle 4.12), so ist diese Überrepräsentierung der genannten Bundesländer ebenfalls zu erkennen. Dennoch entspricht die Verteilung auf die Bundesländer bei der Teilnehmerbefragung ungefähr der Verteilung der registrierten bewilligten Stellen – so dass im Hinblick auf die räumliche Verteilung die Stichprobe für die Teilnehmerbefragung eindeutig als repräsentativ bezeichnet werden kann.

**Tabelle 4.12: Verteilung nach Bundesländern – Vergleich ADELE und Teilnehmendenbefragung**

Bundesland	ADELE		Erste Welle		Auswahlsatz
Berlin	1.736	11,0%	258	15,5%	14,9%
Brandenburg	4.306	27,2%	426	25,6%	9,9%
Bremen	90	0,6%	43	2,6%	47,8%
Hessen	77	0,5%	13	0,8%	16,9%
Mecklenburg-Vorpommern	1.406	8,9%	138	8,3%	9,8%
Rheinland-Pfalz	208	1,3%	51	3,1%	24,5%
Sachsen	5.322	33,6%	509	30,5%	9,6%
Sachsen-Anhalt	2.586	16,3%	184	11,0%	7,1%
Thüringen	94	0,6%	45	2,7%	47,9%
Gesamt	15.825	100%	1.667	100%	10,5%

Quelle: ADELE, Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung. Eigene Berechnung.

<sup>11</sup> Die International Standard Classification of Education (ISCED) der Vereinten Nationen für Erziehung, Wissenschaft und Kultur (UNESCO) ist eine internationale Klassifikation von schulischen Bildungsabschlüssen. Diese umfassen die vorschulische Erziehung (Level 0), den Abschluss an der Grundschule (Level 1), einen Abschluss innerhalb der Sekundarschule I (Level 2), einen Abschluss im dualen Berufsausbildungssystem oder die Sekundarstufe II (Level 3), einen Abschluss der Fach- oder allgemeinen Hochschulreife (Level 4), einen Hochschulabschluss (Level 5) und Promotion/Habilitation (Level 6).

Weitere Vergleiche hinsichtlich der Anzahl der beim Träger eingerichteten Kommunal-Kombi-Stellen, der Tätigkeitsbereiche und der Eintrittsmonate wurden bereits in früheren Projektstadien auf Basis von PROFI und der ISG-Trägerabfrage durchgeführt. Dabei wurde deutlich, dass ...

- ... die Stichprobe im Hinblick auf die Anzahl der beim Träger vorhandenen Kommunal-Kombi-Stellen tendenziell eine hohe Repräsentativität aufweist.
- ... die Teilnehmendenbefragung im Hinblick auf die Tätigkeitsbereiche, in denen die Beschäftigten eingesetzt sind, durchaus repräsentativ ist.
- ... die Eintrittsmonate in der Teilnehmendenbefragung nicht wie in der Grundgesamtheit abgebildet sind. Während in der Grundgesamtheit die Mehrheit der Eintritte in 2008 erfolgte, begann die Mehrheit der befragten Personen ihre Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi im Jahr 2009.

Insgesamt kann damit von einer hohen Repräsentativität aller Wellen der Teilnehmendenbefragung ausgegangen werden. Zudem zeigt sich, dass es aufgrund der Panelmortalität nicht zu Verzerrungen der Stichprobe kam und die Verteilung über den gesamten Befragungszeitraum bemerkenswert konstant blieb. Obwohl zwischen den Wellen jeweils mehr als 20% der Teilnehmenden ausschieden, änderte sich an den Proportionen zwischen den einzelnen Teilgruppen kaum etwas.<sup>12</sup>

## 4.5 Prozessdatenaufbereitung und Matching

Als Datengrundlage für die Wirkungsanalysen werden hauptsächlich die BA-Prozessdaten verwendet. Im Folgenden wird ein Überblick über die Prozessdaten sowie weitere Aufbereitungs- und Bearbeitungsschritte gegeben

### 4.5.1 Datensatzbeschreibung

Unter den Prozessdaten der BA werden im Folgenden die so genannten Integrierten Erwerbsbiografien (IEB) verstanden. In diesen sind sämtliche Personen erfasst, die entweder einer sozialversicherungspflichtigen oder einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen, Leistungen aus den Rechtskreisen SGB II oder SGB III beziehen, bei der BA als arbeitssuchend gemeldet sind oder an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen haben bzw. für die eine Teilnahme geplant ist. Die Prozesse, aus denen die IEB generiert werden, sind unterschiedlich alt. So werden Angaben zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung und zum Leistungsbezug nach dem SGB III, das heißt aus der Arbeitslosenversicherung, bereits seit 1975 erhoben. Dahingegen werden Leistungen nach dem SGB II erst seit dessen Einführung im Jahr 2005 erfasst. Um die Jahrtausendwende wurden erstmalig Angaben zu geringfügig Beschäftigten (1999) sowie zu gemeldeten Arbeitssuchenden und zu Maßnahmenbeteiligungen (beides 2000) systematisch in den Prozessdaten erfasst. Tabelle 4.13 gibt einen Überblick über die Zusammensetzung der Prozessdaten

---

<sup>12</sup> Für unsere Analysen bot sich ein Auswertungsdesign auf Basis eines balancierten Panels an. Balanciertes Panel meint, dass nur diejenigen Befragten in die Auswertung aufgenommen werden, deren Daten für alle drei Zeitpunkte vorliegen. Wir haben dieses Konzept für einige wenige Fälle (34 Personen) erweitert, bei denen die Angaben für Welle 1 und Welle 3, nicht jedoch für Welle 2 vorlagen.

**Tabelle 4.13: In den IEB erfasste Personen**

Zustand	Zeitpunkt der Erfassung
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	Seit 1975
Leistungsbezug SGB III	Seit 1975
Geringfügige Beschäftigung	Seit 1999
Bei der BA gemeldete Arbeitsuchende	Seit 2000
(Geplante) Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	Seit 2000
Leistungsbezug SGB II	Seit 2005

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Dorner et al. (2010).

Die Prozessdaten der BA stammen aus den unterschiedlichen Fachverfahren der BA und dienen primär zur Unterstützung der BA bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben. Das IAB bereitet diese Daten auf und stellt sie als IEB der Wissenschaft zur Verfügung. Trotz der Aufbereitung durch das IAB sind bei der projektbezogenen Aufbereitung der Daten und den späteren Auswertungen einige Besonderheiten zu beachten.

Insgesamt setzen sich die IEB aus vier Hauptquellen zusammen: der Beschäftigtenhistorik, der Arbeit-suchendenstatistik, der Leistungsempfängerhistorik sowie der Maßnahmeteilnehmergehistorik. Dabei unterteilen sich die letzten drei Quellen nochmals nach der Organisationsform der Jobcenter sowie – im Falle der Leistungsempfängerhistorik – nach den Rechtskreisen SGB II und SGB III.<sup>13</sup> Unabhängig von der Quelle liegen die Daten als Episodendatensatz vor. Dabei liegt für jedes in den Prozessdaten erfasste Ereignis eine Episode mit Beginn- und Enddatum vor. Dies impliziert, dass für eine Person zu einem gegebenen Zeitpunkt mehrere Episoden vorliegen können, wenn diese Person beispielsweise zwei Erwerbstätigkeiten nachgeht (zwei Parallelepisoden in der Beschäftigtenhistorik), zusätzlich zu seinem Einkommen aus einer Beschäftigung Leistungen nach SGB II erhält (jeweils eine Episode in der Beschäftigten- und der Leistungsempfängerhistorik) oder an einer Maßnahme teilnimmt und gleichzeitig Leistungen nach SGB II erhält (Parallelepisoden in der Maßnahmeteilnahme- und Leistungsempfängerhistorik).

Die Episoden werden teilweise auch aus administrativen Gründen unterbrochen. So gibt es in der Beschäftigtenhistorik keine Episode, die über den Jahreswechsel geht, sondern die Episoden enden spätestens zum Jahresende. Bei einer fortlaufenden Beschäftigung beginnt mit dem neuen Jahr eine neue Episode.

#### 4.5.2 Gelieferte Datensätze

Die Zusammenstellung der IEB aus den einzelnen Fachverfahren zu einem Episodendatensatz wird von IAB-ITM durchgeführt. Dies beinhaltet ebenfalls die Vorbereitung der Datensätze, die im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi benötigt werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass das Programm Kommunal-Kombi in den Prozessdaten der BA nicht erfasst wird. Dementsprechend wird eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung in den Prozessdaten als reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung erfasst und lässt sich nicht von nicht geförderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen unterscheiden. Eine Teilnahme am Kommunal-Kombi wurde lediglich bei der für die Bewilligung der Kommunal-Kombi Arbeitsplätze zuständige Stelle, dem Bundesverwaltungsamt (BVA), dokumentiert.

Für die Identifikation der Kommunal-Kombi-Beschäftigten in den Prozessdaten hat das BVA zu sämtlichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten Name, Alter und Wohnort an IAB-ITM geliefert. Auf Basis dieser Merkmale hat IAB-ITM die Teilnehmenden am Kommunal-Kombi in den Prozessdaten identifiziert. Dieses Vorgehen schließt nicht aus, dass Personen entweder fälschlicherweise als Teilnehmende iden-

<sup>13</sup> Eine detaillierte Beschreibung der Quellen befindet sich unter anderem in IAW, ISG (2012).

tifiziert wurden, nicht eindeutig identifiziert oder gar nicht in den Prozessdaten gefunden werden konnten. Durch die Vorgabe einer eindeutigen Identifizierung der Personen sowie einen mehrfachen Abgleich der Daten sowie von Konsistenzprüfungen konnte das Problem fehlerhafter Identifikationen minimiert werden. Von den durch das BVA gelieferten 16.145 Kommunal-Kombi-Beschäftigten konnten 15.242 in den Prozessdaten eindeutig identifiziert werden. Weitere 513 Teilnehmende sind nachträglich identifiziert worden. Somit konnten insgesamt 97,6% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten in den gelieferten Daten identifiziert werden. Als Grundlage für die Auswertungen dienen allerdings ausschließlich die 15.242 Teilnehmenden, die zu Beginn geliefert wurden.

Zu den 15.242 identifizierten Kommunal-Kombi Beschäftigten wurden sämtliche Episoden aus den Prozessdaten geliefert. Dies entspricht 1.539.350 Episoden. Zusätzlich wurden die vom BVA gelieferten Beginn- und Enddaten der Kommunal-Kombi-Beschäftigung sowie ein Identifikator für den Träger der Kommunal-Kombi-Beschäftigung<sup>14</sup> in einem separaten Datensatz geliefert. Beide Datensätze konnten anhand einer eindeutigen ID miteinander verknüpft werden.

Für die Wirkungsanalysen werden Vergleichsgruppen benötigt, die typischerweise aus der gleichen Grundgesamtheit stammen wie die Personen, die an der Maßnahme teilnehmen. Im Falle des Kommunal-Kombi sind dies alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach § 7 SGB II aus den Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen der Kommunal-Kombi durchgeführt wird und die nicht an einer geförderten Beschäftigung teilnehmen, die den Leistungsbezug beendet.

Als Grundgesamtheit für die Gruppe der Nichtteilnehmenden wurden sämtliche Personen aus den Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen der Kommunal-Kombi durchgeführt wurde, herangezogen. Diese Gruppe wurde weiterhin eingeschränkt auf die Personen, die entweder am 1. Januar 2008 im SGB II-Leistungsbezug waren oder zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 31. Dezember 2009 in den SGB II-Leistungsbezug gekommen sind.

Aus diesem Personenkreis hat IAB-ITM zu jeder teilnehmenden Beobachtung 80 Personen zufällig gezogen, die das gleiche Geschlecht sowie ungefähr das gleiche Alter<sup>15</sup> wie die teilnehmende Beobachtung haben. Da mit Zurücklegen gezogen wurde, kann eine nicht teilnehmende Person mehreren teilnehmenden Beobachtungen zugeordnet worden sein. Insgesamt wurden über dieses Verfahren 738.995 Personen gezogen, die als potenzielle Kontrollbeobachtungen in Frage kommen. Für diese 738.995 nicht teilnehmenden Beobachtungen stehen insgesamt 63.929.567 Episoden zur Verfügung.

Im Rahmen der Aufbereitung (siehe hierzu 4.5.3) sind bei einigen Beobachtungen Inkonsistenzen in den Daten identifiziert worden. Um durch diese Inkonsistenzen keine Verzerrungen auszulösen, wurden – sowohl bei den Teilnehmenden als auch bei den Nichtteilnehmenden – die entsprechenden Beobachtungen entfernt. Gleichzeitig wurden bei den nichtteilnehmenden Beobachtungen sämtliche Beobachtungen entfernt, die durch Umzug zum Aufbereitungsdatum nicht mehr in einer Förderregion des Kommunal-Kombi wohnten oder die zum Zeitpunkt der Aufbereitung eine Maßnahme angefangen haben. Weiterhin wurden 30 teilnehmende und 3.411 nichtteilnehmende Beobachtungen wegen fehlender Informationen zum zuständigen Jobcenter gelöscht, da diese Information für die Zuspiegelung regionaler Informationen zwingend erforderlich ist. Durch diese Datenbereinigungen fallen 42 teilnehmende und 132.822 nichtteilnehmende Beobachtungen aus den Daten. Insgesamt stehen für die Analysen somit 15.200 teilnehmende und 606.173 nichtteilnehmende Beobachtungen zur Verfügung. Tabelle 4.14 fasst die Entwicklung der Fallzahlen zusammen.

---

<sup>14</sup> Über diesen Identifikator ist eine Kombination der Prozessdaten mit der ISG-Trägerbefragung möglich.

<sup>15</sup> Das Geburtsdatum durfte nicht mehr als 730 Tage vom Geburtsdatum der teilnehmenden Beobachtung abweichen.

**Tabelle 4.14: Entwicklung der Fallzahlen während der Prozessdatenaufbereitung**

	Teilnehmende	Nichtteilnehmende
Lieferung BVA	16.145	--
Identifikation in den Prozessdaten		
Fallzahl	15.242	738.995
Anzahl Episoden	1.539.350	63.929.567
Fallzahlen nach der Aufbereitung	15.200	606.173

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der BA-Prozessdaten

### 4.5.3 Aufbereitung der Prozessdaten

Die Daten für die am Kommunal-Kombi teilnehmenden Personen sowie auch die Daten für die Personen, die als Kontrollgruppe herangezogen werden, durchlaufen im Wesentlichen drei Aufbereitungsschritte, die aus dem Episodendatensatz drei unterschiedliche Querschnittsdatensätze mit jeweils einer Beobachtung pro Person erzeugen:<sup>16</sup>

- (1) Im Personendatensatz sind sämtliche Informationen zu einem fest definierten Stichtag – in der Regel der Beginn der Maßnahmenteilnahme (Treatment) – aufbereitet.
- (2) Die Verbleibsinformationen beinhalten den Erwerbsverlauf aller Personen ab dem im Personendatensatz definierten Stichtag.
- (3) Die Periodisierung ist eine Aufbereitung der Erwerbsbiografien vor dem definierten Stichtag. Zur Vereinfachung wird die Periodisierung in Halbmonaten vorgenommen.

Für die Aufbereitung ist die Definition eines Stichtags von großer Relevanz. Während für die Kommunal-Kombi-Beschäftigten der Beschäftigungsbeginn als geeigneter Stichtag genommen werden kann, fällt die Definition eines Stichtags für die potenziellen Kontrollbeobachtungen schwerer. Im Folgenden wird beschrieben, wie die Stichtagsproblematik gelöst wurde.

#### *Wahl des Stichtags bei den Nichtteilnehmenden*

Für die Wahl des Aufbereitungsdatums der Nichtteilnehmenden wurde das Pre-Matching sowie das jeweilige Eintrittsdatum der zu den Nichtteilnehmenden gehörenden Kommunal-Kombi-Beschäftigten genutzt. Hierfür wurden die Kommunal-Kombi-Beschäftigten in dreimonatige Eintrittskohorten aufgeteilt. Insgesamt werden dadurch elf Eintrittszeitpunkte in den Kommunal-Kombi zwischen Februar 2008 und Oktober 2010 definiert. Da das Pre-Matching durch Ziehen mit Zurücklegen durchgeführt wurde, sind viele nichtteilnehmende Beobachtungen mehreren teilnehmenden Beobachtungen zugeordnet. Um einen eindeutigen Stichtag für jede nichtteilnehmende Beobachtung festlegen zu können, wurde bei nichtteilnehmenden Beobachtungen, die mehreren teilnehmenden Beobachtungen zugeordnet wurden, der relevante Stichtag per Zufallsverfahren ausgewählt. Diese für jede nichtteilnehmende Beobachtung eindeutigen Eintrittszeitpunkte wurden über eine Schlüsselbrücke dem Nichtteilnehmendendatensatz zugespielt und dienen zur Identifikation des Stichtags für die Aufbereitung. Als Stichtag diente der Mittelpunkt des gewählten Zeitraums der Eintrittskohorten. Diese Aufbereitung hat den Vorteil, dass der Stichtag der Aufbereitung der potenziellen Kontrollbeobachtungen relativ nah am Stichtag der Aufbereitung der Teilnehmenden liegt. Dadurch sind bessere Vergleiche zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden möglich.

Im Vordergrund der Wirkungsanalysen steht zunächst die Frage danach, wie die Teilnahme am Kommunal-Kombi im Vergleich zu keiner Maßnahmenteilnahme wirkt. Daher wurden sämtliche nichtteilnehmende Beobachtungen entfernt, die im Zeitraum der Eintrittskohorte eine Maßnahme besucht

<sup>16</sup> Eine detailliertere Beschreibung der einzelnen Datensätze und der Aufbereitung befindet sich in IAW, ISG (2012).

haben. Allerdings konnten die Kontrollbeobachtungen im weiteren Verlauf in eine Maßnahme eingetreten sein.

## 4.6 Trägerbefragung im Rahmen der ESF-Bundesevaluation

Um die Trägerheterogenität abbilden und für die Wirkungsanalysen des Kommunal-Kombi berücksichtigen zu können, wurde die Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation um ein mit dem BMAS abgestimmtes Sondermodul Kommunal-Kombi ergänzt und die entsprechenden Informationen mit den BA-Prozessdaten sowie mit den Daten der Teilnehmendenbefragung verknüpft.

### 4.6.1 Ergänzung der Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation

Das ISG führte von November 2011 bis Januar 2012 im Auftrag des BMAS für die Evaluation des Operationellen Programms (Bund) mit dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) die zweite Befragungswelle von ESF-Projektträgern durch. In dieser Befragung wurden Informationen zum Umsetzungsstand, zu den Querschnittszielen Chancengleichheit und Umweltrelevanz sowie zur Arbeit der jeweiligen Bewilligungsstelle erhoben. Dem ISG wurde nach Rücksprache mit dem BMAS gestattet, diese zweite Befragung mit der Fachevaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi zu verknüpfen. Diese wurde daher um einen Fragenblock zur Verstetigung der Wirkungen des Bundesprogramms ergänzt.

Die vorliegende Auswertung der Befragung basiert auf einem weiteren Onlinefragebogen, dessen Link am 11. November 2011 per E-Mail an die Träger des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, die an der ersten Befragungswelle teilgenommen haben, gesendet wurde. Auf Grundlage der vorliegenden Informationen aus der ersten Welle wurden 1.042 Träger angeschrieben. Die Möglichkeit zur Beantwortung der Onlinebefragung wurde am 15. Januar 2012 durch die Schließung des Onlinezugangs beendet. Zu diesem Zeitpunkt hatten 685 Träger die Befragung gestartet und 564 Träger diese vollständig beendet.<sup>17</sup> Auf Grundlage der vollständig abgeschlossenen Befragungen belief sich die Rücklaufquote auf 56,5%.<sup>18</sup>

Thematisch war der Fragebogen in fünf Fragenblöcke (A-E) mit unterschiedlichen Schwerpunkten aufgeteilt (der Fragebogen ist im Anhang am Ende des Berichts zu finden):

- A: Allgemeine Angaben, d.h., es werden Informationen zum Stand der aktuellen Umsetzung des Projekts erhoben und mögliche Probleme identifiziert.
- B: Gender-Mainstreaming, d.h., wie wird das Querschnittsziel Chancengleichheit auf strategischer Ebene berücksichtigt bzw. umgesetzt. Es wird untersucht, ob beim Träger spezielle Verantwortlichkeiten festgelegt sind bzw. sein sollten und wie geschlechterspezifische Umsetzungsschwierigkeiten durch weitere Leistungen auf operativer Ebene behoben werden.
- C: Bewertung des BVA, d.h., die Träger bewerten die Zusammenarbeit mit dem Bundesverwaltungsamt generell und nach ausgewählten Teilaspekten.
- D: Umweltrelevanz, d.h., berücksichtigt das Projekt den Schutz der Umwelt, und wenn dies der Fall ist, wie wird dieses Querschnittsziel konkret im Projekt umgesetzt?
- E: Verstetigung des Projekts:

<sup>17</sup> Je nach Fragenblock werden auch die nicht vollständig abgeschlossenen Befragungen hinzugezogen, sofern diese einen Mehrwert für die Auswertung bedeuten.

<sup>18</sup> Aufgrund falscher oder nicht mehr aktiver E-Mail-Adressen konnten 43 Träger nicht mehr erreicht werden, weshalb die Bruttostichprobe auf 999 Träger gesunken ist.

- Wie sehen die Bewerbungsaktivitäten der Teilnehmenden während der Förderung aus?
- Inwieweit findet bzw. fand eine Unterstützung durch den Träger statt?
- Was ist/wird mit dem/den durch die Teilnehmenden geleisteten Angebot/en nach Ablauf der Förderung geschehen?

Zum Zeitpunkt der Befragung hatten 318 Träger das Kommunal-Kombi-Projekt bereits abgeschlossen. Für diese Träger war nur der Fragenblock E relevant.

#### **4.6.2 Zusammenspielen der Daten aus der Trägerbefragung des ISG mit den BA-Prozessdaten der Kommunal-Kombi-Beschäftigten**

Im Rahmen der ISG-Trägerbefragung wurden die Träger auch gefragt, ob sie mit einer Verknüpfung ihrer Angaben mit den BA-Prozessdaten ihrer über den Kommunal-Kombi beschäftigten Mitarbeiter/innen einverstanden sind. Für den Fall einer Zustimmung zu dieser Verknüpfung wurde ergänzend um die Angabe der BA-Betriebsnummer gebeten.

Von den 564 Trägern, die die Befragung vollständig durchgeführt haben, erklärten 407 ihre Bereitschaft zur Verknüpfung ihrer Angaben mit den BA-Prozessdaten ihrer Kommunal-Kombi-Beschäftigten. Davon wiederum machten 373 eine Angabe zu ihrer BA-Betriebsnummer.

Für die 407 Träger wurden die Angaben aus der Trägerbefragung, Namen und Adressen der Träger sowie in 373 Fällen die Angabe zur BA-Betriebsnummer vom ISG an den Geschäftsbereich IT- und Informationsmanagement des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-ITM) übermittelt. IAB-ITM führte auf Basis der BA-Betriebsnummern sowie von Namen und Adressen der Träger eine Verknüpfung mit den BA-Prozessdaten der Kommunal-Kombi-Beschäftigten durch.

Von den zugeliferten 407 befragten Trägern konnte IAB-ITM für 398 eine Entsprechung unter den vom BVA übermittelten Kommunal-Kombi-Zuwendungsempfängern finden. Insgesamt liegen auf dieser Basis für 4.053 Teilnehmende ergänzende Informationen aus der ISG-Trägerbefragung vor.

Die um die Informationen aus der Trägerbefragung ergänzten BA-Prozessdaten wurden dem IAW Anfang April 2012 von IAB-ITM bereitgestellt. Für die Datenübermittlung haben IAW und ISG einen Ergänzungsantrag zum Antrag auf Übermittlung von Sozialdaten für ein Forschungsvorhaben gemäß § 75 SGB X gestellt.

#### **4.6.3 Zusammenspielen der Daten aus der Trägerbefragung des ISG mit den Informationen aus der Teilnehmendenbefragung**

Für das Zusammenspielen der ISG-Trägerbefragung mit der Teilnehmendenbefragung war ein Abgleich von Namen und Adressen der Träger, die an der Trägerbefragung teilgenommen haben, mit den Trägern, deren Beschäftigte im Rahmen der Teilnehmendenbefragung durch das SOKO-Institut befragt wurden, erforderlich. In beiden Fällen handelt es sich um voneinander unabhängige Stichproben.

Die Träger mit an der Befragung teilnehmenden Beschäftigten wurden durch das SOKO-Institut identifiziert. Dabei wurden lediglich solche Träger berücksichtigt, von denen Beschäftigte in der ersten Welle befragt wurden und entweder auch an der zweiten Welle teilgenommen haben oder dafür noch vorgesehen sind. Hierbei handelt es sich um 543 Träger mit 1.474 (an der Teilnehmendenbefragung teilnehmenden) Kommunal-Kombi-Beschäftigten. Namen und Adressen dieser Träger wurden dem ISG durch das SOKO-Institut zugelifert. Sie resultieren aus den laufenden Trägerabfrage, die als Grundlage für die Teilnehmendenbefragung dient.

**Abbildung 4.4: Verknüpfung von Träger- und Teilnehmendenbefragung**

ISG-Trägerbefragung	Verknüpfte Daten	Teilnehmendenbefragung
564 Träger (vollständig)	154 Träger Mit 599 befragten Beschäftigten (1. Welle und 2. Welle zumindest vorgesehen)	543 Träger Mit 1.474 befragten Beschäftigten (1. Welle und 2. Welle zumindest vorgesehen)

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Abgleich von Namen und Adressen der Träger erfolgte durch das ISG. Dabei konnten insgesamt 154 Träger mit 599 (an der Teilnehmendenbefragung teilnehmenden) Kommunal-Kombi-Beschäftigten erfolgreich zugeordnet werden. Für diese 154 Träger wurden dem SOKO-Institut die Angaben aus der Trägerbefragung übermittelt. Das Zuspielden der Angaben aus der Trägerbefragung zu den Daten der Teilnehmendenbefragung wurde durch das SOKO-Institut vorgenommen. Die verknüpften Daten wurden dem IAW durch das SOKO-Institut in anonymisierter Form übermittelt. Für 599 in der Teilnehmendenbefragung befragte Personen liegen somit ergänzend auch Informationen aus der Befragung ihrer Arbeitgeber vor, die bei den weiteren Auswertungen zu den Wirkungen des Kommunal-Kombi auf die Beschäftigungsfähigkeit berücksichtigt werden können. Abbildung 4.4 gibt einen Überblick über die Verknüpfung der Träger- mit der Teilnehmendenbefragung.

#### 4.7 Regionaldaten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Für die Untersuchung der Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf den regionalen Arbeitsmarkt – insbesondere im Hinblick auf Substitutions- und Verdrängungseffekte – sowie auf den Einsatz anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen (Kapitel 9) waren Daten auf Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte in Deutschland erforderlich.

Vor diesem Hintergrund wurden von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit umfassende Regionaldaten geliefert. Diese umfassten im Einzelnen:

Erwerbspersonen:

- Anzahl der zivilen Erwerbspersonen (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Anzahl der abhängigen zivilen Erwerbspersonen (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte:

- Bestand der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Bestand der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nach Wirtschaftszweigen

Geringfügig Beschäftigte:

- Geringfügig Beschäftigte insgesamt (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Ausschließlich geringfügig Beschäftigte (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Im Nebenjob geringfügig Beschäftigte (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)

Arbeitsuchende und Arbeitslose:

- Bestand differenziert nach SGB II und SGB III (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Zugänge differenziert nach SGB II und SGB III (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Abgänge differenziert nach SGB II und SGB III (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Zugänge aus dem ersten Arbeitsmarkt differenziert nach SGB II und SGB III (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Abgänge in den ersten Arbeitsmarkt differenziert nach SGB II und SGB III (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)

Erwerbsfähige Leistungsberechtigte:

- Bestand (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)

Maßnahmenteilnahmen:

- Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen insgesamt differenziert nach SGB II und SGB III (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen insgesamt differenziert nach SGB II und SGB III (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Personen in Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Personen in Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE) (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Personen in Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH-Entgelt) (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Personen, die Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II erhalten (Beschäftigungszuschuss) (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Personen in Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)
- Personen in Beschäftigung schaffenden Infrastrukturmaßnahmen (BSI) (Insgesamt, Männer, Frauen, ab 50 Jahre)

Sonstiges:

- Gemeldete offene Stellen bzw. gemeldete Arbeitsstellen (Bestand)
- Personen in Kurzarbeit (Bestand)

In dieser Lieferung wurden aus datenschutzrechtlichen Gründen Fallzahlen unter drei nicht ausgewiesen, sondern durch \* gekennzeichnet. Solche Einträge wurden vorab durch 1,5 ersetzt.

Da einige der genannten Merkmale auf Monatsbasis nicht verfügbar sind, wurden grundsätzlich die Quartale als Zeiteinheit gewählt. Dies stellte lediglich für die Zahl der Erwerbspersonen ein Problem dar, die nur als Jahresdaten verfügbar sind. Da diese Variable allerdings lediglich zur Normierung anderer Größen verwendet wurde, konnten in diesem Fall für die einzelnen Quartale eines Jahres auch die Jahreswerte eingesetzt werden. Die meisten Merkmale waren für alle Quartale von 1/2007 bis 4/2011 verfügbar. Aufgrund der Tatsache, dass Informationen zur sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung lediglich bis einschließlich des dritten Quartals 2011 zur Verfügung standen, umfasste der Analysezeitraum die Quartale von 1/2007 bis 3/2011.

**Tabelle 4.15: Definition von Altindustrien und Dienstleistungssektor auf Basis der Wirtschaftszweigklassifikation WZ2008 zur Abbildung der wirtschaftsstrukturellen Rahmenbedingungen**

<b>Altindustrie</b>
B: Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden
C19: Kokerei und Mineralölverarbeitung
C24: Metallerzeugung und -bearbeitung
<b>Dienstleistungssektor</b>
H: Verkehr und Lagerei
J: Information und Kommunikation
K: Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen
L: Grundstücks- und Wohnungswesen
M: Erbringung von freiberuflichen, wissenschaftlichen und technischen Dienstleistungen
N: Erbringung von sonstigen wirtschaftlichen Dienstleistungen
O: Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung
P: Erziehung und Unterricht
Q: Gesundheits- und Sozialwesen
R: Kunst, Unterhaltung und Erholung
S: Erbringung von sonstigen Dienstleistungen
T: Private Haushalte mit Hauspersonal; Herstellung von Waren und Erbringung von Dienstleistungen durch private Haushalte für den Eigenbedarf ohne ausgeprägten Schwerpunkt
U: Exterritoriale Organisationen und Körperschaften

Quelle: Eigene Darstellung.

Als problematisch erwies sich zudem, dass Informationen über die Zahl der Arbeitsuchenden erst ab dem Jahr 2008 zur Verfügung standen. Daher wurden die entsprechenden Quartalswerte für das Jahr 2007 imputiert. Hierzu wurde zunächst auf der Ebene der einzelnen Landkreise und kreisfreien Städte das Verhältnis von Arbeitsuchenden zu Arbeitslosen – jeweils getrennt nach Rechtskreisen – für die Jahre 2008 bis 2011 berechnet. Diese Quotienten wurden für das erste, zweite, dritte und vierte Quartal jeweils getrennt berechnet. Insgesamt wurde somit die Summe aller Arbeitsuchenden jeweils des ersten Quartals für 2008 bis 2011 durch die Summe aller Arbeitslosen in den gleichen Quartalen geteilt. Das gleiche wurde für das zweite, dritte und vierte Quartal durchgeführt. Damit konnte für jeden Landkreis und jede kreisfreie Stadt sowie für jedes der vier Quartale ein Imputationsfaktor ermittelt werden, mit dem die Arbeitslosenzahlen in den Quartalen 1/2007 bis 4/2007 multipliziert wurden.

Zur Abbildung der wirtschaftsstrukturellen Beschaffenheit einer Region wurden die Anteile der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Dienstleistungsbereich sowie in den Altindustrien berechnet. Die auf Basis der Wirtschaftszweigklassifikation WZ2008 jeweils herangezogenen Branchen sind in Tabelle 4.15 dargestellt.

Die Anzahl der Personen, die innerhalb eines Landkreises bzw. einer kreisfreien Stadt in einem Quartal in einer durch den Kommunal-Kombi geförderten Stelle beschäftigt waren, wurden ebenso wie die Übergänge in solche Stellen jeweils insgesamt sowie differenziert für Männer, Frauen und ab 50-Jährige aus den BA-Prozessdaten gewonnen (vgl. Abschnitt 4.5) und dem Regionaldatensatz zugespielt. Neben den Übergängen insgesamt wurden ferner separat die Übergänge aus Arbeitssuche und Arbeitslosigkeit ermittelt und ebenfalls für die Makroanalysen zugespielt.

Für die Analysen zur Gesamtwirtschaftlichkeit des Programms (Kapitel 11) wurden zudem Informationen über die Höhe der Bedarfe differenziert nach Bedarfsarten, Bedarfsgemeinschafts-Typ und Kreis bzw. kreisfreier Stadt benötigt, die ebenfalls von der BA-Statistik aufbereitet und bereitgestellt wurden.

## 5 Programmumsetzung und Finanzdaten

Dieses Kapitel beschreibt die Programmumsetzung und die Finanzdaten des Bundesprogramms Kommunal-Kombi. Dabei wird auf unterschiedliche Informationsgrundlagen zurückgegriffen.

In Abschnitt 5.1 wird auf Basis der flächendeckenden E-Mail-Befragung sowie der neun Fallstudien beschrieben, mit welchen Strategien und auf welche Weise das Bundesprogramm-Kommunal-Kombi in den förderfähigen Regionen umgesetzt wurde. Abschnitt 5.2 beschreibt die Entwicklung der Stellen und Anträge in der Bewilligungsphase auf Grundlage der Verwaltungsdaten des BVA. Abschnitt 5.3 gibt einen Überblick über die Trägerstrukturen nach Stellenanzahl und Trägerart. Abschnitt 5.4. befasst sich auf Basis der Wirtschaftlichkeitsabfrage aus ADELE mit den finanziellen Aspekten der Programmumsetzung. Abschließend beschreibt Abschnitt 5.5 auf der Grundlage der standardisierten E-Mail-Befragung und der Fallstudien fördernde und hemmende Faktoren für die Programmumsetzung.

### 5.1 Umsetzung vor Ort

In diesem Abschnitt wird auf Basis der neun regionalen Fallstudien sowie auf Basis der flächendeckenden standardisierten E-Mail-Befragung dargestellt, mit welchen Strategien und auf welche Weise das Bundesprogramm-Kommunal-Kombi in den förderfähigen Regionen umgesetzt wird. Dabei werden die folgenden forschungsleitenden Fragen zu Grunde gelegt:

- Welche Akteure vor Ort übernahmen zentrale Aufgaben der Koordination?
- Wie wurde der Kommunal-Kombi von der zuständigen Administration an die Träger herangetragen?
- Welche Auswirkungen hatte das Programm auf bisherige Kooperationsstrukturen und welche neuen Kooperationen sind entstanden?
- Wie setzte sich die Finanzierungsstruktur des Bundesprogramms zusammen und wie finanzierten die Kommunen/Träger den Eigenanteil?
- Welche Intention verfolgten die Kommunen mit dem Bundesprogramm?
- Welche Genehmigungsverfahren für die Kommunal-Kombi-Stellen gab es vor Ort?

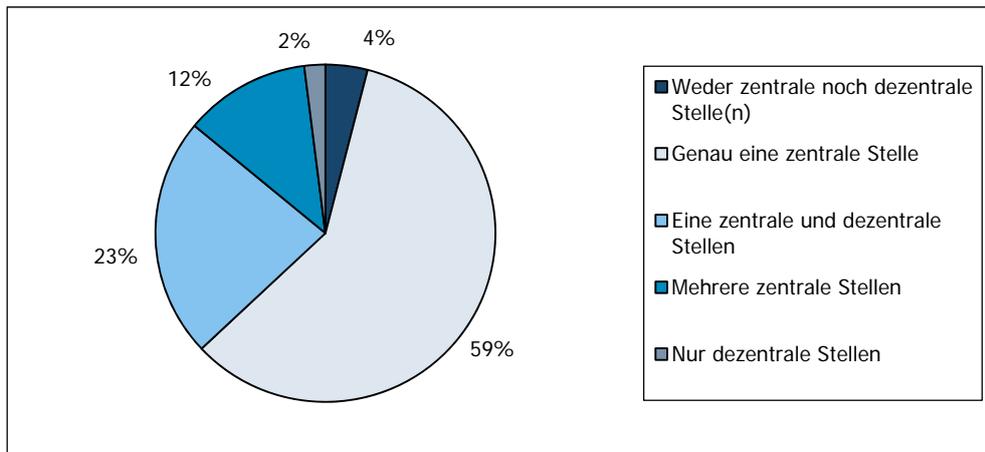
#### 5.1.1 Administration und Information

Die Steuerung und Umsetzung des Bundesprogramms vor Ort erfolgte überwiegend durch zentrale Koordinationsstellen, die bei dem für die Politikbereiche „Arbeit, Wirtschaft und Soziales“ zuständigen kommunalen Amt angesiedelt waren. In wenigen Fällen übten kommunale bzw. private Beschäftigungsgesellschaften Koordinationsaufgaben aus. Zum Teil erfolgte auch eine Delegation von Koordinationsaufgaben an weitere Stellen wie zum Beispiel Verwaltungsgemeinden oder einzelne Fachbereiche bzw. Fachämter.

Lediglich 4% der Kommunen, in denen der Kommunal-Kombi aktiv umgesetzt wurde, hatten weder eine zentrale noch eine dezentrale Koordinationsstelle. Mit 59% verfügte die Mehrzahl der Landkreise und kreisfreien Städte über genau eine zentrale Stelle für die Koordination des Bundesprogramms. 23% verfügten sowohl über eine zentrale als auch über dezentrale Koordinationsstellen. 12% hatten mehrere zentrale Stellen, 2% ausschließlich dezentrale Koordinationsstellen (Abbildung 5.1).

Lediglich in knapp einem Drittel der Kommunen wurden für die Koordination des Kommunal-Kombi neue Stellen geschaffen (Abbildung 5.2). Überwiegend wurden die Koordinationsaufgaben bereits bestehenden Stellen übertragen. Neue Stellen für die Koordination wurden überdurchschnittlich häufig in Regionen mit ausschließlich zentraler Koordination geschaffen.

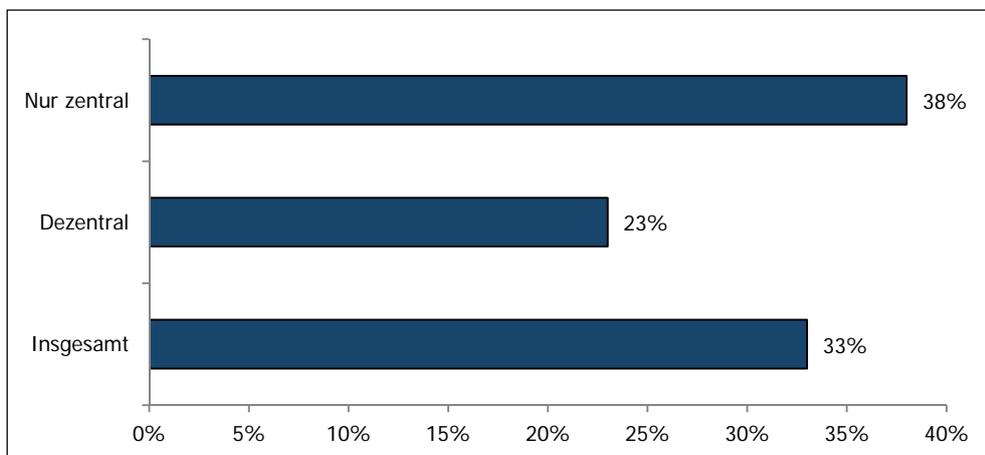
**Abbildung 5.1: Übersicht über die Organisation der Koordination des Kommunal-Kombi bei den zuständigen kommunalen Stellen**



Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008. Eigene Berechnungen.

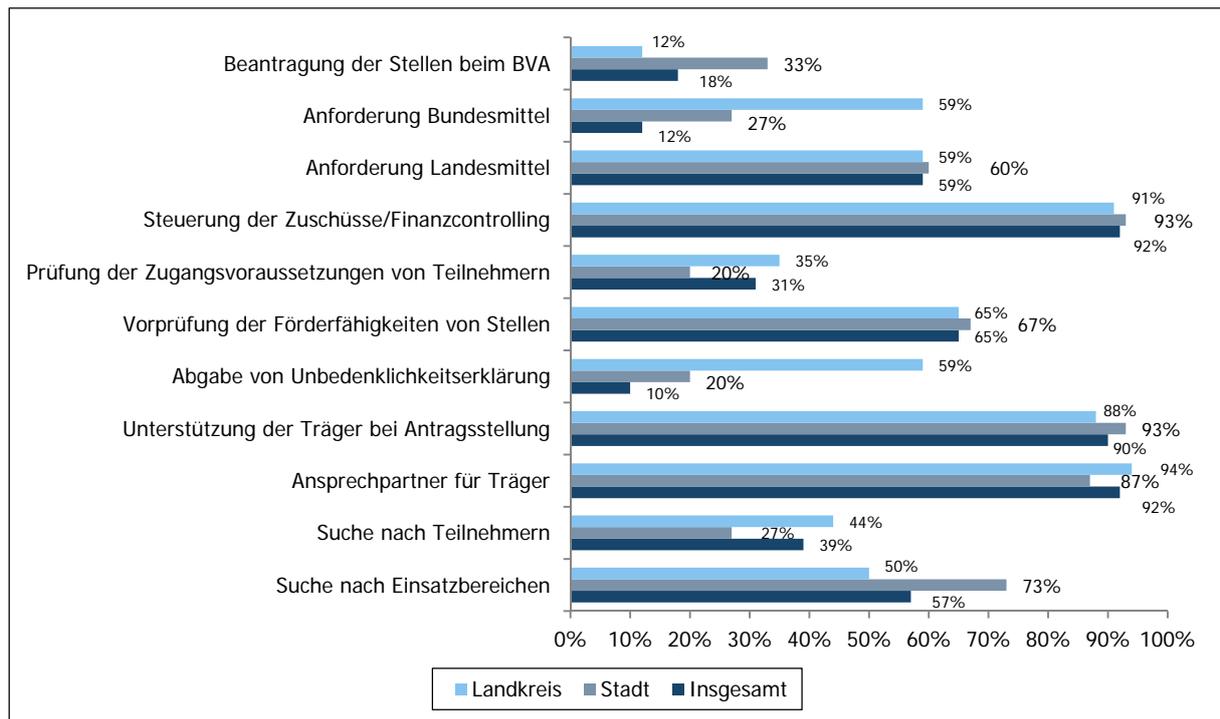
Zentrale Koordinationsstellen waren jeweils in rund 90% der Kommunen Ansprechpartner für die Träger, unterstützten die Träger bei der Antragstellung und waren für die Steuerung der Zuschüsse und das Finanzcontrolling zuständig. Dabei gibt es kaum Unterschiede zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten (Abbildung 5.3).

**Abbildung 5.2: Anteil der Kommunen mit und ohne zusätzliche Stellen für die Koordination**



Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008. Eigene Berechnungen.

Auffällig ist, dass in 73% aller kreisfreien Städte und lediglich in 50% aller Landkreise mit zentralen Koordinationsstellen diese selbst für die Suche nach Einsatzbereichen für den Kommunal-Kombi zuständig waren. In 33% der kreisfreien Städte, aber nur in 12% der Landkreise übernahmen die zentralen Koordinationsstellen die Beantragung der Stellen beim Bundesverwaltungsamt.

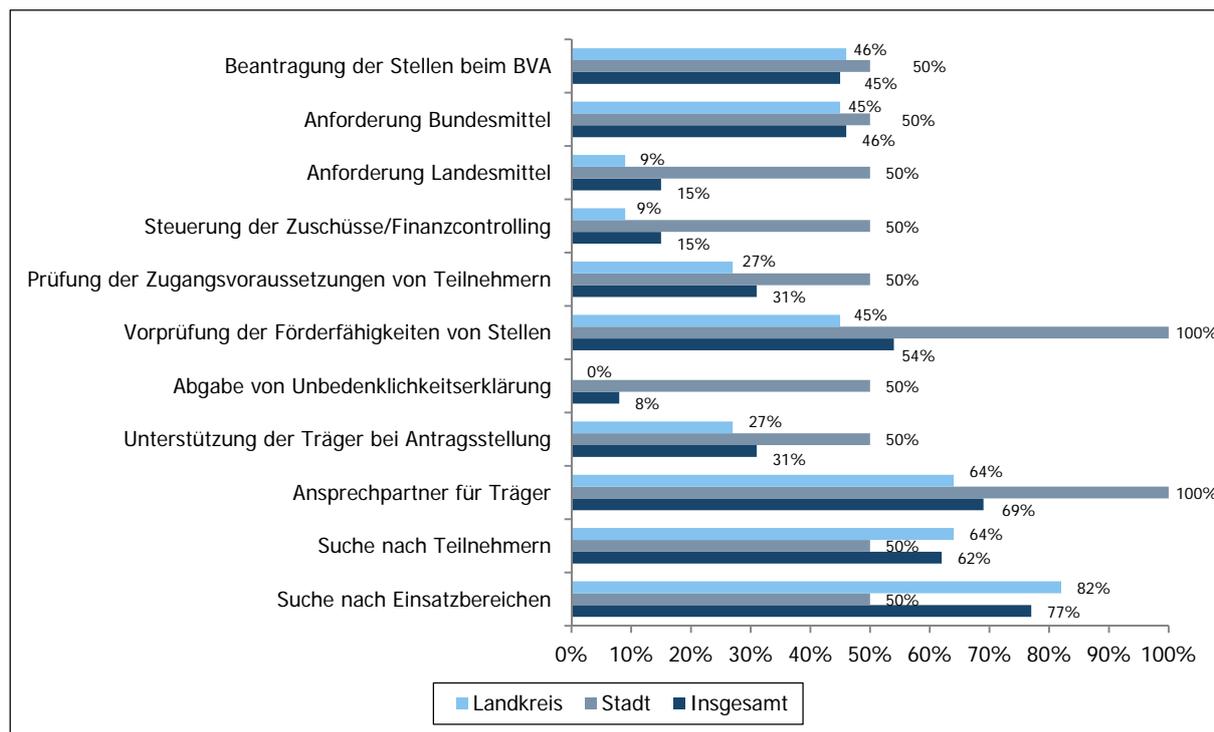
**Abbildung 5.3: Aufgaben der zentralen kommunalen Koordinationsstellen**

Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008. Eigene Berechnungen.

Dem gegenüber war in 44% der Landkreise, aber nur in 27% der kreisfreien Städte die zentrale Koordinationsstelle für die Suche nach Teilnehmern/innen zuständig. In 59% der Landkreise und nur 20% der kreisfreien Städte übernahm zum 31. Dezember 2008 die zentrale Koordination die Abgabe von Unbedenklichkeitserklärungen. In 35% der Landkreise und nur 20% der kreisfreien Städte prüfte die zentrale Stelle die Zugangsvoraussetzungen von Teilnehmern/innen. Auch die Anforderung von Bundesmitteln gehörte nach Aussage der Befragungspersonen in 59% der Landkreise zu den Aufgaben der zentralen Koordinationsstelle, aber nur in 27% der kreisfreien Städte. Insbesondere für die Landkreise ist dieser Wert sehr hoch, da sich diese Aufgabe eigentlich auf die bei der Kommune selbst geschaffenen Stellen beschränkt, aber weniger als die Hälfte aller Landkreise selbst Stellen geschaffen hat. Daher kann vermutet werden, dass unter dem abgefragten Sachverhalt auch die Unterstützung der Träger bei der Anforderung der Bundesmittel verstanden wurde.

Bei den dezentralen Koordinationsstellen gehörte ebenfalls die Funktion als Ansprechpartner für die Träger zu den wichtigsten Aufgaben (100% der kreisfreien Städte, 64% der Landkreise). Bei den Landkreisen noch wichtiger war allerdings die Suche nach Einsatzbereichen (82%, kreisfreie Städte: 50%). Ebenso wichtig war auch die Suche nach Teilnehmern/innen (64%, kreisfreie Städte: 50%). Von allen kreisfreien Städten mit dezentraler Koordination wurde auch die Vorprüfung der Förderfähigkeit von Stellen als wichtigste Aufgabe genannt. Immerhin in der Hälfte aller kreisfreien Städte mit dezentraler Koordination gehörte die Suche nach den Einsatzbereichen, die Suche nach Teilnehmern/innen, die Unterstützung der Träger bei der Antragstellung, die Abgabe von Unbedenklichkeitserklärungen, die Prüfung der Zugangsvoraussetzungen von Teilnehmern/innen, die Steuerung der Zuschüsse/Finanzcontrolling, die Anforderung von Bundes- und Landesmitteln sowie die Beantragung der Stellen beim BVA auch zu den Aufgaben der dezentralen Koordinationsstellen. Bei den Aufgaben Vorprüfung der Förderfähigkeit von Stellen, Anforderung der Bundesmittel und Beantragung der Stellen beim BVA lag auch in 45% aller Landkreise eine Zuständigkeit der dezentralen Koordinationsstellen vor (Abbildung 5.4).

**Abbildung 5.4: Aufgaben der dezentralen kommunalen Koordinationsstellen**



Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008. Eigene Berechnungen.

Die Umsetzung des Kommunal-Kombi fand im Rahmen der vor Ort bereits vorhandenen arbeitsmarktpolitischen Strategien und Kooperationsstrukturen statt. Konkret wurde in nahezu allen Fällen berichtet, dass sich an den Kooperationsstrukturen durch den Kommunal-Kombi nichts verändert hätten und folglich auch keine neuen Kooperationsstrukturen geschaffen wurden. Aus den Gesprächen war zu entnehmen, dass es zwar vielfach vor Ort arbeitsmarktpolitische Konzepte gab, auf die sich die Akteure verständigt haben. Dennoch wurde aufgrund des Kommunal-Kombi keine Notwendigkeit gesehen dieses Gesamtkonzept zu modifizieren.

Vielfach wurde betont, dass sich der Kommunal-Kombi gut in die bestehenden Strukturen eingefügt habe und bestimmte Kontakte, die auch vor Einführung des Kommunal-Kombi bestanden, intensiviert und verbessert wurden. Vor allem die Träger berichteten, dass die Kontakte zu den jeweiligen Koordinations- und Verwaltungsebenen durch den Kommunal-Kombi enger wurden. Vereinzelt wurde auch darauf verwiesen, dass die Kammern gut einbezogen werden konnten, da es durch den Kommunal-Kombi nun mehr Anknüpfungspunkte in der Kommunikation gab.

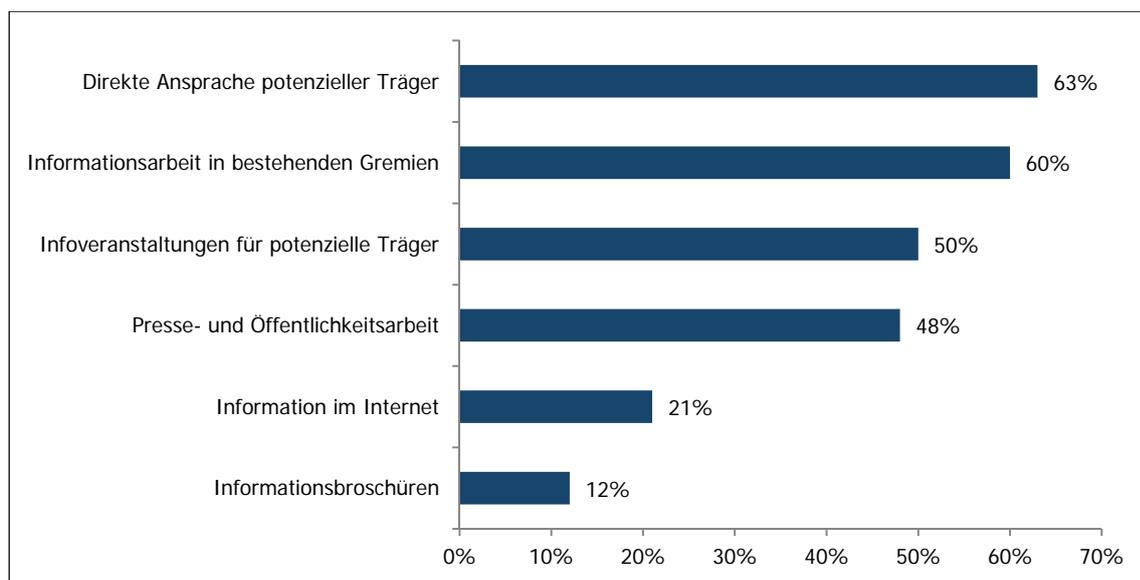
Rund zwei Drittel der Kommunen, die den Kommunal-Kombi aktiv umsetzen, machten nach eigener Angabe im Rahmen der standardisierten E-Mail-Befragung auch in hohem oder sehr hohem Maße offensiv Werbung bei den potenziellen Trägern. Dabei war die Werbung in kreisfreien Städten ausgeprägter als in Landkreisen. Von den kreisfreien Städten machten 74% (Landkreise: 62%) in hohem oder sehr hohem Maße offensiv Werbung, 47% sogar in sehr hohem Maße (Landkreise: 27%).

In den einzelnen Fallstudienregionen gab es sehr unterschiedliche Strategien der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit. In allen neun Regionen waren Hinweise auf die Kommunal-Kombi-Förderung beispielsweise über Broschüren, Zeitungsartikel oder die Internet-Präsenz der öffentlichen Verwaltungen allgemein zugänglich. Darüber hinaus wurden in vielen Regionen in der Startphase des Programms Informationsveranstaltungen für unterschiedliche Adressatenkreise durchgeführt. Während in einer Region Vertreter der Landesregierung die für die Implementation zuständigen Personen sowie die Träger im Rahmen einer Einführungsveranstaltung über das Programm informierten, gab es in

einer anderen Region ein kaskadierendes System, bei dem die jeweils übergeordnete politische Ebene die jeweils untergeordnete Ebene bis hin zur operativen Ebene informierte.

Die standardisierte E-Mail-Befragung aller frühen Förderregionen zeigt ein etwas anderes Bild. Als häufigste Werbemaßnahmen wurden hierbei die direkte Ansprache potenzieller Träger (63%) und die Informationsarbeit in bestehenden Gremien (60%), gefolgt von Informationsveranstaltungen für potenzielle Träger (50%) und Presse- und Öffentlichkeitsarbeit (48%) genannt. Sehr wenig genannt wurde hingegen das Internet (21%). Noch seltener wurden demnach eigene Informationsbroschüren erstellt (12%) (Abbildung 5.5).

**Abbildung 5.5: Häufigkeit unterschiedlicher Formen der Werbung der kommunalen Stellen bei potenziellen Trägern**



Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008. Eigene Berechnungen.

Bei den Trägern kam die Information über den Kommunal-Kombi nach Aussage der Gesprächspartner/innen aus den Fallstudien auf verschiedenen Wegen an. In der Startphase des Programms wurden gezielt Dachverbände im Bereich freie Wohlfahrtspflege, des Kulturbereichs sowie des Sports über die Möglichkeiten des Kommunal-Kombi informiert. In mehreren Regionen fanden Veranstaltungen für interessierte Träger statt, in denen über die Rahmenbedingungen des Kommunal-Kombi informiert wurde. In anderen Fällen wurden die Träger seitens der Koordinationsstelle aufgefordert ihre Ideen und Vorschläge für Projekte einzureichen, um die jeweiligen Bedarfe und Stellenangebote auszuloten oder seitens der Koordinationsstelle, Grundsicherungsstelle oder der politischen Entscheidungsträgern informiert und aufgefordert, sich an dem Kommunal-Kombi zu beteiligen. In den meisten Fällen waren die Träger jedoch auch eigenständig darum bemüht, Informationen über den Kommunal-Kombi einzuholen, da sie darauf angewiesen sind, Fördermöglichkeiten aufzutun.

### 5.1.2 Kofinanzierung durch Länder und Kommunen

Während die Förderregionen in den westlichen Bundesländern mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz keine Kofinanzierung gewährten, traf dies im Osten Deutschlands nur auf Thüringen zu. Tabelle 5.1 enthält eine Übersicht über die Kofinanzierung durch die Bundesländer. Es fällt auf, dass die Länder unterschiedlich auf die höhere Förderung für über 50-jährige Teilnehmer/innen durch den Bund reagierten. Ein Teil der Länder glich die geringere Förderung für unter 50-Jährige durch die eigenen Zuschüsse aus (Berlin, Sachsen). Andere Länder gewährten gleich hohe Zuschüsse unabhängig vom Alter der Teilnehmenden (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz). Das Land Sachsen-Anhalt förderte seinerseits zusätzlich die über 50-Jährigen mit einem höheren Betrag. Die höchste

Förderung pro Stelle wurde in Berlin gefolgt von Rheinland-Pfalz gewährt. Die geringste in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern. Die Länder Berlin und Sachsen-Anhalt gewährten ihren Trägern zusätzlich eine Sachkostenpauschale.

**Tabelle 5.1: Kofinanzierung durch die Bundesländer**

	Unter 50	Über 50
Berlin	Differenz zwischen dem Förderbetrag und dem Gehalt	
Stellenschaffung bis April 2009	Mind. 800 € pro Monat und Stelle Sachkostenpauschalen je nach Aufwand von 70 / 140 / 200 € pro Monat und Stelle	Mind. 600 € pro Monat und Stelle Sachkostenpauschalen je nach Aufwand von 70 / 140 / 200 € pro Monat und Stelle
Stellenschaffung nach April 2009	Maximal 500 € pro Monat und Stelle	Maximal 500 € pro Monat und Stelle
Brandenburg	150 € pro Monat und Stelle	150 € pro Monat und Stelle
Mecklenburg-Vorpommern	Bis zu 150 € pro Monat und Stelle	Bis zu 150 € pro Monat und Stelle
Sachsen-Anhalt	220 € pro Monat und Stelle	270 € pro Monat und Stelle Trägerpauschale bei Stellen, die nicht von Kommunen geschaffen werden: max. 50 € pro Monat und Stelle
Sachsen	27% des Arbeitnehmerbruttolohnes, höchstens 270 € pro Monat und Stelle	22% des Arbeitnehmerbruttolohnes, höchstens 220 € pro Monat und Stelle
Rheinland-Pfalz	500 € pro Monat und Stelle	500 € pro Monat und Stelle

Quelle: Fallstudien, Landesregierung Rheinland-Pfalz. Eigene Darstellung.

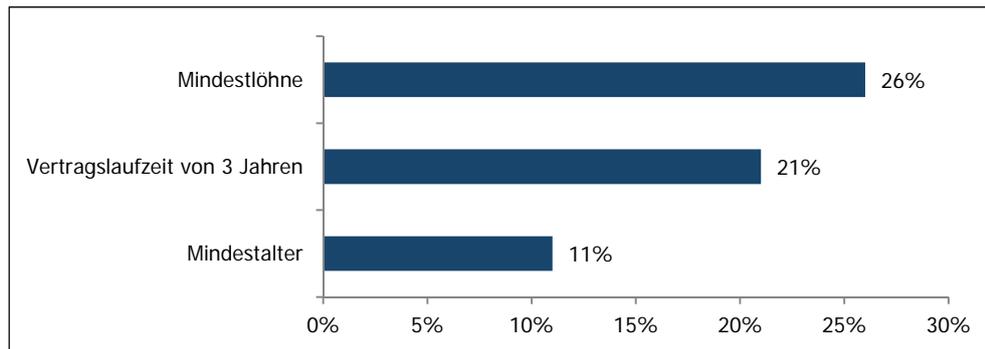
Dort, wo keine Landes-Kofinanzierung erfolgte, spielte das Programm im Großen und Ganzen auch keine Rolle. Ausnahmen sind die Städte Kassel und Bremerhaven, wo die Bundesländer zwar keine Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stellen, durch ein großes finanzielles Engagement seitens der Städte aber dennoch Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden.

Neben dem reinen Tatbestand einer Beteiligung der Länder an der Finanzierung des Bundesprogramms, spielte aber auch – wie die regionalen neun Fallstudien zeigen – die Ausgestaltung der Landesbeteiligung eine wesentliche Rolle für die Umsetzung des Programms. So war beispielsweise die Beteiligung der Länder Sachsen und Sachsen-Anhalt an der Finanzierung des Bundesprogramms an die Bedingung geknüpft, dass sich die Landkreise und kreisfreien Städte ebenfalls an der Finanzierung beteiligen.

Die standardisierte E-Mail-Befragung bei den Koordinatoren zeigt, dass mit 90% die überwiegende Zahl der Kreise bzw. kreisfreien Städte im Jahr 2008 einen Zuschuss an kommunale und freie Träger zahlte. Als Hauptgrund dafür, dass keine Zuschüsse gezahlt wurden, wurde der mangelnde finanzielle Spielraum genannt. In einem Fall wurde die Begründung gegeben, dass die Kommune selbst Träger der geförderten Beschäftigungsverhältnisse war. Von den fünf Kommunen, die im Jahr 2008 keinen Zuschuss gezahlt hatten, war in dreien für das Jahr 2009 die Einführung eines Zuschusses geplant.

In etwas mehr als der Hälfte der Kreise mit Zuschuss (53%) wurde dieser an Bedingungen geknüpft. Während in den kreisfreien Städten im Jahr 2008 mit 77% überdurchschnittlich häufig die Zuschussvergabe an Bedingungen geknüpft wurde, waren es in den Landkreisen nur 44% der Kommunen, die Zuschüsse zahlten.

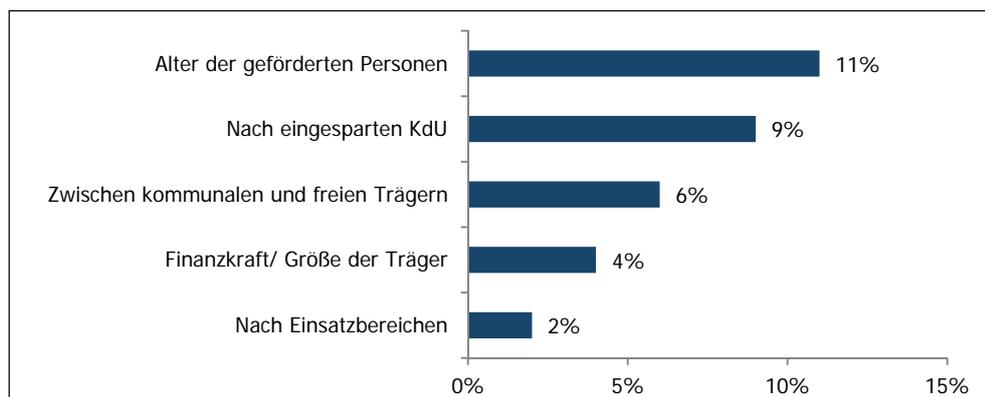
**Abbildung 5.6: Bedingungen, an die die Gewährung eines kommunalen Zuschusses im Rahmen des Kommunal-Kombi geknüpft war**



Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008. Eigene Berechnungen.

Am häufigsten wurde als Bedingung eine Mindestlohnhöhe genannt (26%), gefolgt von einer Vertragslaufzeit von drei Jahren (21%). Ein bestimmtes Mindestalter wurde nur von 11% der Landkreise bzw. kreisfreien Städte mit Zuschuss genannt (Abbildung 5.6). Als Mindestlohnhöhe wurde am häufigsten 1.000 Euro brutto im Monat genannt. In zwei Fällen wurde mit 1.300 Euro ein Betrag oberhalb von 1.000 Euro genannt, in fünf Fällen ein Betrag unterhalb von 1.000 Euro. Als Mindestalter wurden in einem Fall 25 Jahre angegeben, in drei Fällen 50 Jahre, in einem Fall sogar 52 Jahre.

**Abbildung 5.7: Kriterien, nach denen kommunale Stellen den Zuschuss variiert haben**



Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008. Eigene Berechnungen.

In einer Mehrheit von 57% der Kommunen gab es einen für alle Teilnehmer/innen gleichen Zuschuss. Allerdings sind auch hier wieder deutliche Unterschiede zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten erkennbar. Während in 77% der kreisfreien Städte mit Zuschuss dieser nach bestimmten Kriterien variierte, war dies nur in 29% der entsprechenden Landkreise der Fall.

Wichtigste Kriterien für eine Variation des Zuschusses waren das Alter der geförderten Personen (11%) und die Höhe der eingesparten Kosten der Unterkunft (9%). Zudem wurde in 6% der Kommunen bei der Zuschusshöhe zwischen kommunalen und freien Trägern unterschieden (Abbildung 5.7). Bei den unter „Sonstiges“ genannten weiteren Kriterien wurde mehrfach eine Variation nach der Höhe des vereinbarten Entgelts genannt.

Die Boxplots in Abbildung 5.8 (zur Interpretation vgl. Kasten I) zeigen, dass die durchschnittlich gezahlten Zuschüsse in kreisfreien Städten im Durchschnitt deutlich über denen in Landkreisen lagen. Betrachtet man den Median (Zentralwert), der aufgrund der unterschiedlichen Fallzahlen und Größen der verschiedenen Kreise hier im Vergleich zum (ungewichteten) arithmetischen Mittel der sinnvollere Mittelwert ist, so lag der durchschnittliche kommunale Zuschuss für über 50-jährige Teilnehmer/innen im Jahr 2008 auf Basis der standardisierten E-Mail-Befragung bei 101 Euro im Monat, in den Landkrei-

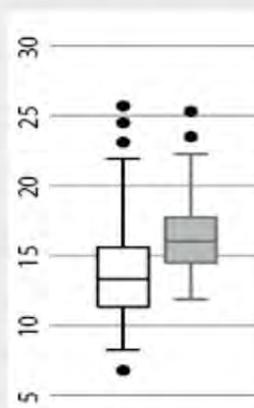
sen bei 99 Euro und in den kreisfreien Städten bei 183 Euro. Für die geförderten Beschäftigten unter 50 Jahren lag der durchschnittliche kommunale Zuschuss bei 123 Euro, in den Landkreisen bei 100 Euro, in den kreisfreien Städten bei 220 Euro. Der durchschnittliche Zuschuss im Jahr 2008 streute in den kreisfreien Städten stärker als in den Landkreisen. Zudem wird deutlich, dass die Kommunen tendenziell häufiger den Versuch machten, die höhere Bundesförderung für die über 50-Jährigen auszugleichen.

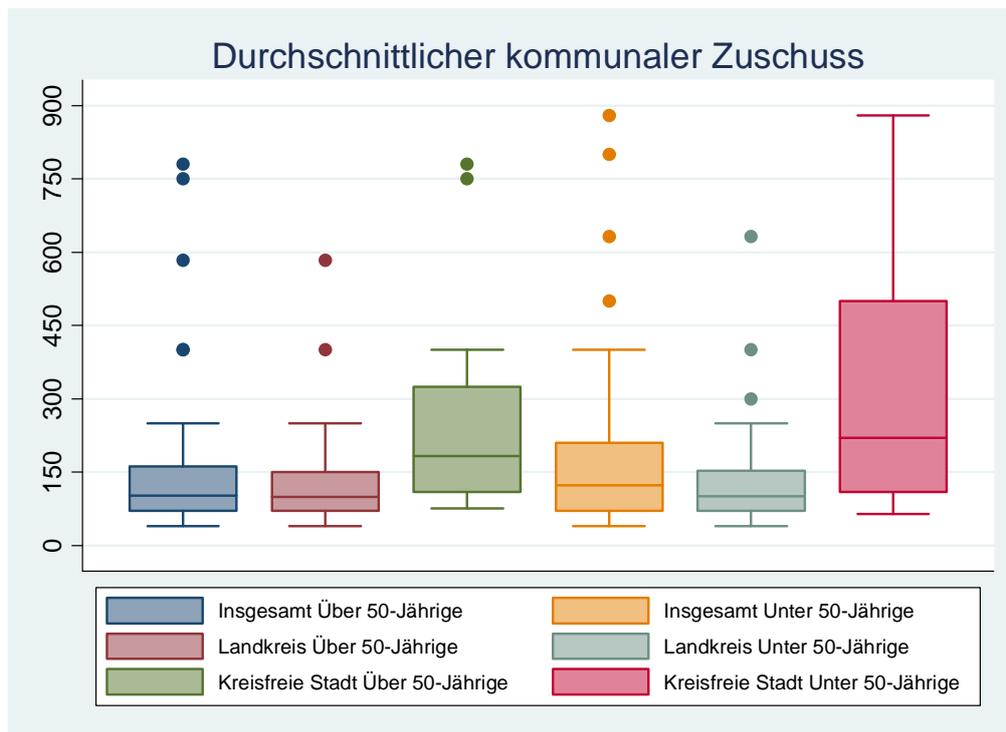
Die Fallstudien unterstreichen, dass sich die finanziellen Rahmenbedingungen vor Ort im Hinblick auf die finanzielle Beteiligung der Städte/Kreise deutlich unterscheiden konnten und demzufolge der zu erbringende Eigenanteil durch die Träger/Arbeitgeber zwischen 375 Euro und Null Euro liegen konnte. Zudem zeigen sie, dass der Kommunal-Kombi für die meisten Träger letztlich nur dann attraktiv war, wenn sich auch die kommunale Seite mit einem Zuschuss beteiligte. Während die Kommunen ihren Eigenanteil über den allgemeinen Haushalt oder durch Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft finanzierten, erfolgte die Finanzierung bei den Trägern größtenteils aus erzielten Einnahmen im Rahmen von Spenden, Mitglieds- oder Elternbeiträgen und Sponsoring. Teils erfolgte die Gegenfinanzierung auch durch Einnahmen aus Vermietungen und Verpachtungen oder aus den umgesetzten Kommunal-Kombi-Projekten selbst.

**Kasten 1: Zur Interpretation von „Boxplots“**

Boxplots sind eine sehr anschauliche Möglichkeit, um die Lage und die Streuung von Verteilungen im Vergleich graphisch zu illustrieren. Ihren Namen verdanken die Boxplots der eingezeichneten „Box“, in deren Bereich sich die mittleren 50% der Beobachtungswerte der Verteilung befinden. Der untere Rand der Box ist somit das erste Quartil (auch: „25%-Trennlinie“, d.h. unterhalb davon liegen 25% aller Beobachtungswerte und oberhalb davon 75% aller Beobachtungswerte). Der obere Rand stellt das 3. Quartil dar, d.h. unterhalb davon liegen 75% aller Beobachtungswerte und oberhalb davon 25% aller Beobachtungswerte. Die 50%-Trennlinie, der sog. Median oder Zentralwert, wird durch die horizontale Linie innerhalb der Box gekennzeichnet. Je weiter oben die Box und somit die drei Quartile der Verteilung liegen, desto größer sind folglich die Ausprägungen der Merkmale.

Über die Streuung der Verteilung informiert zunächst die Länge der Box (der sog. „Inter-Quartilsabstand“): je länger die Box, desto größer ist die Streuung im mittleren Bereich der Verteilung. Darüber hinaus kann man dem Diagramm auch den Minimalwert und den Maximalwert und somit die Spannweite der Verteilung entnehmen. Liegen einzelne Werte besonders weit an den Rändern der Verteilung und weichen um mehr als das 1,5-fache der Breite der Box vom ersten bzw. dritten Quartil ab, so handelt es sich um „Ausreißerwerte“, die dann durch einzelne Punkte gekennzeichnet werden. Der „normale Abweichungsbereich“ wird dagegen durch die nach unten und oben abgehenden „Antennen“ markiert.



**Abbildung 5.8: Höhe des durchschnittlichen kommunalen Zuschusses im Jahr 2008**

Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008. Eigene Berechnungen.

Als finanzieller Anreiz wurden – mit wenigen Ausnahmen – die Einsparungen bei den passiven Leistungen der Grundsicherung in Form der von den Kommunen aufzubringenden Kosten der Unterkunft (LfU) genannt. Vereinzelt wurde auch auf einen so genannten „langfristigen finanziellen“ Anreiz verwiesen, der darin bestand, dass die Kommunal-Kombi-Beschäftigten einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I erwarben, sodass mittel- bis langfristig eine Entlastung der Grundsicherungsstelle erfolgte, und zwar auch dann, wenn nach Auslaufen der Kommunal-Kombi-Beschäftigung keine Weiterbeschäftigung bzw. keine Aufnahme einer anderen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung erfolgte.

Insgesamt zeigen die Fallstudien, dass im Laufe der Zeit im Hinblick auf die Finanzierungsstruktur des Programms eine etwas nüchterne Betrachtungsweise Einzug gehalten hat, da man zu Beginn das dem Programm zugrunde liegende Kofinanzierungskonstrukt nicht in seiner vollen Bandbreite wahrgenommen hatte. So machen die erforderlichen Eigenanteile aus Sicht einiger Interviewpartner/innen das Programm unattraktiv und die angespannte Finanzlage mancher Kommunen führte dazu, dass kommunale Zuschüsse eingefroren oder zurückgefahren wurden. Zudem mussten die Kommunen teilweise feststellen, dass die Einsparungen bei den Kosten der Unterkunft durch weiter bestehende Hilfebedürftigkeit der Bedarfsgemeinschaft hinter den Erwartungen zurück blieben.

### 5.1.3 Zielsetzungen und Zielkonflikte

Bei der Schaffung von Stellen mit Hilfe des Bundesprogramms Kommunal-Kombi waren überwiegend bestimmte gemeinnützige Aufgaben Ausgangspunkt der Überlegungen. Dies trifft in 63% aller Regionen, die an der standardisierten E-Mail-Befragung teilgenommen haben, zu. Keine/r der Befragten gab an, dass überwiegend bestimmte Bewerber/innen Ausgangspunkte der Überlegungen zur Stellenschaffung darstellten. 37% der Koordinatoren für den Kommunal-Kombi gaben an, dass in ihrer Region die Stellenschaffung in gleichem Maße an dem Bedarf an gemeinnützigen Tätigkeiten und an konkreten Bewerbern/innen ansetzte. In den Landkreisen gaben immerhin 44% „beides gleichermaßen“ an, während in den kreisfreien Städten mit 80% überdurchschnittlich viele die gemeinnützigen Aufgaben

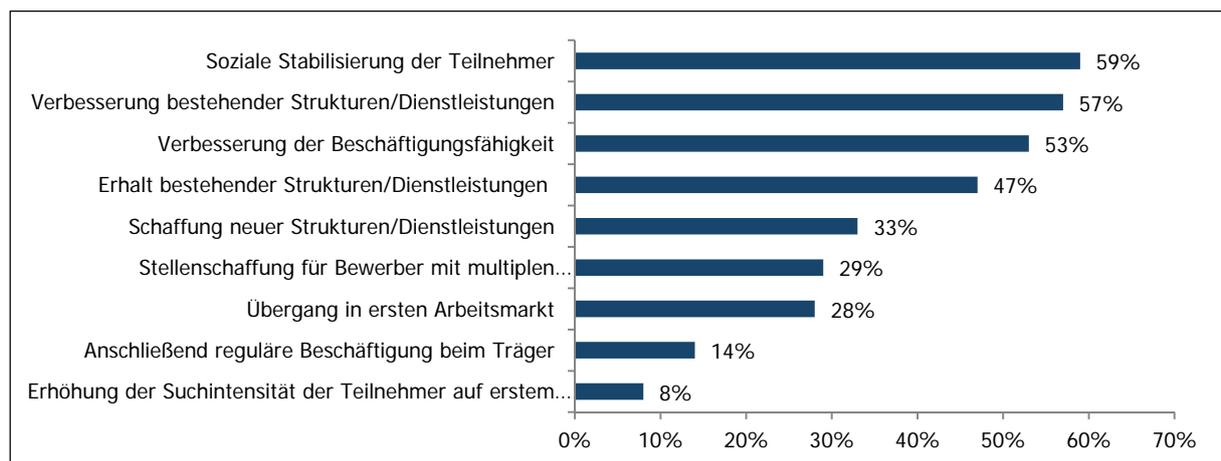
als Ausgangspunkt für die Überlegungen zur Schaffung von Stellen im Rahmen des Kommunal-Kombi nannten.

Befragt nach den Zielen, die bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi im Jahr 2008 vor Ort berücksichtigt wurden, wiesen die Ansprechpersonen in den umsetzenden Landkreisen und kreisfreien Städten sowohl arbeitsmarktpolitischen als auch strukturpolitischen Zielen eine große Bedeutung zu (Abbildung 5.9). Mit 59% wurde das Ziel der sozialen Stabilisierung der Teilnehmer/innen am häufigsten stark oder sehr stark berücksichtigt, dicht gefolgt von der Verbesserung bestehender Strukturen/Dienstleistungen (57%) und der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit (53%).

Zwischen den im Rahmen der neun Fallstudien betrachteten Regionen sowie zwischen einzelnen einbezogenen Trägern gab es in der Zielgewichtung deutliche Unterschiede. Auf der strategischen Ebene der Städte und Kreise spielten mit jeweils unterschiedlicher Gewichtung sowohl das Ziel der Unterstützung von Langzeitarbeitslosen als auch das Ziel der Stärkung von Strukturen und Angeboten eine Rolle. Allerdings wurde Letzteres überwiegend nicht im Rahmen eines gesteuerten und zielorientierten Prozesses verfolgt, sondern wurde häufig vom Engagement der einzelnen Träger bestimmt.

Bei den strukturpolitischen Zielen fällt auf, dass die Verbesserung bestehender Strukturen/Dienstleistungen (57%) im Hinblick auf das Bundesprogramm Kommunal-Kombi einen höheren Stellenwert als der Erhalt bestehender Strukturen/Dienstleistungen (47%) und insbesondere als die Schaffung neuer Strukturen/Dienstleistungen (33%) hat. Die Fallstudien legen die Erkenntnis nahe, dass die Träger dabei vorrangig das Ziel verfolgten, dass mit dem Kommunal-Kombi Aufgaben bzw. Dienstleistungen weitergeführt, verbessert und zum Teil auch ausgebaut werden sollten, die vorher mittels anderer Finanzierungsquellen wie zum Beispiel Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) realisiert wurden bzw. aufgrund fehlender Finanzierung und/oder mangelnder personeller Ressourcen über einen teils längeren Zeitraum ruhten.

**Abbildung 5.9: Anteil der Kommunen, in denen die folgenden Ziele bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi im Jahr 2008 stark oder sehr stark berücksichtigt wurden**



Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008. Eigene Berechnungen.

Bei den beschäftigungspolitischen Zielen wurden solche, die auf eine Integration auf den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet sind, bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi eindeutig weniger stark berücksichtigt als die soziale Stabilisierung und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Nur von 28% aller im Rahmen der E-Mail-Befragung befragten Personen wurde angegeben, dass das Ziel, einen Übergang in den ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen, stark oder sehr stark berücksichtigt wurde. Nur in 14% der regionalen Einheiten mit Nutzung des Kommunal-Kombi wurde das Ziel, anschließend eine reguläre Beschäftigung beim Träger zu finden, stark oder sehr stark verfolgt. Und sogar nur

8% der Befragten sahen eine starke oder sehr starke Berücksichtigung des Ziels, die Suchintensität der Teilnehmer/innen auf dem ersten Arbeitsmarkt zu erhöhen.

In den Fallstudien wurden die arbeitsmarktpolitischen Ziele von den Gesprächspartnern/innen unterschiedlich ausgelegt. Teilweise wurden die Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit von Langzeitarbeitslosen und deren Aktivierung, mit dem Ziel, diesen Personenkreis langfristig wieder in eine Beschäftigung auf den ersten Arbeitsmarkt zu integrieren, verfolgt. Teilweise standen Stabilisierung von Lebensverhältnissen und soziale Teilhabe im Vordergrund. Die Teilnehmer/innen am Bundesprogramm sollten in die Lage versetzt werden, sich selbst zu entwickeln, ihre Talente zu entdecken sowie ein selbstbestimmtes Leben zu führen, sodass sie wieder in die Gesellschaft integriert werden könnten, was aber nicht unmittelbar mit einem Beschäftigungsverhältnis auf dem ersten Arbeitsmarkt einhergehen musste. In diesem Zusammenhang wurde in zwei Regionen darauf hingewiesen, dass der Kommunal-Kombi im Grunde nicht als Instrument zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gesehen werde, da die Zugangsvoraussetzungen (langzeitarbeitslos und seit einem Jahr im ALG II-Bezug) vor dem regionalen Hintergrund und somit der fehlenden Nachfrage nach regulärer Beschäftigung gegen eine solche Zielsetzung sprächen.

Das Ziel der Integration von Langzeitarbeitslosen nahm bei den Trägern ein unterschiedliches Gewicht ein: Teils wurde es explizit verfolgt, teils spielt es eine untergeordnete Rolle. Zudem war seine Bedeutung stark von Trägerform und Aktivitätsspektrum abhängig. So spielten beispielsweise bei Beschäftigungsgesellschaften oder Vereinen, die sich gezielt zur Förderung von Arbeitslosen gegründet haben, die Arbeitsmarktperspektiven der geförderten Personen tendenziell eine größere Rolle als bei Kulturvereinen, bei denen die Sicherung und Verbesserung des eigenen Angebots im Vordergrund stand. Dass das Ziel der Integration eine eher untergeordnete Rolle spielte, wurde vor allem von Trägern im sozialen Bereich damit begründet, dass die Chancen für eine (Wieder-)Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt bzw. Weiterbeschäftigung beim Träger selbst im Rahmen einer regulären sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung als sehr gering eingeschätzt wurden.

Damit wird deutlich, dass das Programm von den Akteuren vor Ort ganz überwiegend nicht als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt gesehen wurde, sondern als Beschäftigungsangebot für Personen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt derzeit keine Chance haben. Allerdings ging es dabei offenbar nur nachrangig um die Schaffung von Stellen für Personen mit multiplen Vermittlungshemmnissen. Das Ziel, Stellen für diese Personengruppe zu schaffen, wurde nur in 29% der Landkreise und kreisfreien Städte stark oder sehr stark berücksichtigt.

Zielkonflikte hat es im Kreis der involvierten Akteure im Großen und Ganzen nicht gegeben. In Einzelfällen – so das Ergebnis der Fallstudien – konnten jedoch „Meinungsverschiedenheiten“ um den Einsatz geförderter Arbeitskräfte nicht ausgeschlossen werden. Wie auch bei anderen öffentlich geförderten Beschäftigungsprogrammen spielten Fragen der Zusätzlichkeit und eine mögliche Marktbeeinflussung dabei eine zentrale Rolle. Auch gab es teils unterschiedliche Auffassungen im Hinblick auf die Auswahl der Teilnehmenden. So wurde in einem Fall angeführt, dass die zuständige Grundsicherungsstelle der Auswahl durch den Träger nicht zustimmte bzw. Personalvorschläge unterbreitete, die nicht auf die Stellenausschreibung des Trägers passten. In einem anderen Fall merkte eine Grundsicherungsstelle an, dass Träger oftmals versuchten, Stellen mit Personen zu besetzen, die dem Träger aus früheren Maßnahmen bekannt sind, die jedoch wiederum nicht die Fördervoraussetzungen des Bundesprogramms erfüllten. Die Absage der Förderbescheinigung in diesen Fällen stieß beim Träger nicht immer auf Verständnis. Die genannten Konflikte spielten aber eine sehr untergeordnete Rolle und hatten überwiegend keine negativen Auswirkungen auf die Umsetzung des Kommunal-Kombi vor Ort.

Die Träger nannten unterschiedliche Kriterien, die sie im Rahmen der Bewerbungsverfahren berücksichtigen: Neben einer persönlichen Eignung und fachlichen Voraussetzungen bei anspruchsvolleren Tätigkeiten standen in mehreren Regionen die räumliche Nähe zum Arbeitsplatz im Mittelpunkt. In

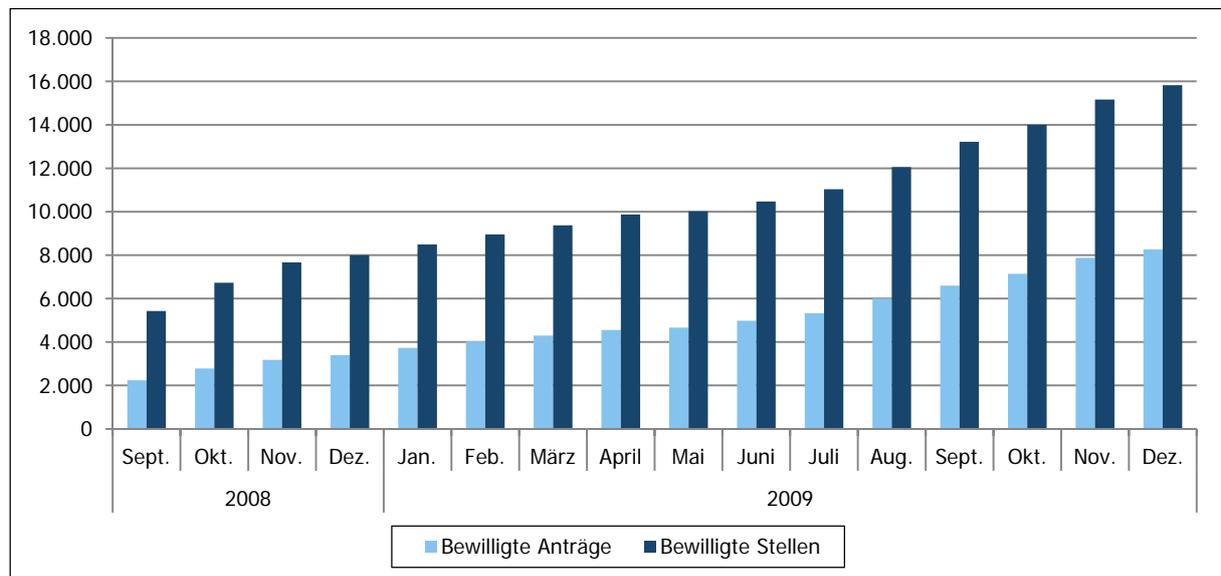
einer Region lag der Fokus auf bestimmten Zielgruppen wie beispielsweise Personen mit besonders langer Arbeitslosigkeitsdauer, Personen nahe dem Renteneintrittsalter oder Personen, die beim Träger bereits ehrenamtlich tätig waren. In den meisten Fällen führten die Träger ein Bewerbungsverfahren durch, das neben einer schriftlichen Bewerbung ein Gespräch beinhaltete. Im Anschluss an die Gespräche erhielten nach Trägerangaben die Personen eine Zusage, die aufgrund ihrer Fähigkeiten, Vorerfahrung oder ihres überzeugenden Auftretens im Bewerbungsgespräch für die jeweiligen Tätigkeitsbereiche am besten geeignet schienen.

## 5.2 Entwicklung der Anträge und Stellen

Kommunal-Kombi-Stellen konnten bis zum 31. Dezember 2009 geschaffen werden. Auf Grundlage des Bewilligungsverfahrens durch das BVA konnten Informationen über die Zahl der bewilligten Anträge und der geschaffenen Stellen nach regionalen Gesichtspunkten untersucht werden.

Die Zahl der bewilligten Anträge und Stellen im Kommunal-Kombi hat seit dem Beginn des Bundesprogramms im Jahr 2008 kontinuierlich zugenommen. Waren zum erstmaligen Erhebungszeitpunkt des Bewilligungsstands im September 2008 erst rund 5.400 Stellen bei rund 2.200 Anträgen bewilligt, stiegen beide Zahlen bis zum Jahresende 2008 auf rund 8.000 Stellen bzw. 3.400 Anträge, im Laufe des Jahres 2009 sind weitere rund 7.900 Stellen bzw. fast 4.900 Anträge hinzugekommen (vgl. Abbildung 5.10 und Tabelle 5.2).

**Abbildung 5.10: Entwicklung der bewilligten Anträge und Stellen (absolut)**



Quelle: Auswertung der Datenbank des BVA

Ein Vergleich der bewilligten Stellen mit den ursprünglich festgelegten Kontingenten verdeutlicht, dass mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz (77,3%) kein Bundesland auch nur zur Hälfte die zur Verfügung stehenden Kontingente ausgeschöpft hat (vgl. Tabelle 5.2). Auf Basis des ursprünglich im Rahmen des Operationellen Programms des Bundes für die Umsetzung des ESF festgelegten gesamten Kontingents von 100.000 Stellen konnten somit nur 15,8% geschaffen werden.<sup>19</sup> Die mangelnde Ausschöpfung ist

<sup>19</sup> Operationelles Programm des Bundes für den Europäischen Sozialfonds Förderperiode 2007-2013, S. 195. Es muss jedoch angemerkt werden, dass für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi effektiv ein Finanzrahmen von nur ca. 40.000 Stellen vorgesehen war.

in den alten Bundesländern mit gerade einmal 2,8% wesentlich ausgeprägter als in den neuen Bundesländern (17,8%).

**Tabelle 5.2: Ausschöpfung der Kommunal-Kombi Kontingente nach Ländern, Stand Dezember 2009**

Bundesland	Kontingente insgesamt	Bewilligte Stellen (Stand 31.12.2009)	Ausschöpfungsquote
Rheinland-Pfalz	269	208	77,3%
Brandenburg	11.309	4.306	38,1%
Sachsen	18.110	5.322	29,4%
Sachsen-Anhalt	15.758	2.586	16,4%
Mecklenburg-Vorpommern	10.385	1406	13,5%
Bremen	1.023	90	8,8%
Berlin	25.035	1.736	6,9%
Hessen	1.314	77	5,9%
Thüringen	6.234	94	1,5%
Niedersachsen	283	0	0,0%
Nordrhein-Westfalen	10.281	0	0,0%
Schleswig-Holstein	0	0	0,0%
<b>Insgesamt</b>	<b>100.000</b>	<b>15.825</b>	<b>15,8%</b>
Ziel 1	61.796	13.714	22,2%
Ziel 2	38.205	2.111	5,5%
Alte Länder (ohne Berlin)	13.170	375	2,8%
Neue Länder (mit Berlin)	86.830	15.450	17,8%

Quelle: BVA-Statistik, eigene Berechnungen.

Die Zahl der bewilligten Anträge lag zum Stichtag 1. Januar 2010 bei 8.265, die Zahl der bewilligten Stellen bei 15.825. Es hat sich gezeigt, dass die Ausweitung der regionalen Förderung auf Kreise mit einer Arbeitslosenquote von 10% (davor: 15%) Anfang 2009 nicht zu einem stärkeren Anstieg der bewilligten Anträge bzw. Stellen geführt hat. Der Kommunal-Kombi konzentrierte sich zu 86,7% auf das Zielgebiet 1 (Ostdeutschland ohne Berlin), und die Verteilung nach Ost- und Westdeutschland verdeutlicht mit 97,6% eine eindeutige Ausrichtung auf die ostdeutschen Bundesländer (vgl. Tabelle 5.3). Quantitativ am häufigsten wurde der Kommunal-Kombi in den Bundesländern Sachsen (5.322 Stellen) und Brandenburg (4.306 Stellen) umgesetzt. Auf diese beiden Bundesländer entfielen alleine 60,8% aller bewilligten Stellen.

**Tabelle 5.3: Bewilligte Anträge und Stellen nach Ländern, September 2008 bis Dezember 2009**

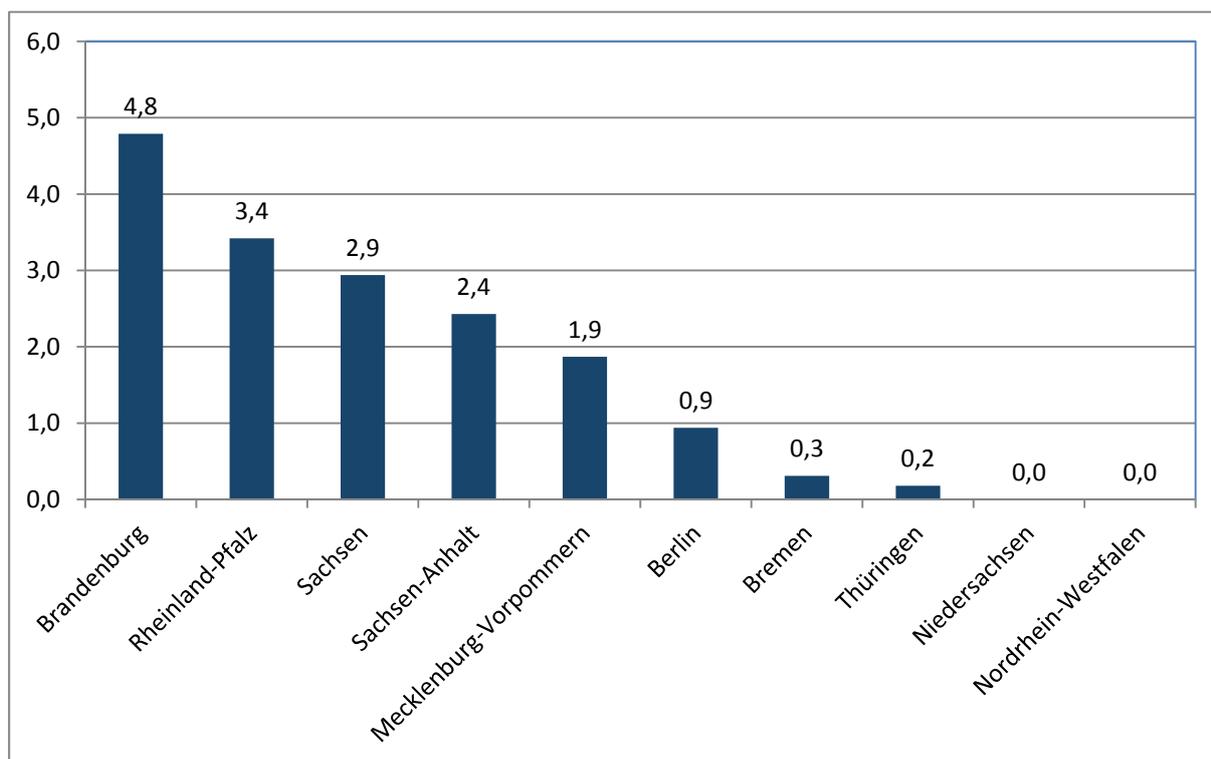
	2008				2009											
	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.	Jan.	Feb.	März	April	Mai	Juni	Juli	Aug.	Sept.	Okt.	Nov.	Dez.
<b>Berlin</b>																
Bewilligte Anträge	73	92	97	103	113	122	125	133	134	137	142	145	147	149	150	158
Bewilligte Stellen	1.071	1.399	1.614	1.629	1.639	1.668	1.673	1.684	1.685	1.697	1.705	1.710	1.713	1.718	1.719	1.736
<b>Brandenburg</b>																
Bewilligte Anträge	818	920	1.014	1.070	1.174	1.265	1.358	1.430	1.458	1.550	1.717	1.966	2.139	2.263	2.572	2.731
Bewilligte Stellen	1.448	1.610	1.746	1.811	1.952	2.089	2.206	2.318	2.360	2.494	2.755	3.111	3.388	3.573	4.100	4.306
<b>Bremen</b>																
Bewilligte Anträge	20	19	20	21	22	27	28	29	29	31	31	31	31	31	31	33
Bewilligte Stellen	47	46	49	50	56	74	75	85	85	87	87	87	87	87	87	90
<b>Hessen</b>																
Bewilligte Anträge	18	22	23	24	28	29	31	31	32	32	34	34	34	37	41	41
Bewilligte Stellen	39	46	48	49	54	56	58	58	62	62	64	59	59	71	77	77
<b>M-Vorpommern</b>																
Bewilligte Anträge	299	342	393	425	460	514	553	609	637	697	723	791	830	887	1.007	1.093
Bewilligte Stellen	410	459	517	562	600	671	712	794	824	899	941	1.031	1.073	1.142	1.289	1.406
<b>Rheinland-Pfalz</b>																
Bewilligte Anträge	12	12	12	11	11	12	12	12	13	13	13	13	13	25	32	35
Bewilligte Stellen	106	106	106	102	102	104	104	104	107	107	107	107	107	181	203	208
<b>Sachsen</b>																
Bewilligte Anträge	693	900	1.094	1.186	1.337	1.463	1.572	1.686	1.737	1.875	1.979	2.268	2.487	2.701	2.896	2.987
Bewilligte Stellen	1.499	1.907	2.347	2.502	2.765	2.948	3.184	3.456	3.543	3.732	3.892	4.297	4.710	4.894	5.154	5.322
<b>Sachsen-Anhalt</b>																
Bewilligte Anträge	253	421	466	502	520	536	547	559	556	577	619	683	845	979	1.071	1.107
Bewilligte Stellen	757	1.092	1.174	1.223	1.254	1.272	1.285	1.299	1.278	1.313	1.404	1.576	1.997	2.252	2.443	2.586
<b>Thüringen</b>																
Bewilligte Anträge	51	57	60	61	64	67	67	68	68	70	69	70	71	72	78	80
Bewilligte Stellen	54	64	68	71	74	77	77	78	78	80	79	80	81	83	92	94
<b>Insgesamt</b>																
Bewilligte Anträge	2.237	2.785	3.179	3.403	3.729	4.035	4.293	4.557	4.664	4.982	5.327	6.001	6.597	7.144	7.878	8.265
Bewilligte Stellen	5.431	6.729	7.669	7.999	8.496	8.959	9.374	9.876	10.022	10.471	11.034	12.058	13.215	14.001	15.164	15.825

Quellen: BVA Online-Monitoringberichte.

Das Förderziel des Kommunal-Kombi war darauf ausgerichtet, die regionalen Arbeitsmärkte dadurch zu entlasten, dass Langzeitarbeitslose für einen längeren Zeitraum (bis zu drei Jahre) beschäftigt werden. Zur Überprüfung ob der Kommunal-Kombi dieses Ziel erreichen konnte, wurde untersucht, wie groß die Reichweite des Kommunal-Kombi bezogen auf Arbeitslose im Rechtskreis SGB II war. Dafür wurde die Situation auf dem Arbeitsmarkt in den einzelnen Ländern zum Ende der Bewilligungsphase (31. Dezember 2009) betrachtet. Die jeweils vorliegenden Werte beziehen sich dabei immer nur auf die im jeweiligen Land prinzipiell in die Förderung des Kommunal-Kombi fallenden Kreise und kreisfreien Städte.

Die höchste Reichweite des Kommunal-Kombi bezogen auf die Zahl der SGB II-Arbeitslosen war in Brandenburg mit 4,8% und Rheinland-Pfalz mit 3,4% anzutreffen, wobei in Rheinland-Pfalz nur die kreisfreien Städte Pirmasens und Kaiserslautern Förderregionen waren (vgl. Abbildung 5.11). Auch in Sachsen (2,9%), Sachsen-Anhalt (2,4%) und in Mecklenburg-Vorpommern (1,9%) erreicht der Kommunal-Kombi noch eine nennenswerte Abdeckungsquote. In allen anderen Bundesländern – auch in Berlin (0,9%) – wurde durch den Kommunal-Kombi nur ein sehr geringer Anteil an Langzeitarbeitslosen gefördert.

**Abbildung 5.11: Relation der Kommunal-Kombistellen zu SGB II Arbeitslosen in %**



Quellen: BVA-Statistik. Statistik der BA. Eigene Berechnungen. Bewilligte Stellen zum 31.12.2009.

Hinter diesen Länderwerten verbargen sich allerdings z.T. sehr heterogene Abdeckungsquoten auf Ebene der Kreise (vgl. Tabelle 5.4). Am stärksten war diese mit einer Reichweite von rund 10% in der Stadt Cottbus ausgeprägt. Auch im Kreis Prignitz (7,6%), im Kreis Spree-Neiße und im Landkreis Rügen, im Elbe-Elster-Kreis sowie im Kreis Havelland (jeweils rund 6%) waren die Reichweiten bemerkenswert. Etwa 5% der Langzeitarbeitslosen wurden jeweils im Landkreis Zwickau, in der Stadt Pirmasens, in der Uckermark und im Kreis Teltow-Fläming gefördert.

**Tabelle 5.4: Relation der Kommunal-Kombistellen zu SGB II Arbeitslosen in % auf Ebene der geförderten Kreise/kreisfreien Städte**

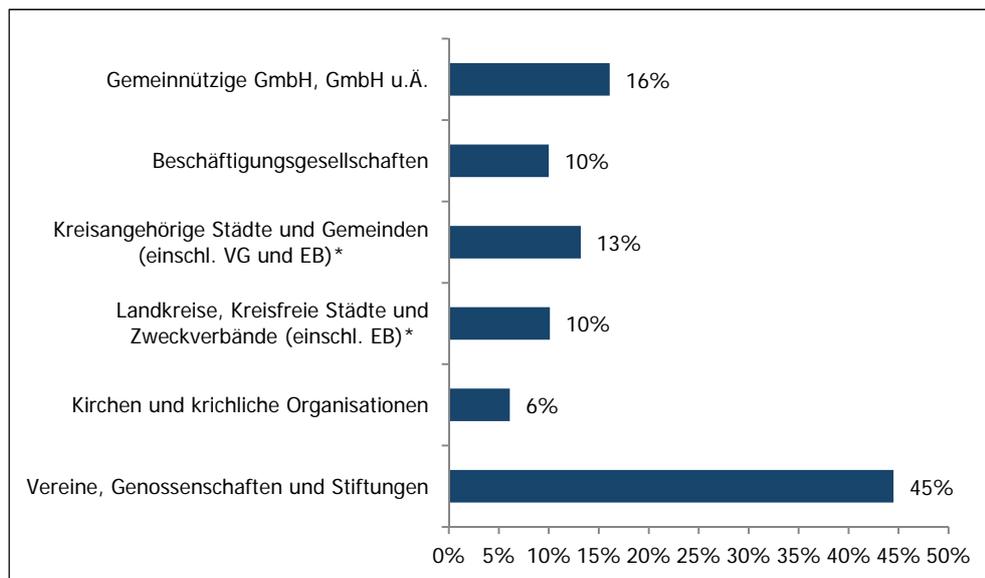
Cottbus, Stadt	10,5	Kaiserslautern, Stadt	2,4
Prignitz	7,6	Ostprignitz-Ruppin	2,4
Spree-Neiße	6,0	Stendal	2,4
Rügen	5,9	Harz	2,3
Elbe-Elster	5,7	Jerichower Land	2,3
Havelland	5,6	Schwerin, Stadt	2,2
LK Zwickau	5,1	Saalekreis	2,1
Pirmasens, Stadt	5,0	Salzlandkreis	1,9
Uckermark	4,8	Vogtlandkreis	1,7
Teltow-Fläming	4,6	Brandenburg an der Havel	1,7
Wismar, Stadt	4,6	Magdeburg, Stadt	1,6
LK Görlitz	4,4	Wittenberg	1,6
Frankfurt (Oder), Stadt	4,4	Halle (Saale), Stadt	1,6
Oberspreewald-Lausitz	4,4	LK Mittelsachsen	1,3
LK Leipzig	4,3	Bremerhaven, Stadt	1,3
Oder-Spree	4,2	LK Sächsische Schweiz Osterzgebirge	1,3
Leipzig, Stadt	4,1	Stralsund, Stadt	1,3
Burgenland	4,0	Demmin	1,1
LK Bautzen	3,9	LK Nordsachsen	1,1
Anhalt-Bitterfeld	3,6	Parchim	1,0
Oberhavel	3,5	Kassel, Stadt	1,0
Märkisch-Oderland	3,5	Nordhausen	1,0
Mansfeld-Südharz	3,4	Rostock, Stadt	1,0
Erzgebirgskreis	3,3	Dresden, Stadt	0,9
Barnim	3,1	Mecklenburg-Strelitz	0,9
Nordvorpommern	2,9	Müritz	0,8
Neubrandenburg, Stadt	2,8	Sömmerda	0,6
Greifswald, Stadt	2,8	Ilm-Kreis	0,5
Uecker-Randow	2,5	Ludwigslust	0,3
Güstrow	2,5	Nordwestmecklenburg	0,2
Dessau-Roßlau, Stadt	2,5	Unstrut-Hainich-Kreis	0,1
Ostvorpommern	2,4	Weimar, Stadt	0,1
Altmarkkreis Salzwedel	2,4	Kyffhäuserkreis	0,1

Quellen: BVA-Statistik; Statistik der BA; eigene Berechnungen; bewilligte Stellen zum 31.12.2009.

### 5.3 Trägerstruktur und Tätigkeitsbereiche

Die Analyse der Anträge zeigt, dass die 8.265 bewilligten Projekte von 2.868 Trägern durchgeführt wurden. Auf einen Träger entfielen somit im Durchschnitt 2,9 Projekte sowie 5,5 Stellen. Jedoch war die Verteilung der Stellen auf die Träger sehr ungleich. Fast die Hälfte aller Träger (46,8%) hatte nur eine einzige, zwei Drittel maximal zwei und drei Viertel maximal drei Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen. Bei nur rund 10% Träger handelte es sich um solche mit zehn oder mehr Kommunal-Kombi-Stellen. Diese stellten jedoch 63,2% aller Kommunal-Kombi-Stellen.

Abbildung 5.12 verdeutlicht, dass fast 45% der Stellen bei Vereinen, Genossenschaften oder Stiftungen eingerichtet wurden. Nur 23,2% der Stellen wurden bei den Kommunen selbst geschaffen.

**Abbildung 5.12: Träger des Kommunal-Kombi nach Trägerformen (Stellen in %)**

\* EB 0 Eigenbetrieb, VG = Verwaltungsgemeinschaft.

Quelle: Auswertung der PROF-Datenbank. Eigene Berechnungen.

Mit Blick auf die Trägerformen lassen sich in Tabelle 5.5 jedoch zwischen den einzelnen Bundesländern einige auffällige Unterschiede identifizieren:

- In Berlin fungierten besonders Vereine, Genossenschaften etc. (70%) sowie Gemeinnützige GmbHs (24%) als Arbeitgeber. Das Land Berlin bzw. die Bezirke waren als Arbeitgeber nicht aktiv.
- Brandenburg wies eine relativ ausgeglichene Trägerstruktur auf. Den höchsten Anteil von 43% aller Stellen stellten zwar Vereine etc., jedoch kam kirchlichen Trägern eine überdurchschnittliche Bedeutung zu (11%), während auf die Kommunen ein Anteil von 31% aller Stellen entfiel. Ferner spielten Beschäftigungsgesellschaften (16%) eine wichtige Rolle.
- In Mecklenburg-Vorpommern dominierten Vereine (51% der Stellen), gefolgt von den Kommunen (25% der Stellen) und Gemeinnützigen GmbHs (14%).
- Rheinland-Pfalz mit seinen beiden Kommunen Pirmasens und Kaiserslautern stellte einen Sonderfall dar da diese zwei Kommunen 88% aller Stellen selbst schufen.
- In Sachsen entfiel knapp die Hälfte aller Stellen (48%) auf Vereine, etc. Die Kommunen mit ihren Beschäftigungsgesellschaften stellten mit 35% einen überdurchschnittlichen Anteil.
- Für Sachsen-Anhalt war ein Schwerpunkt der Förderung für gemeinnützige GmbHs zu beobachten (35% aller Stellen). Auf Vereine entfiel ein Anteil von 23% und die Kommunen stellten selbst etwa 14% der Arbeitsplätze im Kommunal-Kombi zur Verfügung.

**Tabelle 5.5: Bewilligte Stellen nach Trägerform und Bundesland insgesamt, Stand Dez. 2009**

	Vereine, Genossen- schaften und Stiftungen		Kirchen und kirchliche Organisationen		Landkreise, Kreis- freie Städte und Zweckverbände (einschl. EB)*		Kreisangehörige Städte und Ge- meinden (einschl. VG und EB)*		Beschäftigungs- gesellschaften		Gemeinnützige GmbH, GmbH u.Ä.		insgesamt	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%	abs.	%
<b>Berlin</b>	1.286	69,5%	51	2,8%	0	0,0%	0	0,0%	65	3,5%	448	24,2%	1.850	100,0%
<b>Brandenburg</b>	1.780	43,0%	440	10,6%	160	3,9%	632	15,3%	642	15,5%	484	11,7%	4.138	100,0%
<b>Bremen</b>	32	35,6%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	58	64,4%	90	100,0%
<b>Hessen</b>	17	22,1%	12	15,6%	48	62,3%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	77	100,0%
<b>Mecklenburg- Vorpommern</b>	727	51,0%	56	3,9%	181	12,7%	177	12,4%	83	5,8%	201	14,1%	1.425	100,0%
<b>Nordrhein- Westfalen</b>	2	100,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	0	0,0%	2	100,0%
<b>Rheinland-Pfalz</b>	24	11,4%	0	0,0%	96	45,7%	90	42,9%	0	0,0%	0	0,0%	210	100,0%
<b>Sachsen</b>	2.576	48,1%	300	5,6%	834	15,6%	1.068	19,9%	170	3,2%	412	7,7%	5.360	100,0%
<b>Sachsen-Anhalt</b>	574	22,5%	98	3,8%	278	10,9%	81	3,2%	619	24,2%	906	35,4%	2.556	100,0%
<b>Thüringen</b>	14	13,9%	1	1,0%	6	5,9%	42	41,6%	6	5,9%	32	31,7%	101	100,0%
<b>Insgesamt</b>	7.032	44,5%	958	6,1%	1.603	10,1%	2.090	13,2%	1.585	10,0%	2.541	16,1%	15.809	100,0%

EB = Eigenbetrieb, VG = Verwaltungsgemeinschaft

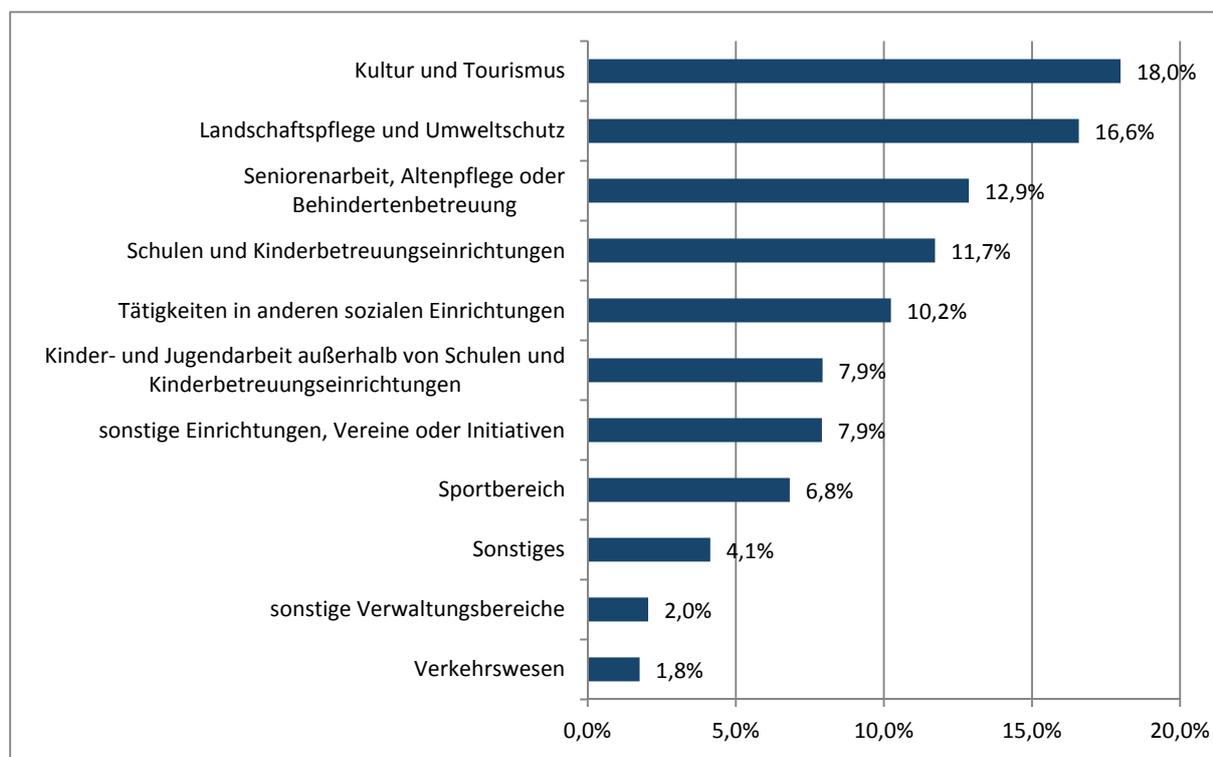
Quelle: Auswertung der PROFI-Datenbank; eigene Berechnungen

Ein Vergleich der bewilligten Projekte und der entsprechenden Stellen mit den Informationen über die Eintritte in Kommunal-Kombi aus ADELE zeigt, dass 96,7% der bewilligten Stellen während der gesamten Projektlaufzeit besetzt waren. Lediglich in 0,6% aller Projekte konnten die bewilligten Stellen überhaupt nicht besetzt werden.

Neben der Trägerform lassen sich auf Basis der ISG-Trägerabfrage auch die Tätigkeitsfelder der bewilligten Stellen erfassen. Die vorliegende Analyse der Trägerabfrage deckt rd. 63,4% aller Stellen ab und umfasst insgesamt 11 Tätigkeitsfelder.

Über alle Bundesländer hinweg kommt dem Kultur- und Tourismusbereich für die Beschäftigung im Kommunal-Kombi die größte Bedeutung zu. Dort wurden 18% aller Stellen geschaffen. An zweiter Stelle folgen Tätigkeiten im Bereich Landschaftspflege und Umweltschutz mit einem Anteil von 17%. Seniorenarbeit, Altenpflege und Behindertenbetreuung folgen an dritter Stelle mit einem Anteil von 13%. Auf diese drei Einsatzfelder entfällt somit knapp die Hälfte aller Stellen. Im Sport wurden etwa 7% der Stellen eingerichtet und im Verkehrswesen und Verwaltungstätigkeiten jeweils 2%. Insgesamt wurden jedoch mindestens 43% der Stellen im Sozialbereich geschaffen (vgl. Abb. 5.13).

**Abbildung 5.13: Tätigkeiten der im Kommunal-Kombi Beschäftigten**



Quelle: Laufende Abfrage des ISG bei Trägern des Kommunal-Kombi

In den einzelnen Bundesländern sind jedoch sehr unterschiedliche Schwerpunktsetzungen zu verzeichnen, die in Tabelle 5.6 dargestellt werden.

**Tabelle 5.6: Tätigkeiten der im Kommunal-Kombi Beschäftigten**

Art der ausgeübten Tätigkeit	Berlin	in%	Brandenburg	in%	Bremen	in%	M.-V.	in%	Sachsen	in%	Sachsen-Anhalt	in%	Thüringen	in%	Gesamt	in%
Landschaftspflege und Umweltschutz	1	0,1%	627	21,0%	26	28,0%	319	26,7%	367	12,6%	445	23,5%	18	22,2%	1803	16,6%
Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen	232	13,7%	381	12,8%	28	30,1%	85	7,1%	399	13,7%	147	7,8%	2	2,5%	1275	11,7%
Seniorenarbeit, Altenpflege oder Behindertenbetreuung	476	28,0%	315	10,6%	11	11,8%	80	6,7%	295	10,1%	204	10,8%	1	1,2%	1399	12,9%
Sportbereich	16	0,9%	137	4,6%	1	1,1%	108	9,1%	286	9,8%	177	9,4%	17	21,0%	742	6,8%
Kinder- und Jugendarbeit außerhalb von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen	22	1,3%	209	7,0%	5	5,4%	76	6,4%	370	12,7%	174	9,2%	6	7,4%	862	7,9%
Tätigkeiten in anderen sozialen Einrichtungen	201	11,8%	310	10,4%	1	1,1%	140	11,7%	267	9,2%	176	9,3%	10	12,3%	1113	10,2%
Kultur und Tourismus	315	18,6%	546	18,3%	3	3,2%	233	19,5%	537	18,5%	296	15,7%	25	30,9%	1956	18,0%
Verkehrswesen	90	5,3%	31	1,0%	0	0,0%	14	1,2%	7	0,2%	49	2,6%	0	0,0%	191	1,8%
sonstige Verwaltungsbereiche	28	1,6%	75	2,5%	7	7,5%	4	0,3%	63	2,2%	43	2,3%	1	1,2%	222	2,0%
sonstige Einrichtungen, Vereine oder Initiativen	217	12,8%	225	7,6%	4	4,3%	77	6,5%	234	8,0%	103	5,4%	0	0,0%	860	7,9%
Sonstiges	100	5,9%	123	4,1%	7	7,5%	57	4,8%	85	2,9%	77	4,1%	1	1,2%	450	4,1%
<b>Gesamt <sup>1)</sup></b>	<b>1.698</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.979</b>	<b>100,0%</b>	<b>93</b>	<b>100,0%</b>	<b>1193</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.910</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.891</b>	<b>100,0%</b>	<b>81</b>	<b>100,0%</b>	<b>10.873</b>	<b>100,0%</b>

<sup>1)</sup> Durch die laufende Abfrage des ISG bei bewilligten Projekten werden nicht alle Stellen erfasst.

Quelle: Laufende Abfrage des ISG bei Trägern des Kommunal-Kombi.

Zusammenfassend lässt sich für die Tätigkeitsstruktur auf Ebene der Bundesländer festhalten:

- Berlin nutzte den Kommunal-Kombi vor allem in der Senioren-, Alten- und Behindertenarbeit (28% der Stellen), im Bereich Kultur und Tourismus (19%) sowie im Schulbereich (14%).
- Brandenburg setzte hingegen vor allem auf Landschaftspflege und Umweltschutz (21% der Stellen), Kultur und Tourismus (18%), Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen (13%) und die Arbeit mit Senioren, Älteren sowie Menschen mit Behinderungen (11%).
- Auch in Mecklenburg-Vorpommern lag der Schwerpunkt in der Landschaftspflege und im Umweltschutz (27% der Stellen), gefolgt von Kultur und Tourismus (20%).
- In Sachsen streuten die Einsatzfelder der Beschäftigten im Kommunal-Kombi am breitesten, die Schwerpunktbildung war bei Weitem nicht so ausgeprägt wie in den anderen Ländern. Wichtige Bereiche waren: Kultur und Tourismus (19%), Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen (14%), Kinder- und Jugendarbeit außerhalb von Schulen (13%) sowie Landschaftspflege und Umweltschutz (13%).
- In Thüringen dominierte mit einem Anteil von 31% der Stellen der Bereich Kultur und Tourismus, gefolgt von der Landschaftspflege und dem Umweltschutz (22%) sowie dem Sportbereich (21%).

## 5.4 Finanzen

Die Auswertungen der Finanzen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi erfolgen auf Basis des elektronischen Datenerfassungssystems „ADELE“ (Stand: 17. April 2013) und der dazugehörigen Finanzcontrolling-Abfrage zur Wirtschaftlichkeit der Umsetzung (Stand: 25. März 2013).

Dabei werden die folgenden Größen betrachtet:

- Mittelbindungen (5.4.1),
- Ausgaben (5.4.2),
- Monatliche Durchschnittskosten bzw. Bruttoentgelt pro Teilnehmenden (5.4.3).

### 5.4.1 Mittelbindungen

Die Mittelbindungen für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi entfallen auf ein bewilligtes Gesamtprojektvolumen von fast 674 Millionen Euro, bei etwa 134 Millionen Euro gebundenen ESF-Mitteln (vgl. Tabelle 5.7).

**Tabelle 5.7: Mittelbindungen zum 25. März 2013 – Angaben in Euro<sup>20</sup>**

	2008	2009	2010	2011	2012	Gesamt
Gesamtausgaben						
Ziel 1	24.358.574	122.399.568	190.527.262	159.011.309	61.783.633	558.080.347
dv. ESF Ziel 1	5.025.511	25.361.815	39.825.076	33.659.400	13.407.132	117.278.933
Gesamtausgaben						
Ziel 2	5.717.620	36.232.377	39.388.432	31.270.507	2.895.900	115.504.836
dv. ESF Ziel 2	837.885	5.299.735	5.774.435	4.370.791	411.723	16.694.568
Gesamtausgaben	30.076.194	158.631.945	229.915.694	190.281.816	64.679.533	673.585.183
dv. ESF	5.863.395	30.661.550	45.599.511	38.030.191	13.818.854	133.973.501

Quelle: BMAS, Finanzcontrolling-Abfrage Wirtschaftlichkeit der Umsetzung (Stichtag: 25. März 2013).

<sup>20</sup> Zusagen bzw. Bescheide, d. h. kein Planwert. Es werden nur bis zum Stichtag ausgegebene Zusagen/Bescheide in EURO nach Einzeljahren dargestellt, Mittelbindungen aus zurückliegenden Jahren, die noch nicht abgerufen wurden, sind auch möglich.

Die Verteilung der gebundenen Mittel nach Zielgebieten ergibt das folgende Bild:

- Innerhalb des Zielgebiets 1 sind 558 Millionen Euro gebunden, dies entspricht etwa 82,9% des Gesamtprojektvolumens allein für das Zielgebiet „Konvergenz“. Die gebundenen ESF-Mittel betragen 117 Millionen Euro, was 87,5% der gesamten gebundenen ESF-Mittel entspricht.
- Auf Zielgebiet 2 entfällt ein Gesamtprojektvolumen von fast 116 Millionen Euro, was einem Anteil von 17,1% entspricht. Die gebundenen ESF-Mittel betragen im Zielgebiet 2 fast 17 Millionen Euro und entsprechen einem Anteil von 12,5% der gesamten gebundenen ESF-Mittel.

#### 5.4.2 Ausgaben

Bis zum Stichtag 17. April 2013 erfolgten nach Prüfungen durch das BVA Zahlungen an die Träger des Bundesprogramms Kommunal Kombi im Gesamtumfang von fast 662 Millionen Euro, darunter entfallen 550 Millionen Euro auf Zielgebiet 1 und 111 Millionen Euro auf Zielgebiet 2 (vgl. Tabelle 5.4). In Verbindung mit den vorliegenden Mittelbindungen bedeutet dies, dass in Relation zur Mittelbindung insgesamt 98,2% der geplanten Mittelbindungen an die Träger abgeflossen sind (Zielgebiet 1: 98,6%; Zielgebiet 2: 96,4%). Es kann somit festgehalten werden, dass fast alle gebunden Mittel des Bundesprogramms Kommunal-Kombi bis zum Stichtag ausgezahlt wurden.

Tabelle 5.8 differenziert die Ausgaben regional nach Bundesländern bzw. Zielgebieten bzw. nach Gesamt-, ESF-, national öffentlichen und privaten Ausgaben. Der Großteil der gesamten Ausgaben entfällt mit fast 646 Millionen Euro (bzw. 97,6%) auf den Osten Deutschlands und verteilt sich mit 219 Millionen Euro (33,1%) sowie 178 Millionen Euro (26,9%) insbesondere auf Sachsen und Brandenburg. Die ESF-Ausgaben und nationalen öffentlichen Ausgaben unterscheiden sich aufgrund der fest reglementierten Förderrichtlinie in der regionalen Verteilung zwischen den Bundesländern nur minimal voneinander. Die vorliegenden Anteile bei den ESF- und national öffentlichen Ausgaben basieren ausschließlich auf den jeweiligen bewilligten Stellen eines Bundeslandes. Einzig die privaten Ausgaben variieren zwischen den Bundesländern sehr stark. Insbesondere in den Bundesländern Sachsen (39,7%) und Brandenburg (29,7%) zeichnen sich – gemessen am Anteil an den Gesamtausgaben – hohe private Finanzierungsbeiträge zum Bundesprogramm Kommunal-Kombi ab, unabhängig davon, dass diese beiden Bundesländer auch den höchsten Anteil an den Gesamtausgaben aufweisen.

**Tabelle 5.8: Ausgaben nach Bundesländern – Angaben in Euro**

Bundesland	Gesamtausgaben	ESF-Ausgaben	Nationale Öffentliche Ausgaben	Private Ausgaben
Brandenburg	177.913.268	35.137.522	131.301.771	11.473.975
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>26,9%</i>	<i>26,6%</i>	<i>26,7%</i>	<i>29,7%</i>
Berlin	95.539.078	13.883.391	80.433.211	1.222.476
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>14,4%</i>	<i>10,5%</i>	<i>16,4%</i>	<i>3,2%</i>
Bremen	3.450.858	704.175	2.746.253	430
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,5%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,0%</i>
Hessen	4.421.940	559.992	3.397.671	464.277
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>0,7%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,7%</i>	<i>1,2%</i>
Mecklenburg-Vorpommern	57.774.768	12.349.405	38.504.341	6.921.023
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>8,7%</i>	<i>9,3%</i>	<i>7,8%</i>	<i>17,9%</i>
Rheinland-Pfalz	7.926.632	1.130.874	6.651.941	143.817
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>1,2%</i>	<i>0,9%</i>	<i>1,4%</i>	<i>0,4%</i>
Sachsen	219.240.241	43.686.243	160.195.985	15.358.013
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>33,1%</i>	<i>33,1%</i>	<i>32,6%</i>	<i>39,7%</i>
Sachsen Anhalt	91.144.528	23.881.682	64.567.970	2.694.876
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>13,8%</i>	<i>18,1%</i>	<i>13,2%</i>	<i>7,0%</i>
Thüringen	4.271.310	768.502	3.123.145	379.663
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>0,6%</i>	<i>1,0%</i>
Westdeutschland	15.799.430	2.395.041	12.795.865	608.524
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>2,4%</i>	<i>1,8%</i>	<i>2,6%</i>	<i>1,6%</i>
Ostdeutschland	645.883.193	129.706.744	478.126.423	38.050.026
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>97,6%</i>	<i>98,2%</i>	<i>97,4%</i>	<i>98,4%</i>
Ziel 2	111.338.508	16.278.431	93.229.076	1.831.001
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>16,8%</i>	<i>12,3%</i>	<i>19,0%</i>	<i>4,7%</i>
Ziel 1	550.344.115	115.823.354	397.693.212	36.827.550
<i>Anteil insgesamt</i>	<i>83,2%</i>	<i>87,7%</i>	<i>81,0%</i>	<i>95,3%</i>
<b>Insgesamt</b>	<b>661.682.623</b>	<b>132.101.785</b>	<b>490.922.288</b>	<b>38.658.550</b>

Quelle: ADELE (Stand: 17. April 2013), eigene Berechnungen.

### 5.4.3 Monatliche Durchschnittskosten und Bruttoentgelt pro Teilnehmenden

Auf Basis der Gesamtausgaben aus ADELE lassen sich die durchschnittlichen Ausgaben pro Teilnehmer/in im Monat errechnen. Ein/e einzelne/r Teilnehmende/r am Bundesprogramm Kommunal-Kombi führte im Zeitraum von 2008 bis 2012 durchschnittlich zu Kosten von rund 1.231 Euro pro Monat, mit sehr unterschiedlichen Aufwendungen im Zielgebiet 1 (1.216 Euro) und Zielgebiet 2 (1.656 Euro) bzw. Ostdeutschland (1.228 Euro) und Westdeutschland (1.508 Euro). Eine Trennung nach Einzeljahren verdeutlicht, dass die gesamten Durchschnittskosten im Zeitverlauf nur eine geringe Variation in einem Intervall von 1.208 Euro (2009) bis 1.241 Euro (2008) aufweisen. Dabei sind für einzelne Bundesländer einige spezifische Unterschiede in der Entwicklung der Durchschnittskosten festzuhalten:

- In Berlin wirkte sich die Reduzierung des Landeszuschusses ab Mai 2009 negativ auf den Verlauf der Durchschnittskosten aus. Gegenüber 2008 sinken die Durchschnittskosten im Folgejahr um 358 Euro (-17,8%).
- In Rheinland-Pfalz und bis 2010 auch in Hessen stiegen die Durchschnittskosten kontinuierlich an. Im Vergleich zu 2008 waren im Jahr 2012 Anstiege von 36,8% in Hessen sowie 23,6% in Rheinland-Pfalz festzustellen, die damit auch die zeitliche Entwicklung in Westdeutschland eindeutig beeinflusst haben (+34,9%).

Eine Differenzierung der Durchschnittskosten nach Geschlecht auf Basis der jeweiligen Eintritte kann bundesweit keine Unterschiede zwischen Männern und Frauen aufzeigen. Auffällig ist, dass Frauen im Zielgebiet 2 im Mittel 37 Euro mehr verdienten als Männer. Die Entwicklung dieser geschlechtsspezifischen

schen Unterscheidung der Durchschnittskosten in den Bundesländern variieren z.T. sehr stark nach Einzeljahren, jedoch lassen sich folgende Beobachtungen festhalten:

- In Bremen, Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern konnten Frauen für alle Jahre mehr Durchschnittskosten zugeordnet werden als Männern.
- Der höchste Unterschied zwischen Männern und Frauen kann in Rheinland-Pfalz und Thüringen festgestellt werden. Frauen konnten im Zeitraum von 2008 bis 2012 im Durchschnitt 60 Euro mehr zugeordnet werden als für Männer, gefolgt von Bremen mit 51 Euro.

Da sonstige Aufwendungen der Träger aus dem verfügbaren Datenmaterial nicht herausgerechnet werden können, können ebenfalls die Bruttomonatsentgelte der im Kommunal-Kombi Beschäftigten nur näherungsweise berechnet werden, in dem ein fiktiver Arbeitgeberanteil von 19,7% abgezogen wurde.<sup>21</sup>

Das durchschnittliche Bruttoentgelt eines Teilnehmenden betrug laut Tabelle 5.9 monatlich 1.028 Euro. Regional differenziert waren es im Zielgebiet 1 „Konvergenz“ 1.016 Euro und im Zielgebiet 2 „RWB“ 1.375 Euro bzw. für Ostdeutschland 1.026 Euro und Westdeutschland 1.245 Euro. Differenziert nach Bundesländern sind folgende Ergebnisse zentral:

- In Sachsen-Anhalt (881 Euro) und Bremen (917 Euro) wurden weniger als 1.000 Euro gezahlt.
- In Mecklenburg-Vorpommern (1.023 Euro), Sachsen (1.035 Euro) sowie Brandenburg (1.043 Euro) wurde in etwa der Bundesdurchschnitt des Bruttoentgelts (1.028 Euro) gezahlt.
- Das Bruttoentgelt lag in Thüringen (1.115 Euro) und Hessen (1.354 Euro) eindeutig über dem Bundesdurchschnitt.
- Die höchsten Bruttoentgelte wurden den Teilnehmenden monatlich in Berlin (1.441 Euro) und Rheinland-Pfalz (1.447 Euro) gezahlt.

---

<sup>21</sup> Wegen dieser Berechnung sind die Entwicklungen/Veränderungen zwischen den Jahren und Zielgebieten/Bundesländern im jeweiligen Verlauf identisch zu den Durchschnittskosten.

**Tabelle 5.9: Durchschnittskosten und Bruttoentgelt pro Monat nach Bundesländern – Angaben in Euro**

Bundesland	Durchschnittskosten						Bruttoentgelt					
	2008	2009	2010	2011	2012	Mittelwert	2008	2009	2010	2011	2012	Mittelwert
Bremen	1.091	1.137	1.127	1.132	1.096	1.117	911	950	941	914	870	917
Hessen	1.293	1.633	1.801	1.738	1.769	1.647	1.028	1.336	1.478	1.452	1.478	1.354
Rheinland-Pfalz	1.448	1.667	1.757	1.973	1.896	1.748	1.210	1.359	1.435	1.648	1.584	1.447
Westdeutschland	1.234	1.480	1.562	1.597	1.665	1.508	1.031	1.218	1.289	1.319	1.367	1.245
Berlin	2.037	1.679	1.727	1.738	1.476	1.731	1.702	1.403	1.443	1.443	1.212	1.441
Brandenburg	1.259	1.226	1.253	1.263	1.244	1.249	1.052	1.025	1.046	1.055	1.039	1.043
Mecklenburg-Vorpommern	1.249	1.206	1.221	1.228	1.220	1.225	1.044	1.008	1.019	1.026	1.019	1023
Sachsen	1.228	1.213	1.247	1.247	1.260	1.239	1.026	1.014	1.042	1.042	1.053	1035
Sachsen-Anhalt	1.038	1.048	1.063	1.069	1.057	1.055	868	876	888	893	883	881
Thüringen	1.376	1.325	1.354	1.412	1.208	1.335	1.150	1.107	1.131	1.180	1.009	1.115
Ostdeutschland	1.241	1.205	1.230	1.236	1.226	1.228	1.037	1.007	1.028	1.033	1.024	1.026
Ziel 1	1.215	1.195	1.221	1.227	1.224	1.216	1.015	998	1.020	1.025	1.023	1.016
Ziel 2	1.766	1.603	1.659	1.683	1.569	1.656	1.475	1.331	1.379	1.400	1.289	1.375
Insgesamt	1.241	1.208	1.235	1.240	1.230	1.231	1.037	1.009	1.031	1.036	1.028	1.028

Quelle: ADELE (Stand: 17. April 2013), eigene Berechnungen.

## 5.5 Fördernde und hemmende Faktoren bei der Programmumsetzung

Wie in Abschnitt 5.2 aufgezeigt wurde, wurde mit 15.825 bewilligten Stellen gemessen an den ursprünglich im Operationellen Programm des Bundes genannten 100.000 nur ein Bruchteil der geplanten Stellen geschaffen. Einer der Gründe lag darin, dass von Seiten des Bundes ein Finanzrahmen für lediglich ca. 40.000 Stellen vorgesehen war. Jedoch war auch gemessen daran die Ausschöpfungsquote mit knapp 40% eher gering.

Dieser Sachverhalt wird zum Anlass genommen, um in diesem Abschnitt fördernde und hemmende Faktoren der Umsetzung des Kommunal-Kombi aus Sicht der umsetzenden Akteure vor Ort herauszuarbeiten. Grundlagen hierfür sind einerseits die Ergebnisse der standardisierten E-Mail-Befragung, andererseits die Fallstudien in den neun ausgewählten Regionen.

Zunächst wird die Akzeptanz des Bundesprogramms Kommunal-Kombi bei den verschiedenen Akteuren näher beleuchtet (5.5.1). Anschließend werden fördernde (5.5.2) und hemmende Faktoren (5.5.3) herausgearbeitet.

### 5.5.1 Akzeptanz des Kommunal-Kombi bei unterschiedlichen Akteuren

Über alle neun Fallstudienregionen hinweg zeigt sich ein relativ einheitliches Bild bezüglich der Akzeptanz des Bundesprogramms unter den beteiligten Akteuren. Sowohl bei den Vertretern/innen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik, der kommunalen Arbeitgeber sowie der Träger als auch bei den befragten Kommunal-Kombi-Beschäftigten kann die grundsätzliche Akzeptanz des Kommunal-Kombi als durchgängig „hoch“ beschrieben werden. So bot die lange Laufzeit von drei Jahren den Kommunen und Trägern Planungssicherheit und Kontinuität, die so bislang in anderen arbeitsmarktpolitischen Programmen und Maßnahmen nicht möglich gewesen war. Die hohe Akzeptanz unter den Trägern

wurde auch damit begründet, dass der Kommunal-Kombi die Möglichkeit einer eigenen Personalrekrutierung bot und somit eine passgenaue Auswahl durch den Träger selbst stattfinden konnte.

Auch die Kommunal-Kombi-Beschäftigten betonten die Wichtigkeit der langen Laufzeit und die damit verbundene (materielle) Sicherheit und das Gefühl wieder als vollwertiges Mitglied der Gesellschaft gesehen zu werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt, der auf eine hohe Akzeptanz gerade bei älteren Kommunal-Kombi-Beschäftigten hinweist, betrifft die Sicherung von Rentenansprüchen aus der sozialversicherungspflichtigen Kommunal-Kombi-Beschäftigung. Insgesamt wurde eine Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi nicht als Stigma gesehen.

Eine eher zurückhaltende Akzeptanz zeigte sich bei den Kammern und Wirtschaftsverbänden. Insgesamt wurde befürchtet, dass durch den Kommunal-Kombi Arbeitsplätze verdrängt werden und Wettbewerbsverzerrungen entstehen könnten. Diese Befürchtungen wären offensichtlich dann noch mehr zum Tragen gekommen, wenn die ursprünglich angestrebte Anzahl von 100.000 Stellen oder die ursprünglich etatisierte Anzahl von ca. 48.000 Stellen bundesweit realisiert worden wäre. In einer Fallstudienregion stellte sich die Situation beispielsweise so dar, dass die Kammern die letztendlich realisierte Anzahl von 100 Stellen akzeptierten, eine volle Ausnutzung des ursprünglich vorgesehenen Kontingents von 1.000 Stellen aber niemals mitgetragen hätten.

Inwieweit die Kammern die Umsetzung des Bundesprogramms mittragen, hing darüber hinaus jedoch ganz entscheidend von dem über die vergangenen Jahre zwischen den Institutionen gewachsenen Vertrauensverhältnis bzw. den von ihnen eingeführten Regeln zur gemeinsamen Kontrolle bzw. Eindämmung wettbewerbsverzerrender Arbeitsförderung ab. In den neun Fallstudienregionen konnten die Bedenken durch eine in unterschiedlicher Art und Weise ausgeprägte Einbeziehung der Interessenvertretungen in die Auswahl bzw. Genehmigung der Kommunal-Kombi-Stellen zumeist beseitigt bzw. in Grenzen gehalten werden. Nur in einem Fall blieben die Kammern äußerst skeptisch und unterstellten eine systematische Aushöhlung der Prinzipien von Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit, da ihnen die Einbeziehung in den Auswahlprozess der Projekte verweigert wurde.

### 5.5.2 Fördernde Faktoren

In den Fallstudien wurden hauptsächlich die nachfolgenden Aspekte genannt, die sich aus Sicht der im Rahmen der befragten Akteure positiv auf die Umsetzung des Kommunal-Kombi auswirkten:

- Eine lange Laufzeit der Förderung, durch die eine höhere Qualität und personelle Kontinuität, vor allem im Bereich sozialer und kultureller Dienstleistungen gewährt werden konnten, wurde als vorteilhaft erachtet. Auch im Bereich städtischer Infrastruktur war es nach Angaben der befragten Akteure möglich bestimmte Maßnahmen durchzuführen, die im Rahmen kurzer Laufzeiten nicht erschlossen werden konnten. Die lange Laufzeit brachte zudem aus Sicht der Träger eine hohe finanzielle Planungssicherheit mit sich.
- Viele Träger schätzten die Möglichkeit die Teilnehmenden selbst auswählen zu können und entsprechend im Rahmen eines Bewerbungsverfahrens passgenau die Stellen besetzen zu können. Gegenüber den sonst üblichen Zuweisungen durch die Jobcenter wurde dies als großer Vorteil gesehen.
- Die Träger stellten übereinstimmend fest, dass die Motivation der Teilnehmenden, vor allem bedingt durch die lange Laufzeit der Beschäftigung und teilweise auch bedingt durch die Art der Tätigkeit, im Vergleich zu anderen Beschäftigungsmaßnahmen wie etwa AGH-MAE deutlich höher war.

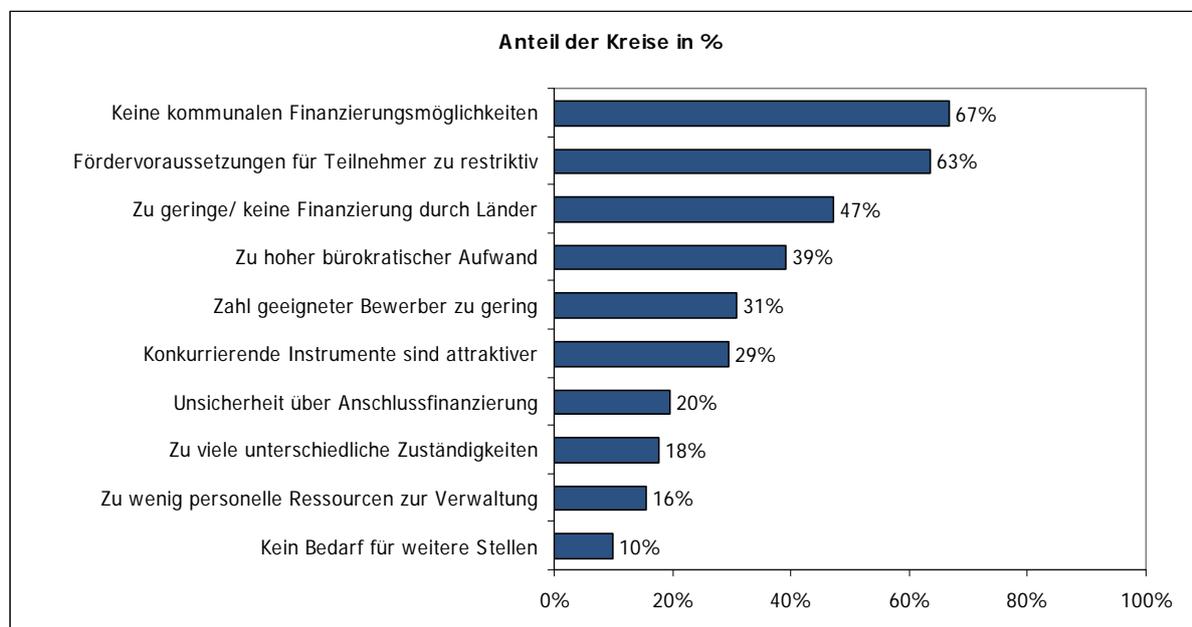
Weitere Aspekte, die vereinzelt ebenfalls als förderlich angesehen wurden, werden nachfolgend beschrieben:

- In einer Region wurde die Finanzierung einer Kommunal-Kombi-Stelle aufgrund des geringen Eigenanteils der Träger als positiv erachtet.
- Die Begrenzung der Wochenarbeitszeit auf 30 Stunden wurde von einem Verein im Sportbereich als positiv angesehen, da eine Beschäftigung mit einer höheren Wochenstundenzahl nicht möglich war.
- Die Art der Umsetzung durch eine zentrale verfahrensführende Behörde und die damit einhergehende Vermeidung von Doppelstrukturen wurde in einem Fall als sinnvoll angesehen.
- In einer Region wurde die im Vergleich zur Landesdefinition großzügiger ausgelegte Definition der Zusätzlichkeit im Rahmen des Kommunal-Kombi als fördernder Faktor gesehen, wodurch Stellenschaffung mit Zustimmung der Kammern möglich waren, die im Landeskontext nicht hätten geschaffen werden können.
- In zwei Regionen wurde es als positiv angesehen, dass die kommunalen Stellen bereit waren, bestimmte Mittel für die Kommunal-Kombi-Stellen zur Verfügung zu stellen.
- In einer Region wurde positiv gesehen, dass von Seiten des Landkreises für jede Kommunal-Kombi-Stelle, die in der kommunalen Beschäftigungsgesellschaft geschaffen wurde, eine Betreuungspauschale gezahlt wurde.

### 5.5.3 Hemmende Faktoren

Die Tatsache, dass keine weiteren Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden, scheint im Wesentlichen auf die finanziellen Restriktionen der verschiedenen beteiligten Ebenen und Akteure zurückzuführen sein. Hierfür spricht zunächst, dass in den Ländern, die keine Landeskofinanzierungsprogramme aufgelegt haben, auch kaum Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden.

**Abbildung 5.14: Bedeutung unterschiedlicher Hemmnisse bei der Schaffung weiterer Kommunal-Kombi-Stellen**



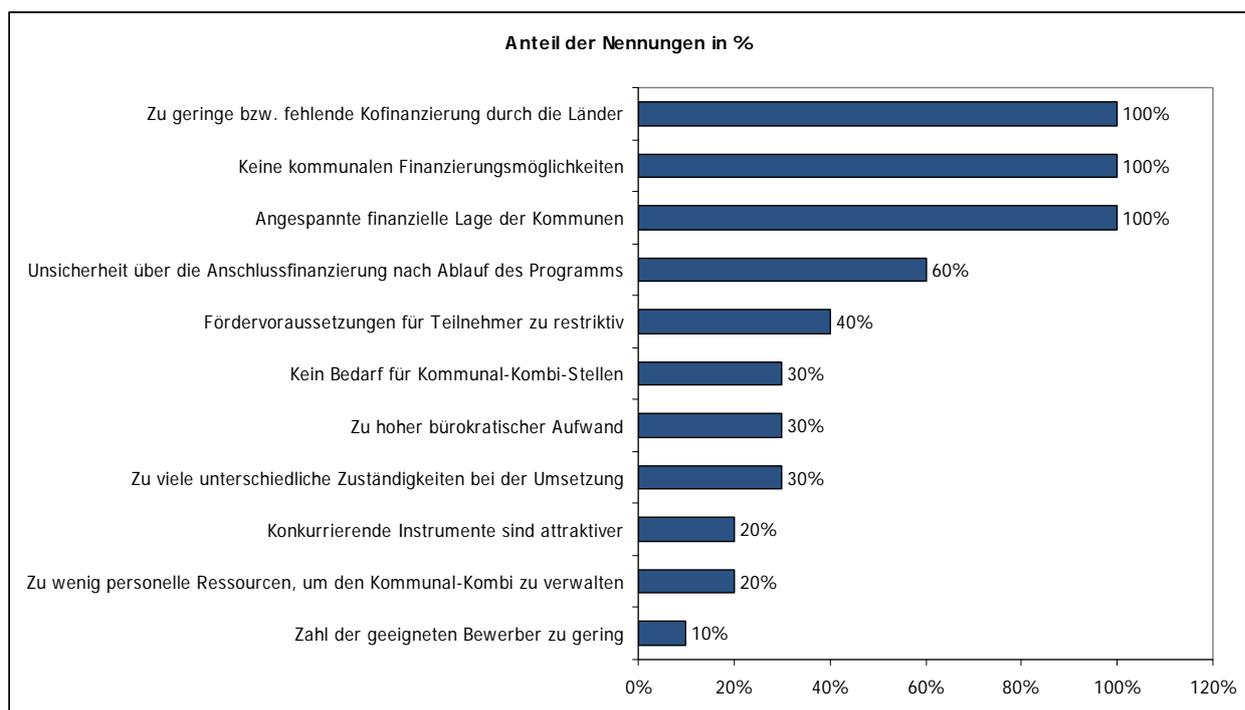
Basis: Nutzer-Kreise

Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008, Eigene Berechnungen.

Im Rahmen der standardisierten E-Mail-Befragung wurden einerseits die Kommunen mit Umsetzung des Kommunal-Kombi gefragt, was der Schaffung zusätzlicher Stellen entgegenstand. Andererseits wurden auch die Kommunen ohne Kommunal-Kombi-Stellen gefragt, warum keine Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden.

Dabei wiesen die Koordinatoren des Kommunal-Kombi in den umsetzenden Regionen mit 67% am häufigsten fehlenden kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten eine große oder sehr große Bedeutung als Hemmnis zu, dicht gefolgt von den nach Auffassung der Befragten (63%) zu restriktiven Fördervoraussetzungen für die Teilnehmer/innen (die allerdings nach der Befragung gelockert wurden). 47% der Befragten nannten die zu geringe bzw. fehlende Finanzierung durch die Länder als Hemmnis mit großer bzw. sehr großer Bedeutung, 39% einen zu hohen bürokratischen Aufwand. Von allen abgefragten Hemmnissen wurde „kein Bedarf für weitere Stellen“ am seltensten genannt (Abbildung 5.12).

**Abbildung 5.15: Gründe mit großer bzw. sehr großer Bedeutung dafür, dass in den Nicht-Nutzer-Regionen keine Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden**



Quelle: IAW-Kommunal-Kombi-E-Mail-Erhebung 2008, Eigene Berechnungen.

Noch bedeutender waren die finanziellen Aspekte für die Entscheidung von Landkreisen und kreisfreien Städten sich nicht an dem Bundesprogramm zu beteiligen. Alle Befragten in den Landkreisen und kreisfreien Städten ohne Kommunal-Kombi-Stellen gaben an, dass eine zu geringe bzw. fehlende Kofinanzierung durch die Länder, das Fehlen kommunaler Finanzierungsmöglichkeiten und die angespannte finanzielle Lage der Kommunen jeweils eine große oder sogar sehr große Bedeutung dafür hatte, dass keine Stellen geschaffen wurden. 60% der Ansprechpersonen in den Nicht-Umsetzerebenen nannten zudem die Unsicherheit über die Anschlussfinanzierung nach Ablauf des Programms – auch dies ein finanzielles Argument. Weitere 40% nannten die ihrer Meinung nach zu restriktiven Fördervoraussetzungen für die Teilnehmer/innen. Nur 30% sahen jeweils keinen Bedarf für Kommunal-Kombi-Stellen, einen zu hohen bürokratischen Aufwand sowie zu viele unterschiedliche Zuständigkeiten bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi (Abbildung 5.13).

Auch in den Fallstudien bestätigt sich die Bedeutung der finanziellen Argumente:

- Dabei wurde insbesondere die Notwendigkeit der Eigenbeteiligung bezüglich der Akzeptanz des Kommunal-Kombi kritisch beurteilt und darauf verwiesen, dass der kommunale Eigenanteil aufgrund der angestregten Haushaltssituation vieler Kommunen zu hoch sei. Die Ein-

schätzung lautete, dass sowohl seitens der Kommunen als auch seitens der Träger die finanziellen Mittel fehlten, um noch mehr Stellen einzurichten.

- Seitens der Träger wurde häufig angemerkt, dass Gelder für die Betreuung der Klienten/innen fehlten. In einigen Regionen wurde zwar eine Betreuungspauschale an die Träger gezahlt, diese deckte nach Angaben der Träger jedoch nicht die anfallenden Kosten und wurde daher als zu gering angesehen. In anderen Regionen wurde keine Betreuungspauschale gezahlt, so dass hier aus Sicht der Träger keine begleitende oder vorbereitende Qualifizierung finanziert werden konnte.

Darüber hinaus wurden jedoch noch weitere Hemmnisse genannt:

- Als hemmend haben zahlreiche Träger den hohen Verwaltungsaufwand und Bürokratieaufwand, der mit dem Kommunal-Kombi einherging, beschrieben. Es wurde oft argumentiert, dass dieser Aufwand erhebliche personelle Ressourcen binde und dies vor allem für kleine Träger sehr belastend sei. Konkret wurden als Beispiele folgende Aspekte genannt:
  - Das komplexe Antragsverfahren: Die Anträge konnten nicht gespeichert werden und mussten im Fall von Ergänzungen jedes Mal komplett neu erstellt werden.
  - Die Komplexität des Bewilligungsverfahrens: Bedingt durch die Finanzierung von drei unterschiedlichen Ebenen – Bund, Land und Kommune – mussten zum Beispiel im Fall, dass keine Bewilligung des Landes erfolgte, die im Vorfeld eingeholten Fördermittelbescheide des Bundes und der Kommune wieder aufgehoben werden.
  - Aufwand bei Abrechnungen: In einer Region gewährt das Land einen Sachkostenzuschuss, der im Zweimonatsrhythmus in Form einer Projektabrechnung und einer Personalkostenabrechnung durch den Träger dokumentiert werden muss. Dieser Aufwand sei vor allem für kleine Träger nur schwer zu leisten.
- Auch wenn die Zusammenarbeit mit den Jobcentern in der Regel als positiv erachtet wurde, empfanden einige Träger diese Zusammenarbeit als hemmend, wenn die Personalvorschläge der Jobcenter nicht passgenau waren oder die Jobcenter der Teilnehmendenauswahl eines Trägers nicht zustimmten.
- In einer Region konnten einige der geplanten Stellen – insbesondere im gewerblich-technischen Bereich – nicht geschaffen werden. Hintergrund war, dass die Kammern diese Stellen bezüglich des Zusätzlichkeitskriteriums nicht genehmigt haben.

Vereinzelt wurden weitere Aspekte als hemmend bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi genannt:

- Einige Träger merkten an, dass es im Bundesverwaltungsamt in der Anfangsphase des Kommunal-Kombi zu häufigen Wechseln der zuständigen Bearbeiter/innen kam und diese fehlende personelle Konstanz als mühsam empfunden wurde. Jedoch wurde betont, dass die Bearbeiter/innen den Trägern in allen Fällen schnell und kompetent weiterhelfen konnten.
- In wenigen Fällen wurde angesprochen, dass es bei der Personenauswahl durch einen eingeschränkten Kreis an Bewerberinnen und Bewerbern für bestimmte Kommunal-Kombi-Stellen zu Problemen bei der Stellenbesetzung kam.
- Einige Träger – vor allem kleine Vereine, die nur ehrenamtlich tätige Mitglieder haben – sahen in der Betreuung der Kommunal-Kombi-Beschäftigten einen sehr hohen organisatorischen Aufwand, da viele Beschäftigte nicht selbständig und nur mit Anweisungen arbeiten könnten.

## **6 Die Abbildung des Zugangsprozesses in das Bundesprogramm und die Teilnehmendenstruktur der Kommunal-Kombi-Beschäftigten**

Das Bundesprogramm Kommunal-Kombi konnte aufgrund der Vorgaben aus den Förderrichtlinien prinzipiell nur in Regionen umgesetzt werden, deren Arbeitsmarktsituation von einer hohen bis sehr hohen Arbeitslosigkeit geprägt war. Die Zielsetzung des Kommunal-Kombi bestand darin, durch die Schaffung zusätzlicher und im öffentlichen Interesse liegender Arbeitsplätze einerseits kommunale Strukturen zu stärken, vor allem aber auch langzeitarbeitslose Personen, die aufgrund der regionalen Arbeitsmarktlage keine Beschäftigung fanden, eine befristete Beschäftigungsmöglichkeit zu schaffen. Gemäß der Konzeption des Bundesprogramms sollten die Kommunal-Kombi-Arbeitsplätze mit Beziehern und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld II besetzt werden, die seit mindestens 24 Monaten arbeitslos gemeldet waren und die seit mindestens zwölf Monaten im Bezug von Arbeitslosengeld II standen sowie in einer der förderfähigen Regionen arbeitslos gemeldet waren. Mit Änderung der Förderrichtlinien zum 9. April 2009 wurde statt einer 24-monatigen Arbeitslosigkeit eine Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne des § 18 SGB III<sup>22</sup> als Fördervoraussetzung festgelegt. Somit stand das Bundesprogramm Kommunal-Kombi Langzeitarbeitslosen in den förderfähigen Regionen offen, die mindestens ein Jahr im SGB II-Bezug standen. Weitere Einschränkungen hinsichtlich der Zielgruppe – wie zum Beispiel das Vorhandensein eines oder mehrerer Vermittlungshemmnisse – oder des Auswahlprozesses sah das Programm nicht vor. Demzufolge und aufgrund der angespannten Arbeitsmarktsituation in den Förderregionen könnte der Kommunal-Kombi dazu geführt haben, dass teilweise Personen in das Bundesprogramm aufgenommen wurden, die unter anderen Arbeitsmarktbedingungen eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt hätten finden können. Insofern stellte sich auch beim Kommunal-Kombi die Frage nach der so genannten Positivauswahl („Creaming-Effekt“), die als nachteilige Wirkung öffentlich geförderter Beschäftigung immer wieder zur Diskussion steht. Um diese Frage zu beantworten, musste der Zugangsprozess in das Bundesprogramm betrachtet werden, der insbesondere durch die Auswahl der Kommunal-Kombi-Beschäftigten vor Ort bestimmt war.

Basierend auf den Erkenntnissen aus den neun regionalen Fallstudien wird in Abschnitt 6.1 zunächst der Auswahlprozess der Teilnehmenden beschrieben. Auf Basis der BA-Prozessdaten wird dann in Abschnitt 6.2 untersucht, welche Charakteristika die Auswahl der Teilnehmenden beeinflusst haben (Selektion in den Kommunal-Kombi). Abschließend wird die Teilnehmendenstruktur der Kommunal-Kombi-Beschäftigten beschrieben (Abschnitt 6.3).

### **6.1 Zielgruppe und Auswahlprozess der Teilnehmenden – Erkenntnisse aus den Fallstudien**

Neben den bereits erwähnten formalen Zugangsvoraussetzungen gab es beim Bundesprogramm Kommunal-Kombi keine weiteren Vorgaben, welche Personengruppen für den Kommunal-Kombi in Frage kamen. Aus den Gesprächen im Rahmen der Fallstudien wurde deutlich, dass sich der Personenkreis, der für die Kommunal-Kombi-Stellen ausgewählt wurde, auf zwei Wegen ergab. Entweder wurde bereits im Vorfeld überlegt, für welche Personengruppen geförderte Stellen im Rahmen des

<sup>22</sup> Gemäß § 18 SGB III sind Langzeitarbeitslose Arbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos sind. Für Leistungen, die Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzen, bleiben folgende Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren unberücksichtigt: 1. Zeiten einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung oder zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II; 2. Zeiten einer Krankheit, einer Pflegebedürftigkeit oder eines Beschäftigungsverbots nach dem Mutterschutzgesetz; 3. Zeiten der Betreuung und Erziehung aufsichtsbedürftiger Kinder oder der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger; 4. Beschäftigungen oder selbständige Tätigkeiten bis zu einer Dauer von insgesamt sechs Monaten; 5. Zeiten, in denen eine Beschäftigung rechtlich nicht möglich war; 6. kurze Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit ohne Nachweis. Ergibt sich der Sachverhalt einer unschädlichen Unterbrechung üblicherweise nicht aus den Unterlagen der Arbeitsvermittlung, so reicht Glaubhaftmachung aus.

Kommunal-Kombi geschaffen werden sollten oder die Personenauswahl ergab sich erst im Nachgang bei der Besetzung der geschaffenen Stellen. In vielen Fällen kamen diese beiden Möglichkeiten auch in Kombination zum Einsatz, das heißt es gab bereits im Vorfeld bestimmte Überlegungen, für welche Klientel der Kommunal-Kombi relevant sein könnte oder welche Personengruppen ausgeschlossen werden sollen, aber der Personenkreis konnte im Rahmen des Besetzungsverfahrens dann aufgrund der geschaffenen Stellen etwas von den ursprünglichen Vorstellungen abweichen.

Bei den Vorüberlegungen zur Auswahl der Kommunal-Kombi-Teilnehmenden war entweder die Arbeitsmarktsituation vor Ort ausschlaggebend oder die Auswahl war bestimmt vom „politischen Willen“, für welche Personengruppen geförderte Stellen geschaffen werden sollen. So wurde in einer Region in Ostdeutschland vor allem die Altersklasse der 30- bis 50-Jährigen als „Problemklientel“ gesehen, die nach der Wende nie richtig Fuß fassen konnte. In diesem Fall sollte man sich nach Wunsch der regionalen Politik im Rahmen des Kommunal-Kombi gerade auf diese Gruppe fokussieren. In mehreren anderen Regionen war zu hören, dass vor allem ältere Arbeitsuchende, die dem Renteneintrittsalter nahe waren, für Kommunal-Kombi-Stellen in Frage kamen.

Wenn sich die Auswahl der Personen erst im Rahmen des Besetzungsverfahrens ergab, war die Gruppe der Kommunal-Kombi-Beschäftigten eher heterogen, vor allem auch deshalb, weil das Spektrum der geschaffenen Stellen hinsichtlich der Einsatzfelder (vgl. Abschnitt 5.3) und Qualifikationslevels sehr groß war und sich damit auch die Anforderungen an die gesuchten Personen sehr unterschieden.

Zur Auswahl der Kommunal-Kombi-Beschäftigten wurden in den neun besuchten Fallstudienregionen meist mehrere Strategien parallel verfolgt. In fast allen Fällen erfolgte eine Vorauswahl von Bewerberinnen und Bewerbern durch das Jobcenter, das zugleich eine Prüfung der Zugangsvoraussetzungen durchführte. Die Funktion und die Beteiligung der Jobcenter waren jedoch unterschiedlich. Während sich die Jobcenter in vielen Regionen darauf beschränkten, die Stellenausschreibungen an ihre Kundinnen und Kunden weiterzuleiten und den Trägern Vorschläge für geeignete Kandidatinnen und Kandidaten für Bewerbungsgespräche zu übermitteln, suchte das Jobcenter in einer Region die Teilnehmenden aus und wies sie den Trägern zu. Mehrfach gaben die Träger an, dass die Vorschläge der Jobcenter nicht immer ungeteilte Zustimmung fanden.

Neben der Suche nach geeigneten Kandidatinnen und Kandidaten durch die Jobcenter gab es weitere Suchstrategien und Rekrutierungswege, die zum Einsatz kamen. Trägerseitig wurde nach passenden Personen gesucht, die dem Träger beispielsweise aus ehrenamtlichen Tätigkeiten oder aus anderen Beschäftigungsmaßnahmen bereits bekannt waren. Vielfach wurde berichtet, dass sich Personen auf Stellenausschreibungen auch initiativ direkt bei einem Träger auf eine bestimmte Stelle beworben haben. In anderen Fällen wurden gezielt Personen von der Kommune angesprochen und vorgeschlagen. Bei diesen Suchstrategien wurden dann vor einem Bewerbungsgespräch die Jobcenter eingeschaltet, um die formale Prüfung der Fördervoraussetzungen zu übernehmen.

Aufgrund des Verdienstes und vor allem aufgrund der dreijährigen Vertragslaufzeit erschienen die Kommunal-Kombi-Stellen für viele Arbeitslose sehr attraktiv und die Träger konnten in der Regel aus einer Vielzahl von motivierten Personen die passenden Bewerber/innen auswählen, indem sie ein Bewerbungsverfahren durchführten, das neben einer schriftlichen Bewerbung auch ein Gespräch beinhaltete. Die Bewerber/innen lernten auf diese Art und Weise wieder reale Bewerbungssituationen kennen, die sie auch bei einer Bewerbung für eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt durchlaufen müssten. Teilweise wurden die Bewerberinnen und Bewerber auch zum Probearbeiten eingeladen. Im Anschluss an die Gespräche bzw. das Probearbeiten erhielten nach Trägerangaben die Personen eine Zusage, die aufgrund ihrer Fähigkeiten, Vorerfahrung oder ihres überzeugenden Auftretens im Bewerbungsgespräch für die jeweiligen Tätigkeitsbereiche am besten geeignet schienen.

Die Träger nannten unterschiedliche Kriterien, die sie im Rahmen der Bewerbungsverfahren berücksichtigten: Neben einer persönlichen Eignung und fachlichen Voraussetzungen bei anspruchsvolleren

Tätigkeiten stand in mehreren Regionen die räumliche Nähe zum Arbeitsplatz im Mittelpunkt, und es wurde die Bereitschaft und Flexibilität der Bewerber/innen bezüglich der Arbeitszeiten abgefragt. Zudem wurde darauf geachtet, ob die Arbeitszeiten mit der familiären Situation zu vereinbaren waren. In einer Region lag der Fokus auf bestimmten Zielgruppen wie beispielsweise Personen mit besonders langer Arbeitslosigkeitsdauer, Personen nahe dem Renteneintrittsalter oder Personen, die beim Träger bereits ehrenamtlich tätig waren. In einer Region wurde berichtet, dass nach Möglichkeit Facharbeiter/innen eingestellt wurden (in dieser Region gab es viele gut qualifizierte Personen, deren Fähigkeiten aber aufgrund des Strukturwandels nicht mehr zum Einsatz kommen konnten), dass aber auch geringqualifizierten Personen eine Chance gegeben wurde. Insgesamt wurde dort bei der Auswahl der Personen, gerade wenn die Einsatzstellen im sozialen Bereich lagen, vor allem auch auf deren soziale Kompetenz geachtet. Wichtig war es den Trägern auch, dass die Bewerberinnen und Bewerber unabhängig von ihrer Vorbildung oder Qualifikation aufgeschlossen und motiviert waren, sich in den vorgesehenen Tätigkeitsbereich der Stelle einzubringen und Neues dazulernen, und die Bereitschaft mitbrachten, auch selbständig und eigenverantwortlich zu arbeiten.

Mehrere der befragten Träger gaben an, dass die Besetzung der Stellen mühsam war und es in manchen Fällen etwas länger dauern konnte, bis ein/e passende/r Bewerber/in gefunden wurde. Teilweise war der Grund, dass eine Stelle besondere Fähigkeiten bzw. Kenntnisse erforderte, teilweise lag es daran, dass der Bewerberkreis – beispielsweise auf eine bestimmte Altersgruppe – eingeschränkt war. In mehreren Fällen waren die Träger auch mit der Qualität oder der Motivation der vom Jobcenter für Kommunal-Kombi-Stellen vorgeschlagenen Kandidaten/innen nicht zufrieden, wobei sie durchaus bestätigten, dass das Anspruchsniveau der geschaffenen Stellen sehr unterschiedlich war. Gerade für Stellen im sozialen Bereich, die beispielsweise einfühlsames Verhalten erforderten, oder auch in Bereichen, die besondere Fähigkeiten und Kenntnisse erforderten, war es nach Angaben der Träger schwierig, geeignete und zugleich motivierte Personen zu finden.

Insgesamt zeigten sich die Träger sehr zufrieden, dass ihnen die Kommunal-Kombi-Beschäftigten nicht einfach zugewiesen wurden, sondern die Stellen mittels Bewerbungsverfahren passgenau besetzt werden konnten. Häufig wurde der Auswahlprozess allerdings als aufwendig und zeitintensiv beschrieben und es hat in einigen Fällen länger gedauert, bis ein passender Kandidat bzw. eine passende Kandidatin gefunden werden konnte. Nach Ansicht vieler Träger waren die Kommunal-Kombi-Beschäftigten insgesamt auf einem höheren Leistungsniveau als die Beschäftigten, die im Rahmen der Bürgerarbeit zum Einsatz kommen. Das von den Trägern besonders geschätzte Auswahlverfahren im Rahmen des Bundesprogramms dürfte jedoch insgesamt zu einer Positivauswahl (so genannter Creaming-Effekt) aus der potenziell in Frage kommenden Zielgruppe geführt haben. Dieses wird im folgenden Abschnitt anhand einer Selektivitätsanalyse überprüft.

## 6.2 Erreichte Zielgruppe

Auf Basis der Prozessdaten kann untersucht werden, welche Charakteristika die Auswahl der Teilnehmenden beeinflusst haben, das heißt, welche Merkmale eine Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi gefördert bzw. behindert haben. Das verwendete Probitmodell untersucht, inwieweit sich die Teilnehmenden bezüglich der im Modell integrierten Variablen von den Nichtteilnehmenden unterscheiden. Das Ergebnis kann als Teilnahmewahrscheinlichkeit interpretiert werden. Insgesamt wurde die Selektivität sowohl mit einem gemeinsamen Modell für alle Kommunal-Kombi-Beschäftigten, als auch mit zwei separaten geschlechterspezifischen Modellen geschätzt.

Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass vor der hier beschriebenen und durchgeführten Selektivitätsanalyse bereits eine Selektion unter den Nichtteilnehmenden durchgeführt wurde. Wie in Abschnitt 4.5 erwähnt wurde, ist der Datensatz der Nichtteilnehmenden keine Zufallsstichprobe aus der Grundgesamtheit der in den Richtlinien abgegrenzten Zielgruppe. Die Nichtteilnehmenden

ähneln den Teilnehmenden hinsichtlich Alter und Geschlecht, da zu jeder teilnehmenden Beobachtung 80 Nichtteilnehmende gezogen wurden, die mit der teilnehmenden Beobachtung hinsichtlich dieser beiden Merkmale fast identisch sind.<sup>23</sup> Trotz dieser Einschränkung ist es hilfreich zu ermitteln, welche weiteren Charakteristika die Nichtteilnehmenden von den Teilnehmenden unterscheidet. Insgesamt wurde ein sehr umfangreiches Variablen-set ausgewählt, was im Folgenden kurz erklärt wird.

Für die Arbeitsmarktchancen einer Person ist das direkte soziale Umfeld sehr relevant. Alleinerziehende haben deutlich mehr Schwierigkeiten, einen Arbeitsplatz zu finden als Arbeitslose, die keine Kinder haben. Daher wurde die Art der Bedarfsgemeinschaft aufgeteilt nach den Kategorien Alleinstehende/r, Alleinerziehende/r, Paar ohne Kind und Paar mit Kindern in das Schätzmodell integriert. Zwei weitere Kategorien erfassen die Bedarfsgemeinschaften, die entweder aufgrund ihrer Merkmale keiner der genannten Kategorien zugeordnet werden konnten („Sonstige“) oder zu denen in den Daten keine Informationen („keine Angabe“) vorhanden waren.

Gleichzeitig wird in der Schätzung die Größe und die Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaft integriert. Dies bedeutet, dass die Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft differenziert nach erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen, minderjährigen erwerbsfähigen Hilfsbedürftigen, Nichterwerbsfähigen, Kindern unter 14 Jahren sowie Personen über 65 Jahre integriert werden.

Weiterhin werden Faktoren integriert, die ein Vermittlungshemmnis darstellen können. Dazu gehören gesundheitliche Einschränkungen, eine Schwerbehinderung sowie die Staatsangehörigkeit. Da der Migrationshintergrund in den Daten nicht ermittelt werden kann, muss ausschließlich auf die Staatsangehörigkeit zurückgegriffen werden.<sup>24</sup> Diese wird als bivariate Variable integriert, die den Wert eins annimmt, wenn eine deutsche Staatsbürgerschaft vorliegt, und null, wenn keine vorliegt.

Weitere integrierte sozioökonomische Merkmale sind der Schulabschluss differenziert nach keinem Schulabschluss, Hauptschulabschluss, Mittlere Reife und Abitur, und die höchste berufliche Ausbildung. Die berufliche Ausbildung wird unterschieden nach keinem Abschluss, einer Berufsausbildung sowie einem abgeschlossenem Studium. Um noch vorhandene Effekte hinsichtlich Geschlecht und Alter zu isolieren, werden sowohl das Geschlecht als auch Altersgruppen in die Schätzung integriert. In den Altersgruppen werden die Beobachtungen in insgesamt sieben Gruppen aufgeteilt: Unter 25-Jährige, 25- bis 34-Jährige, 35- bis 45-Jährige, 45- bis 49-Jährige, 50- bis 54-Jährige, 55- bis 59-Jährige und ab 60-Jährige.

Die Erwerbsbiografie wird für die Zeiträume ein Jahr, zwei bis vier Jahre und fünf bis sieben Jahre vor Beginn des Kommunal-Kombi erfasst. Dabei wird für jeden Zeitraum die Dauer der Erwerbszustände sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Arbeitssuche sowie Maßnahmenteilnahme geschätzt.<sup>[1]</sup> Zusätzlich wird ein Dummy integriert, ob die Person innerhalb des letzten Jahres vor Beginn des Kommunal-Kombi sanktioniert wurde. Die Tatsache, ob eine Sanktion ausgesprochen wurde, kann unter anderem ein Hinweis für die Motivation einer betreffenden Person sein, da mehr als die Hälfte der schweren Sanktionen auf Verstöße gegen eine Eingliederungsvereinbarung (30,2 %) oder auf die Ablehnung der Weiterführung einer Ausbildung oder einer Beschäftigung (23,8 %) zurückzuführen sind (Wolff, Moczall 2012). Fehlende Motivation ist lediglich ein möglicher Grund für Sanktionen. Weitere Aspekte sind das Ausmaß regelkonformen Verhaltens sowie die Sanktionspolitik des Jobcenters bzw. des/r zuständigen Vermittlers/in. Abschließend werden in die Schätzungen Regionalmerkmale integriert, um für regionale Unterschiede zu kontrollieren. Die integrierten Regionalmerkmale beinhalten das Bundesland sowie die regionale SGB II-Empfängerquote und das regionale BIP pro Kopf.

<sup>23</sup> Wie bereits im Abschnitt 4.5 beschrieben, kann sich das Alter um bis zu zwei Jahre unterscheiden.

<sup>24</sup> Es existiert eine Variable, die den Einreisestatus einer Person identifiziert. Allerdings ist die Variable sehr schlecht gefüllt, was sie für eine Verwendung zur Identifikation des Migrationshintergrundes unbrauchbar macht.

Die geschätzten Modelle sind in Tabelle 6.1 dargestellt. Die Koeffizienten der Regionalmerkmale, der Altersgruppen sowie des Geschlechts sind nicht mit aufgeführt, da für die Interpretation des individuellen Zugangsprozesses die Koeffizienten dieser Variablen keinen zusätzlichen Erklärungsgehalt haben. Die Integration ist dennoch erforderlich, um regionale Unterschiede bzw. übrig gebliebene Heterogenität hinsichtlich Alter und Geschlecht zu erfassen und diese Heterogenität die Effekte der anderen Variablen nicht überlagern.

Die Ergebnisse zeigen, dass unter der Zielgruppe eher die Personen ohne größere Vermittlungshemmnisse eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung erhalten haben. So haben Personen mit einer Schwerbehinderung eine signifikant niedrigere Teilnahmewahrscheinlichkeit (-0,08), während die Teilnahmewahrscheinlichkeit der Deutschen signifikant höher ist (0,25). Gleichzeitig erhöht sowohl eine höhere Schulbildung als auch eine bessere berufliche Ausbildung die Wahrscheinlichkeit am Kommunal-Kombi teilzunehmen.

Ähnliche Erkenntnisse können aus den separaten geschlechterspezifischen Schätzungen gewonnen werden. So haben gesundheitliche Einschränkungen keine negativen Auswirkungen auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit der Männer, während sowohl Frauen mit gesundheitlichen Einschränkungen (-0,03) als auch mit Schwerbehinderungen (-0,09) signifikant geringere Teilnahmewahrscheinlichkeiten haben. Eine fehlende deutsche Staatsbürgerschaft wirkt sich zwar für beide Geschlechter negativ auf die Teilnahmewahrscheinlichkeit aus, allerdings ist der Effekt einer deutschen Staatsbürgerschaft bei den Männern (0,34) deutlich höher als bei den Frauen (0,19). Bezüglich der schulischen und beruflichen Ausbildung sind keine geschlechterspezifischen Unterschiede beobachtbar.

Während der signifikant niedrigere Anteil von Personen mit einer Schwerbehinderung unter den Kommunal-Kombi-Beschäftigten unter anderem durch die Art der Tätigkeiten im Kommunal-Kombi bedingt sein könnte,<sup>25</sup> zeigen die anderen Ergebnisse, dass in der Zielgruppe tendenziell die arbeitsmarktnäheren Personen ausgewählt wurden. Dies deckt sich auch mit den Erkenntnissen aus den Fallstudien, die in Abschnitt 6.1 beschrieben sind.

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften sind deutliche Unterschiede zwischen den Geschlechtern sichtbar. Während alleinerziehende Frauen im Vergleich zu Alleinstehenden eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit (0,06) haben, sind insbesondere Männer in einer Partnerschaft ohne Kinder (0,10) im Kommunal-Kombi vertreten. Beide Beobachtungen schlagen sich auch in den Koeffizienten der gemeinsamen Schätzung durch: Sowohl Alleinerziehende als auch Personen, die in einer Partnerschaft ohne Kinder leben, haben eine signifikant höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit im Vergleich zu Alleinstehenden.

Die Ergebnisse, insbesondere die hohe Teilnahmewahrscheinlichkeit alleinerziehender Frauen, könnten unter anderem an der Arbeitszeit liegen, die in der Regel 30 Stunden pro Woche beträgt. Dies macht die Beschäftigung für die Alleinerziehenden besonders attraktiv. Im Unterschied dazu sind, insbesondere bei den Männern, diejenigen ausgewählt worden, die aufgrund ihrer soziodemografischen Merkmale und ihrer Lebensumstände geringe Vermittlungshemmnisse aufweisen.

Auffällig ist, dass Frauen, die mit mehreren Minderjährigen zusammenleben eine deutlich geringere Teilnahmewahrscheinlichkeit haben, während bei den Männern die Anzahl der minderjährigen Erwerbsfähigen in der Bedarfsgemeinschaft die Teilnahmewahrscheinlichkeit sogar erhöht. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die Notwendigkeit zu arbeiten bei größeren Familien für Männer größer

---

<sup>25</sup> Viele Tätigkeiten im Kommunal-Kombi sind mit körperlicher Arbeit verbunden, die in Abhängigkeit von der Behinderung möglicherweise durch diese nicht ausgeführt werden können.

wird, während die Frauen bei größeren Familien dem Arbeitsmarkt möglicherweise weniger stark zur Verfügung stehen.<sup>26</sup>

Weiterhin ist wenig überraschend, dass Personen, die im Jahr vor der Kommunal-Kombi-Beschäftigung keine Sanktion erhalten haben, eine deutlich höhere Teilnahmewahrscheinlichkeit haben, als Personen, die in diesem Jahr sanktioniert wurden. Da die Auswahl der Teilnehmenden nicht per Zuweisung erfolgte, die Träger sich die Teilnehmenden aussuchen konnten und die Teilnehmenden sich teilweise auch aus Eigeninitiative auf die Stellen beworben haben, ist davon auszugehen – und wurde so auch in den Fallstudien berichtet, dass eher die motivierten Langzeitarbeitslosen eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung aufgenommen haben.

Die Variablen zur Erwerbsbiografie deuten weiterhin darauf hin, dass die Gruppe der Teilnehmenden bereits eine längere Historie der Beschäftigungslosigkeit haben, in den letzten Jahren jedoch häufiger und länger an Maßnahmen teilgenommen haben. Dies lässt sich auch aus den Fallstudien bestätigen, da einige Träger davon berichtet haben, dass sie die Teilnehmenden am Kommunal-Kombi bereits aus anderen Maßnahmen kannten. Geschlechterspezifische Unterschiede sind dabei kaum zu erkennen.

Insgesamt ergibt die Selektivitätsanalyse, dass es sich bei den Kommunal-Kombi-Beschäftigten sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen eher um arbeitsmarktnähere Personen der Zielgruppe handelt, die aufgrund der regionalen Arbeitsmarktlage Schwierigkeiten haben, einen Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu finden. Hinsichtlich der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften sind geschlechterspezifische Unterschiede zu erkennen. Es sind vor allem Männer in einer Partnerschaft ohne Kinder und alleinerziehende Frauen, die eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung aufnehmen. Gleichzeitig weisen die Kommunal-Kombi-Beschäftigten eine Erwerbsbiografie mit langen Arbeitslosigkeitszeiträumen sowie eine, vor allem in den letzten Jahren vor dem Kommunal-Kombi, zunehmende Dauer der Perioden von Maßnahmenteilnahmen.

---

<sup>26</sup> Insbesondere ist zu beachten, dass Frauen mit Kindern unter drei Jahren keine Verpflichtung haben, sich um eine Arbeitsstelle zu bemühen.

**Tabelle 6.1: Selektion der Teilnehmenden in den Kommunal-Kombi**

<b>Teilnahme</b>	<b>Frauen</b>	<b>Männer</b>	<b>Insgesamt</b>	
<b>Art der Bedarfsgemeinschaft</b>	Alleinstehend	Referenz	Referenz	
	Alleinerziehend	0,063** (0,031)	0,043 (0,049)	0,057** (0,028)
	Paar ohne Kind	-0,021 (0,024)	0,097*** (0,028)	0,033* (0,017)
	Paar mit Kind	-0,016 (0,039)	0,009 (0,038)	0,003 (0,030)
	Sonstige	-0,039 (0,037)	0,044 (0,073)	-0,012 (0,042)
	Keine Angabe	-1,095*** (0,042)	-1,183*** (0,055)	-1,134*** (0,037)
<b>Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft</b>	Erwerbsfähige Hilfsbedürftige – Anzahl	-0,017 (0,015)	0,002 (0,018)	-0,004 (0,012)
	Minderjähr. erwerbsfähige Hilfsbedürftige - Anzahl	-0,089*** (0,024)	0,062** (0,027)	-0,032 (0,020)
	Nichterwerbsfähige - Anzahl	0,070** (0,032)	0,010 (0,036)	0,045* (0,026)
	Kinder unter 15 Jahren – Anzahl	-0,060*** (0,017)	-0,036** (0,015)	-0,046*** (0,013)
	Personen über 65 Jahre – Anzahl	-0,012 (0,054)	-0,145 (0,097)	-0,052 (0,041)
	Sanktionen (letztes Jahr vor Kommunal-Kombi)	-0,138*** (0,048)	-0,110*** (0,030)	-0,117*** (0,027)
<b>Gesundheitliche Einschränkungen</b>	Gesundheitliche Einschränkungen	-0,031** (0,015)	0,021 (0,019)	-0,000 (0,014)
	Keine Angabe	0,267*** (0,075)	0,228*** (0,082)	0,251*** (0,076)
<b>Schwerbehinderung</b>	Schwerbehinderung	-0,089* (0,053)	-0,069 (0,043)	-0,078* (0,043)
	Keine Angabe	-0,595*** (0,076)	-0,676*** (0,090)	-0,631*** (0,078)
<b>Staatsangehörigkeit</b>	Deutsch	0,188* (0,107)	0,341*** (0,099)	0,254** (0,100)
	Keine Angabe	0,298* (0,166)	0,229 (0,183)	0,275* (0,162)
<b>Ausbildung</b>	Berufsausbildung	Referenz	Referenz	Referenz
	Keine Ausbildung	-0,154*** (0,034)	-0,121*** (0,019)	-0,143*** (0,021)
	Studium	0,165*** (0,028)	0,133*** (0,034)	0,154*** (0,024)
	Keine Angabe	-0,093** (0,045)	0,047 (0,059)	-0,031 (0,048)
<b>Schulabschluss</b>	Mittlere Reife	Referenz	Referenz	Referenz
	Kein Schulabschluss	-0,405*** (0,046)	-0,209*** (0,034)	-0,290*** (0,024)
	Hauptschulabschluss	-0,235*** (0,033)	-0,132*** (0,017)	-0,180*** (0,021)
	Abitur	0,145*** (0,041)	0,146*** (0,023)	0,140*** (0,024)

<b>Teilnahme</b>	<b>Frauen</b>	<b>Männer</b>	<b>Insgesamt</b>	
Keine Angabe	0,187*** (0,047)	0,177*** (0,053)	0,185*** (0,046)	
<b>Dauer einer svp. Beschäftigung</b>	1 Jahr vor dem Kommunal-Kombi	-0,297*** (0,034)	-0,280*** (0,042)	-0,288*** (0,034)
	2-4 Jahre vor dem Kommunal-Kombi	-0,019* (0,010)	-0,021*** (0,008)	-0,020*** (0,007)
	5-7 Jahre vor dem Kommunal-Kombi	0,008* (0,005)	0,021*** (0,004)	0,016*** (0,003)
<b>Dauer der Arbeitslosigkeit</b>	1 Jahr vor dem Kommunal-Kombi	0,047*** (0,010)	0,045*** (0,012)	0,045*** (0,010)
	2-4 Jahre vor dem Kommunal-Kombi	0 (0,003)	0,006 (0,007)	0,002 (0,004)
	5-7 Jahre vor dem Kommunal-Kombi	0,005* (0,003)	0,010** (0,005)	0,008** (0,003)
<b>Dauer der Arbeitssuche</b>	1 Jahr vor dem Kommunal-Kombi	-0,634*** (0,201)	-0,856*** (0,215)	-0,740*** (0,150)
	2-4 Jahre vor dem Kommunal-Kombi	0,004 (0,017)	0,006 (0,016)	0,004 (0,011)
	5-7 Jahre vor dem Kommunal-Kombi	0,029*** (0,011)	0,029 (0,019)	0,029** (0,012)
<b>Dauer der Teilnahme an einer Maßnahme</b>	1 Jahr vor dem Kommunal-Kombi	0,161*** (0,020)	0,152*** (0,021)	0,155*** (0,019)
	2-4 Jahre vor dem Kommunal-Kombi	0,086*** (0,007)	0,084*** (0,006)	0,085*** (0,006)
	5-7 Jahre vor dem Kommunal-Kombi	0,058*** (0,005)	0,057*** (0,007)	0,059*** (0,005)
Konstante	-3,230*** (0,318)	-3,578*** (0,381)	-3,389*** (0,340)	
Regionalmerkmale	ja	ja	ja	
Geschlecht	nein	nein	ja	
Altersdummies	ja	ja	ja	
Bestimmtheitsmaß	0,194	0,173	0,182	
Beobachtungen	278.354	267.298	545.652	

Die Standardfehler sind auf Kreisebene geclustert.

Signifikanzniveaus: \*  $p < .10$ , \*\*  $p < .05$ , \*\*\*  $p < .01$

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

### 6.3 Teilnehmendenstruktur und Leistungsbezug

Wie bereits in Abschnitt 4.5 zur Prozessdatenaufbereitung erwähnt, stehen für die Analysen 15.200 teilnehmende Beobachtungen zur Verfügung. Dies entspricht einer Identifikation von insgesamt 94,1% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten in den Prozessdaten. Ein Vergleich der Teilnehmendenstruktur basierend auf den Prozessdaten mit den Ergebnissen des Monitorings (ADELE), das die Gesamtheit aller Teilnehmenden am Bundesprogramm erfasst, war Bestandteil des vierten Zwischenberichts (IAW, ISG 2012, S. 35-45) und hat gezeigt, dass die in den BA-Prozessdaten identifizierten Teilnehmenden nahezu eine identische Struktur aufweisen wie die Gesamtheit aller Teilnehmenden in ADELE. Somit erfolgt in diesem Abschnitt die Beschreibung der Teilnehmendenstrukturen überwiegend auf Basis der BA-Prozessdaten, weil in diesen mehr Informationen vorhanden sind als in ADELE, insbesondere im Hinblick auf die Erwerbsbiografie und den Leistungsbezug der Teilnehmenden. Den folgenden deskriptiven Auswertungen liegt eine Grundgesamtheit von 15.200 Teilnehmenden zugrunde. Neben Analysen zu den soziodemografischen Merkmalen werden auch die Zusammenhänge zwischen Kommunal-Kombi-Beschäftigung und Leistungsbezug aufgezeigt. Da anhand der Prozessdaten weder Aussagen über Minderheiten noch über Personen mit Migrationshintergrund möglich sind, werden an dieser Stelle ergänzend die Ergebnisse des Monitorings herangezogen.

#### 6.3.1 Soziodemografische Merkmale

Die Analyse soziodemografischer Merkmale ermöglicht es, die Gruppe der Teilnehmenden am Bundesprogramm Kommunal-Kombi genauer zu beschreiben. Gemäß der Konzeption des Bundesprogramms sollten die Kommunal-Kombi-Arbeitsplätze mit Beziehern und Bezieherinnen von Arbeitslosengeld II besetzt werden, die seit mindestens 24 Monaten arbeitslos gemeldet sind und die seit mindestens zwölf Monaten im Bezug von Arbeitslosengeld II stehen sowie in einer der förderfähigen Regionen arbeitslos gemeldet sind. Mit Änderung der Förderrichtlinien zum 9. April 2009 wurde statt einer 24-monatigen Arbeitslosigkeit künftig eine Langzeitarbeitslosigkeit im Sinne des § 18 SGB III<sup>27</sup> als Förder Voraussetzung festgelegt. Somit steht das Bundesprogramm Kommunal-Kombi Langzeitarbeitslosen in den förderfähigen Regionen offen, die mindestens ein Jahr im SGB II-Bezug stehen. Weitere Einschränkungen hinsichtlich der Zielgruppe sah das Programm nicht vor. Als entscheidende Merkmale zur Beschreibung der Teilnehmenden werden daher zunächst das Geschlecht, das Alter und die regionale Verteilung betrachtet.

##### *Regionale Verteilung, Geschlecht und Alter*

Bereits durch die Festlegung der Förderregionen auf Basis der Arbeitsmarktlage wurde der Kommunal-Kombi zu einem überwiegend ostdeutschen Programm. Dies spiegelt sich auch – wie Tabelle 6.2 zeigt – in der regionalen Verteilung der Teilnehmenden wider. Von den insgesamt 15.200 Kommunal-Kombi-Beschäftigten befanden sich 86,7% im Zielgebiet 1 und 13,3% im Zielgebiet 2.<sup>28</sup> Der Anteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten in Ostdeutschland, was dem Zielgebiet 1 zuzüglich Berlin entspricht, lag bei 98,1%.

<sup>27</sup> Gemäß § 18 SGB III sind Langzeitarbeitslose Arbeitslose, die ein Jahr und länger arbeitslos sind. Für Leistungen, die Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzen, bleiben folgende Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren unberücksichtigt: 1. Zeiten einer Maßnahme der aktiven Arbeitsförderung oder zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II; 2. Zeiten einer Krankheit, einer Pflegebedürftigkeit oder eines Beschäftigungsverbots nach dem Mutterschutzgesetz; 3. Zeiten der Betreuung und Erziehung aufsichtsbedürftiger Kinder oder der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger; 4. Beschäftigungen oder selbständige Tätigkeiten bis zu einer Dauer von insgesamt sechs Monaten; 5. Zeiten, in denen eine Beschäftigung rechtlich nicht möglich war; 6. kurze Unterbrechungen der Arbeitslosigkeit ohne Nachweis. Ergibt sich der Sachverhalt einer unschädlichen Unterbrechung üblicherweise nicht aus den Unterlagen der Arbeitsvermittlung, so reicht Glaubhaftmachung aus.

<sup>28</sup> Das Zielgebiet 1 umfasst alle ostdeutschen Bundesländer ohne Berlin. Das Zielgebiet 2 umfasst alle westdeutschen Bundesländer und Berlin. Der Unterschied zwischen den Zielgebieten und der regionalen Verteilung nach Ost- und Westdeutschland liegt somit allein an der Zuordnung von Berlin.

**Tabelle 6.2: Beschäftigte des Kommunal-Kombi nach Geschlecht und regionaler Verteilung**

Gebiet	Insgesamt		Frauen		Männer	
	Anzahl		Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
Zielgebiet 1	13.172		6.872	52,2	6.300	47,8
Zielgebiet 2	2.028		934	46,1	1.094	53,9
Bremen	91		32	35,2	59	64,8
Hessen	80		31	38,8	49	61,2
Rheinland-Pfalz	111		39	35,1	72	64,9
Westdeutschland	282		102	36,2	180	63,8
Berlin	1.746		832	47,7	914	52,3
Brandenburg	4.185		2.233	53,4	1.952	46,6
Mecklenburg-Vorpommern	1.315		570	43,4	745	56,6
Sachsen	5.059		2.761	54,6	2.298	45,4
Sachsen-Anhalt	2.523		1.263	50,1	1.260	49,9
Thüringen	90		45	50,0	45	50,0
Ostdeutschland	14.918		7.704	51,6	7.214	48,4
Anzahl aller Eintritte	15.200		7.806	51,4	7.394	48,6

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Mit 51,4% war der Frauenanteil insgesamt etwas höher als der Männeranteil, der bei 48,6% lag (vgl. Tabelle 6.2). Auffällig ist, dass in den westlichen Bundesländern der Frauenanteil unterdurchschnittlich war, während in den ostdeutschen Bundesländern mit Ausnahme von Berlin und Mecklenburg-Vorpommern ein durchschnittlicher bis überdurchschnittlicher Frauenanteil vorzufinden war. Grundsätzlich lässt sich aber feststellen, dass der Frauenanteil an den Kommunal-Kombi-Beschäftigten in Ostdeutschland deutlich höher war (51,6%) als in Westdeutschland (36,2%).

Anhand der Prozessdaten kann die für den Arbeitsmarkt relevante Aufteilung nach den Altersgruppen unter 25 Jahre, 25 bis 49 Jahre sowie 50 Jahre und älter vorgenommen werden.<sup>29</sup> Tabelle 6.3 verdeutlicht, dass ein sehr geringer Teil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten unter 25 Jahre alt war (0,7%) und dass die Altersgruppe 50 Jahre und älter deutlich stärker vertreten (57,2%) war als die Gruppe der 25- bis 49-Jährigen (42,1%). Der hohe Anteil der über 50-Jährigen kann unter anderem daran liegen, dass, soweit keine ESF-Landesmittel eingesetzt werden, der Bundeszuschuss zum Arbeitnehmerbruttoentgelt für diesen Personenkreis um 100 Euro pro Monat erhöht werden konnte.

**Tabelle 6.3: Beschäftigte des Kommunal-Kombi nach Altersgruppen\***

	Unter 25 Jahre		25-49 Jahre		50 Jahre und älter	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
<b>... nach Gebiet</b>						
Insgesamt	104	0,7	6.404	42,1	8.691	57,2
Zielgebiet 1	93	0,7	5.071	38,5	8.007	60,8
Zielgebiet 2	11	0,5	1.333	65,7	684	33,7
Westdeutschland	3	1,1	189	67,0	90	31,9
Ostdeutschland	101	0,7	6.215	41,7	8.601	57,7
<b>... nach Geschlecht</b>						
Frauen	66	0,9	3.506	44,9	4.234	54,2
Männer	38	0,5	2.898	39,2	4.457	60,3

\* Zu einer Beobachtung fehlen die Angaben, sodass die Grundgesamtheit 15.199 Teilnehmende beträgt.

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Die regionalen Auswertungen zeigen, dass der Anteil älterer Kommunal-Kombi-Beschäftigter im Zielgebiet 1 sehr hoch war. 60,8% aller Kommunal-Kombi-Beschäftigten im Zielgebiet 1 waren 50 Jahre

<sup>29</sup> Das Alter der Kommunal-Kombi-Beschäftigten wird zum Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung berechnet.

oder älter. Im Zielgebiet 2 betrug dieser Anteil lediglich 33,7%. Dieser Unterschied ist ebenfalls bei der regionalen Unterscheidung nach Ostdeutschland (57,7%) und Westdeutschland (31,9%) zu beobachten. Während sich in den meisten Bundesländern des Zielgebiets 1 der Anteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten 50 Jahre oder älter zwischen 49,3% (Brandenburg) und 56,7% (Thüringen) bewegte, war dieser Anteil in Mecklenburg-Vorpommern (65,2%) und Sachsen-Anhalt (89,9%) deutlich höher.

In den Altersgruppen der unter 25-Jährigen und der 25- bis 49-Jährigen war der Frauenanteil jeweils höher als der Männeranteil. Insbesondere bei den unter 25-Jährigen befanden sich größtenteils weibliche Kommunal-Kombi-Beschäftigte (63,5%), während der Frauenanteil in der Altersgruppe der 25- bis 49-Jährigen 54,7% betrug. Im Unterschied zu den beiden erwähnten Altersgruppen waren in der Altersgruppe 50 Jahre und älter männliche Beschäftigte stärker vertreten als weibliche. Der Frauenanteil betrug hier 48,7%.

#### *Staatsangehörigkeit und Migrationshintergrund*

Anhand der BA-Prozessdaten sind weder Aussagen über Minderheiten noch über Personen mit Migrationshintergrund möglich. Allerdings kann der Anteil der Teilnehmenden ohne deutsche Staatsangehörigkeit als ein Aspekt des Migrationshintergrundes betrachtet werden.

**Tabelle 6.4: Beschäftigte des Kommunal-Kombi nach Staatsangehörigkeit**

	Mit deutscher Staatsangehörigkeit		Keine deutsche Staatsangehörigkeit		Keine Angabe	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
<b>... nach Gebiet</b>						
Insgesamt	14.770	97,0	373	2,5	57	0,4
Zielgebiet 1	12.951	98,3	170	1,3	51	0,4
Zielgebiet 2	1.819	89,7	203	10,0	6	0,3
Westdeutschland	268	95,0	14	5,0	0	0,0
Ostdeutschland	14.502	97,2	359	2,4	57	0,4
<b>... nach Geschlecht</b>						
Frauen	7.546	96,7	224	2,9	36	0,5
Männer	7.224	97,7	149	2,0	21	0,3

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Insgesamt besaßen 2,5% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten keine deutsche Staatsbürgerschaft. Insbesondere im Zielgebiet 2 wurden Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit (10,0%) im Kommunal-Kombi beschäftigt. Wie Tabelle 6.5 zeigt, liegt dies vor allem an Berlin mit einem Ausländeranteil von 10,8%. Dementsprechend geringer ist die Differenz zwischen den Anteilen, wenn der Ausländeranteil zwischen West- (5,0%) und Ostdeutschland (2,4%) verglichen wird. Eine Aufteilung nach Geschlecht ergibt, dass der Ausländeranteil unter den weiblichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten überproportional größer war. 2,9% der weiblichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten hatten keine deutsche Staatsangehörigkeit, was einem Frauenanteil von 60% unter den Kommunal-Kombi-Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit entspricht.

**Tabelle 6.5: Anteil an den Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit keiner deutschen Staatsangehörigkeit nach Bundesländern**

Bundesland	Keine deutsche Staatsangehörigkeit	
	Anzahl	Prozent
Bremen	4	4,4
Hessen	5	6,3
Rheinland-Pfalz	5	4,5
Berlin	189	10,8
Brandenburg	76	1,8
Mecklenburg-Vorpommern	11	0,8
Sachsen	64	1,3
Sachsen-Anhalt	19	0,8
Thüringen	0	0,0

Quelle: IEB, eigene Berechnungen.

Im Unterschied zu den Prozessdaten liefert ADELE, auf dessen Basis das Monitoring erfolgte, Informationen über anerkannte Minderheiten<sup>30</sup> und Personen mit Migrationshintergrund. Der Anteil der anerkannten Minderheiten an allen Eintritten betrug gerade einmal 0,4%, unterschied sich nur marginal zwischen Zielgebiet 1 (0,3%) und Zielgebiet 2 (0,8%) bzw. Ostdeutschland (0,3%) und Westdeutschland (1,5%) und kann mit Ausnahme des Bundeslands Hessen (7,1%) folglich außer Acht gelassen werden.

Während 2,5% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten keine deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, lag der Anteil von Personen mit einem Migrationshintergrund – gemessen an allen Eintritten – im Bundesprogramm Kommunal-Kombi insgesamt bei 5,1% und war im Zielgebiet 2 mit 16,2% eindeutig höher als im Zielgebiet 1 (3,4%). Der Anteil der Kommunal-Kombi geförderten Beschäftigten, die einen Migrationshintergrund aufwiesen, war in allen westdeutschen Bundesländern und Berlin eindeutig höher als in den ostdeutschen Bundesländern:

- Bremen: 18,8%
- Hessen: 18,8%
- Rheinland-Pfalz: 16,1%
- Berlin: 16,0%

#### *Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder einer Schwerbehinderung*

Eine weitere Problemgruppe am Arbeitsmarkt stellen Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen oder einer Schwerbehinderung dar. Die Prozessdaten der BA enthalten Informationen zum Schwerbehindertenstatus<sup>31</sup> sowie zu gesundheitlichen Einschränkungen und deren Auswirkungen auf die Vermittlung. Dabei werden der Schwerbehindertenstatus sowie das Vorliegen gesundheitlicher Einschränkungen sowohl separat als auch gemeinsam betrachtet. Es gilt zu berücksichtigen, dass insbesondere die Variablen zu den gesundheitlichen Einschränkungen nicht für alle Beobachtungen vorliegen.<sup>32</sup> Die Angaben sind daher als Untergrenze zu interpretieren.

<sup>30</sup> Dänen in Schleswig, Sinti und Roma, Friesen und Sorben.

<sup>31</sup> Als schwerbehindert gelten Personen mit einem Grad der Behinderung von 50 oder höher. Bei einem Grad der Behinderung von 30 oder 40 können Personen nach § 2 SchwbG gleichgestellt werden und fallen dann hier ebenfalls in die Definition des Schwerbehindertenstatus.

<sup>32</sup> 2,1% der Beobachtungen enthalten keine Informationen zum Schwerbehindertenstatus und 19,9% der Beobachtungen keine Informationen zu den gesundheitlichen Einschränkungen. Durch eine Zusammenfassung des Schwerbehindertenstatus und der gesundheitlichen Einschränkungen liegen für 2,1% der Beobachtungen keine Informationen vor. Die ausführlichen Tabellen zu diesen Merkmalen befinden sich im Anhang.

**Tabelle 6.6: Anteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit einer Schwerbehinderung oder gesundheitlichen Einschränkungen**

	Schwerbehinderung	Gesundheitliche Einschränkung	Gesundheitliche Einschränkung allgemein (inkl. Schwerbehinderung)
<b>... nach Gebiet</b>			
Insgesamt	2,9%	20,9%	21,4%
Zielgebiet 1	2,5%	20,2%	20,7%
Zielgebiet 2	5,5%	25,2%	25,5%
Westdeutschland	4,3%	33,0%	33,3%
Ostdeutschland	2,9%	20,6%	21,1%
<b>... nach Geschlecht</b>			
Frauen	2,3%	16,6%	17,0%
Männer	3,7%	25,4%	26,0%

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Insgesamt hatten unter den Kommunal-Kombi-Beschäftigten 2,9% einen Schwerbehindertenstatus bzw. waren diesem gleichgestellt. 20,9% hatten gesundheitliche Einschränkungen. Bei 21,4% lag entweder eine gesundheitliche Einschränkung oder eine Schwerbehinderung vor. Tabelle 6.6 zeigt, dass insbesondere in Westdeutschland Personen mit einer Schwerbehinderung (4,3%) bzw. mit gesundheitlichen Einschränkungen (33,0%) einer Kommunal-Kombi-Beschäftigung nachgingen. Insbesondere in den Bundesländern Bremen (38,5%) und Rheinland-Pfalz (35,1%) arbeiteten viele Kommunal-Kombi-Beschäftigte, die unter gesundheitlichen Einschränkungen zu leiden hatten. Im Unterschied dazu hatten lediglich 15,5% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten in Brandenburg gesundheitliche Einschränkungen. Weiterhin ist auffällig, dass der Anteil der männlichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit entweder einer Schwerbehinderung (3,7%), gesundheitlichen Einschränkungen (25,4%) oder einem von beidem (26,0%) überdurchschnittlich hoch war.

### *Schul- und Berufsausbildung*

Ein entscheidender Faktor für eine erfolgreiche und nachhaltige Integration in den Arbeitsmarkt ist die Qualifikation der Erwerbsperson. Personen, die keinen Schulabschluss oder keine Berufsausbildung haben, zählen zu den Verlierern bzw. Verliererinnen auf dem Arbeitsmarkt, da sich deren Beschäftigungschancen in den letzten Jahren drastisch verschlechtert haben. Neben dem Gesundheitszustand sind daher sowohl der Schulabschluss (siehe Tabelle 6.8) als auch der Berufsabschluss (siehe Tabelle 6.9) vermittlungsrelevante Merkmale und somit auch Bestandteil der Beschreibung der Teilnehmendenstrukturen.

Die Hälfte der Kommunal-Kombi-Beschäftigten hatte als höchsten Schulabschluss die Mittlere Reife (50,6%). Ein Viertel verfügte über einen Hauptschulabschluss. Weitere 11,6% besaßen die (Fach-)Hochschulreife sowie 5,9% keinen Schulabschluss. Bei einer Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland zeigt sich für Ostdeutschland ein fast identisches Bild wie für die Gesamtheit der Kommunal-Kombi-Beschäftigten, während hingegen in Westdeutschland fast jeder fünfte Kommunal-Kombi-Beschäftigte keinen Schulabschluss vorweisen konnte (17,4%) und über die Hälfte die Schule mit einem Hauptschulabschluss abgeschlossen hatte (53,9%). Insbesondere in den Bundesländern Rheinland-Pfalz (27,0%) und Bremen (14,3%) verfügten viele Kommunal-Kombi-Beschäftigte über keinen Schulabschluss (siehe Tabelle 6.7). Auffällig ist zudem, dass der Anteil der Personen mit Hochschulreife im Zielgebiet 2 deutlich über jenen im Zielgebiet 1 lag. Dies liegt an den überdurchschnittlich hohen Anteilen in Berlin (26,5%) und Hessen (27,5%).

**Tabelle 6.7 Anteil an den Kommunal-Kombi-Beschäftigten nach Schulabschluss**

Bundesland	Kein Schulabschluss	Hauptschulabschluss	Mittlere Reife	(Fach-)Hochschulreife
Bremen	14,3%	60,4%	18,7%	6,6%
Hessen	7,5%	43,7%	21,2%	27,5%
Rheinland-Pfalz	27,0%	55,9%	10,8%	6,3%
Berlin	8,3%	29,0%	36,2%	26,5%
Brandenburg	5,3%	21,7%	49,6%	8,1%
Mecklenburg-Vorpommern	6,8%	26,9%	55,4%	9,3%
Sachsen	4,4%	22,8%	55,8%	11,1%
Sachsen-Anhalt	6,5%	28,6%	52,6%	8,8%
Thüringen	3,3%	17,8%	65,6%	13,3%

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

**Tabelle 6.8: Beschäftigte des Kommunal-Kombi nach Schulabschluss**

	Kein Schulabschluss		Hauptschulabschluss		Mittlere Reife		(Fach)Hochschulreife		Keine Angabe	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
<b>... nach Gebiet</b>										
Insgesamt	893	5,9	3.809	25,1	7.688	50,6	1.758	11,6	1.052	6,9
Zielgebiet 1	699	5,3	3.151	23,9	7.010	53,2	1.261	9,6	1.051	8,0
Zielgebiet 2	194	9,6	658	32,4	678	33,4	497	24,5	1	0,1
Westdeutschland	49	17,4	152	53,9	46	16,3	35	12,4	0	0,0
Ostdeutschland	844	5,7	3.657	24,5	7.642	51,2	1.723	11,5	1.052	7,1
<b>... nach Geschlecht</b>										
Frauen	292	3,7	1.552	19,9	4.484	57,4	922	11,8	556	7,1
Männer	601	8,1	2.257	30,5	3.204	43,3	836	11,3	496	6,7

Quelle: IEB (N=15.200) eigene Berechnungen.

**Tabelle 6.9: Beschäftigte des Kommunal-Kombi nach Berufsausbildung**

	Keine Berufsausbildung		Berufsausbildung		(Fach-)Hochschulabschluss		Keine Angabe	
	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent	Anzahl	Prozent
<b>... nach Gebiet</b>								
Insgesamt	1.906	12,5	10.652	70,1	1.718	11,3	924	6,1
Zielgebiet 1	1.287	9,8	9.631	73,1	1.334	10,1	920	7,0
Zielgebiet 2	619	30,5	1.021	50,4	384	18,9	4	0,2
Westdeutschland	134	47,5	125	44,3	23	8,2	0	0,0
Ostdeutschland	1.772	11,9	10.527	70,6	1.695	11,4	924	6,2
<b>... nach Geschlecht</b>								
Frauen	889	11,4	5.467	70,0	984	12,6	466	6,0
Männer	1.017	13,8	5.185	70,1	734	9,9	458	6,2

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Auch beim Schulabschluss sind Unterschiede zwischen Männern und Frauen festzustellen. So hatten weibliche Kommunal-Kombi-Beschäftigte im Vergleich zu den männlichen Beschäftigten in der Regel einen höheren Schulabschluss. Während 8,1% der männlichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten keinen Schulabschluss hatten, traf dies bei den Frauen nur auf 3,7% zu. Der Unterschied ist aber – wie Tabelle 7.7 zu entnehmen ist – insbesondere auf den deutlich höheren Anteil der weiblichen Kommunal-

Kombi-Beschäftigten mit Mittlerer Reife (57,4%) zurückzuführen. Die Anteile der Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit (Fach-)Hochschulreife unterschieden sich dagegen kaum zwischen den Geschlechtern (Frauen: 11,8%; Männer: 11,3%).

Im Hinblick auf die letzte abgeschlossene berufliche Ausbildung sind ebenfalls im Ost-West-Vergleich deutliche Unterschiede zu erkennen. 47,5% der in Westdeutschland lebenden Teilnehmenden besaßen keine Berufsausbildung, während es in Ostdeutschland lediglich 11,9% waren. Der Großteil der Teilnehmenden aus Ostdeutschland hatte eine abgeschlossene Berufsausbildung (70,6%), in Westdeutschland traf dies auf weniger als die Hälfte der Teilnehmenden zu (44,3%). Der Anteil der Teilnehmenden mit einem Hochschulabschluss war in Ostdeutschland (11,4%) etwas höher als in Westdeutschland (8,2%). Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einer Differenzierung der beruflichen Qualifikation nach Zielgebieten. Im Zielgebiet 2 hatte einerseits die Hälfte der Kommunal-Kombi-Beschäftigten eine Berufsausbildung, auf der anderen Seite waren mit einem Anteil von 30,5% aber auch verhältnismäßig viele Kommunal-Kombi-Beschäftigte ohne einen Berufsabschluss vertreten. Im Zielgebiet 1 hatten hingegen 73,1% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten eine Berufsausbildung und lediglich 9,8% verfügten über keine Berufsausbildung. Im Unterschied zu der Differenzierung nach Ost- und Westdeutschland lag der Anteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit einem (Fach-)Hochschulabschluss im Zielgebiet 1 mit 10,1% deutlich unterhalb des Anteils der (Fach-)Hochschulabsolventen im Zielgebiet 2 (18,9%). Dies ist, wie in Tabelle 7.9 deutlich wird, auf den überdurchschnittlich hohen Anteil an Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit einem (Fach-)Hochschulabschluss in Berlin (20,7%) zurückzuführen. Lediglich in Hessen (21,3%) war der Anteil noch höher, in den anderen Bundesländern schwankten die Anteile zwischen 1,8% (Rheinland-Pfalz) und 15,6% (Thüringen).

**Tabelle 6.10: Anteil an den Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit bzw. ohne Berufsausbildung nach Bundesländern**

Bundesland	Keine Berufsausbildung	Berufsausbildung	(Fach-) Hochschulabschluss
Bremen	51,6%	44,0%	4,4%
Hessen	28,7%	50,0%	21,3%
Rheinland-Pfalz	57,7%	40,5%	1,8%
Berlin	27,8%	51,3%	20,7%
Brandenburg	10,3%	68,6%	9,2%
Mecklenburg-Vorpommern	10,0%	77,4%	10,0%
Sachsen	9,1%	73,5%	11,1%
Sachsen-Anhalt	10,1%	77,3%	9,6%
Thüringen	7,8%	76,7%	15,6%

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Anders als bei den Schulabschlüssen lassen sich bei den Berufsabschlüssen keine gravierenden Unterschiede zwischen Männern und Frauen feststellen. So hatten jeweils knapp 70% der männlichen (70,1%) sowie der weiblichen (70,0%) Kommunal-Kombi-Beschäftigten eine Berufsausbildung absolviert. Der Anteil der männlichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten ohne Berufsausbildung war um 2,4 Prozentpunkte größer als bei den Frauen (13,8% vs. 11,4%). Dementsprechend war der Anteil der weiblichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit einem (Fach-)Hochschulabschluss um 2,7 Prozentpunkte höher als bei den männlichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten (12,6% vs. 9,9%).

### *Bedarfsgemeinschaften und Familienstand*

Für die Integrationschancen und insbesondere für die Möglichkeit, den Hilfebezug zu überwinden, sind Größe und Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften, in der die teilnehmende Person lebt, von großer Bedeutung. Bei 45,4% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten bestand die Bedarfsgemeinschaft ausschließlich aus dem Teilnehmer bzw. der Teilnehmerin selbst. 35,9% lebten mit einer weiteren

Person und 11,9% mit zwei weiteren Personen zusammen, während in nur 6,8% der Fälle die Bedarfsgemeinschaften mehr als drei Personen umfasste (siehe Tabelle 6.11).

**Tabelle 6.11: Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft nach Geschlecht**

Anzahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft	Insgesamt		Frauen		Männer	
	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%
1	6.907	45,4	3.061	39,2	3.846	52,0
2	5.455	35,9	3.153	40,4	2.302	31,1
3	1.809	11,9	1.077	13,8	732	9,9
4	729	4,8	398	5,1	331	4,5
5	200	1,3	80	1,0	120	1,6
6 und mehr	75	0,5	27	0,3	48	0,6
Keine Angabe	25	0,2	10	0,1	15	0,2
<b>Insgesamt</b>	<b>15.200</b>	<b>100,0</b>	<b>7.806</b>	<b>100,0</b>	<b>7.394</b>	<b>100,0</b>

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Der hohe Anteil an Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaften ist vor allem auf den hohen Anteil der männlichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten, die alleine lebten, zurückzuführen. Während 52,0% der Teilnehmer alleine in einer Bedarfsgemeinschaft lebten, lag dieser Anteil bei den Teilnehmerinnen bei 39,2%. Weitere 40,4% der Teilnehmerinnen lebten mit einer weiteren Person in einer Bedarfsgemeinschaft, bei den Teilnehmern traf dies auf 31,1% zu (vgl. Tabelle 6.11).

**Tabelle 6.12: Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft nach Ost- und Westdeutschland**

Anzahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%
1	147	52,1	6.760	45,3
2	71	25,2	5.384	36,1
3	39	13,8	1.770	11,9
4	14	5,0	715	4,8
5	8	2,8	192	1,3
6 und mehr	3	1,1	72	0,5
Keine Angabe	0	0,0	25	0,2
<b>Insgesamt</b>	<b>282</b>	<b>100,0</b>	<b>14.918</b>	<b>100,0</b>

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Zwischen Ost- und Westdeutschland sind keine großen Unterschiede zu beobachten. In Westdeutschland waren die Bedarfsgemeinschaften geringfügig größer als in Ostdeutschland. Während 81,4% der ostdeutschen Kommunal-Kombi-Beschäftigten alleine oder mit einer weiteren Person in einer Bedarfsgemeinschaft lebten, traf dies auf 77,3% der westdeutschen Kommunal-Kombi-Beschäftigten zu. Dementsprechend waren die größeren Bedarfsgemeinschaften in Westdeutschland etwas stärker vertreten. 8,9% der westdeutschen Kommunal-Kombi-Beschäftigten lebten in Bedarfsgemeinschaften mit vier (5,0%), fünf (2,8%) oder sechs und mehr (1,1%) Mitgliedern. Der Vergleichswert in Ostdeutschland lag bei 6,6% (siehe Tabelle 6.12). Im Hinblick auf die Differenzierung nach Zielgebieten fällt vor allem auf, dass im Zielgebiet 2 viele Teilnehmende alleine eine Bedarfsgemeinschaft bildeten (59,6%) (siehe Tabelle 6.13.).

**Tabelle 6.13: Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft nach Zielgebieten**

Anzahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft	Zielgebiet 1		Zielgebiet 2	
	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%
1	5.699	43,3	1.208	59,6
2	5.032	38,2	423	20,9
3	1.594	12,1	215	10,6
4	619	4,7	110	5,4
5	150	1,1	50	2,5
6 und mehr	56	0,4	19	0,9
Keine Angabe	22	0,2	3	0,2
Insgesamt	13.172	100,0	2.028	100,0

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Über alle drei Altersgruppen hinweg ist zu beobachten, dass annähernd die Hälfte der Teilnehmenden alleine eine Bedarfsgemeinschaft bildete (siehe Tabelle 6.14). Sowohl jüngere als auch ältere Teilnehmende lebten in den meisten Fällen mit einer bis zwei weiteren Personen zusammen (48,1% bzw. 52,2%). Bei den Teilnehmenden zwischen 25 und 49 Jahren war dies bei 41,8% der Fall. Bei 9,6% der 25- bis 49-Jährigen bestand die Bedarfsgemeinschaft aus vier Personen, aber auch Bedarfsgemeinschaften mit fünf (2,6%) oder sechs und mehr Mitglieder (0,9%) waren in dieser Altersgruppe relativ stark vertreten.

**Tabelle 6.14: Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft nach Altersgruppen**

Anzahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft	Unter 25 Jahre		25-49 Jahre		50 Jahre und älter	
	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%
1	50	48,1	2.882	45,0	3.975	45,7
2	28	26,9	1.545	24,1	3.882	44,7
3	22	21,2	1.134	17,7	653	7,5
4	4	3,9	613	9,6	112	1,3
5	0	0,0	165	2,6	35	0,4
6 und mehr	0	0,0	59	0,9	16	0,2
Keine Angabe	0	0,0	6	0,1	18	0,2
Insgesamt	104	100,0	6.404	100,0	8.691	100,0

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Der Blick auf die Staatsangehörigkeit zeigt, dass die Bedarfsgemeinschaften bei Kommunal-Kombi-Beschäftigten, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, größer waren als bei deutschen Kommunal-Kombi-Beschäftigten (siehe Tabelle 6.15). Während 82% der deutschen Kommunal-Kombi-Beschäftigten alleine oder mit einer weiteren Person in einer Bedarfsgemeinschaft lebten, traf dies auf 56% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten ohne deutsche Staatsangehörigkeit zu. Bei Kommunal-Kombi-Beschäftigten, die keinen deutschen Pass besaßen, waren größere Bedarfsgemeinschaften stärker vertreten. So lebte ein Fünftel in einer Bedarfsgemeinschaft mit vier Mitgliedern und knapp ein Viertel mit fünf oder sechs und mehr Mitgliedern. Die Vergleichswerte für Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit deutschem Pass lagen bei 4,5% bzw. 1,6%.

**Tabelle 6.15: Anzahl der Mitglieder in der Bedarfsgemeinschaft nach Staatsangehörigkeit**

Anzahl der Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft	Mit deutscher Staatsangehörigkeit		Keine deutsche Staatsangehörigkeit		Keine Angabe	
	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%
1	6.766	45,8	118	31,6	23	40,3
2	5.347	36,2	91	24,4	17	29,8
3	1.725	11,7	76	20,4	8	14,0
4	670	4,5	54	14,5	5	8,8
5	172	1,2	25	6,7	3	5,3
6 und mehr	66	0,4	9	2,4	0	0,0
Keine Angabe	24	0,2	0	0,0	1	1,7
<b>Insgesamt</b>	<b>14.770</b>	<b>100,0</b>	<b>373</b>	<b>100,0</b>	<b>57</b>	<b>100,0</b>

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Der hohe Anteil an Kommunal-Kombi-Beschäftigten, die alleine in einer Bedarfsgemeinschaft lebten, lässt sich unter anderem durch den hohen Anteil der ledigen Teilnehmenden (31,6%) beziehungsweise der vom Partner oder der Partnerin getrennt oder geschieden lebenden Teilnehmenden (25,1%) erklären. Tabelle 6.16 ist zu entnehmen, dass diese beiden Gruppen etwas mehr als die Hälfte (55,7%) der Teilnehmenden ausmachten. 42,5% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten lebten in einer Partnerschaft.<sup>33</sup>

**Tabelle 6.16: Familienstand der Teilnehmenden**

Familienstand	Insgesamt		Frauen		Männer	
	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%
Ledig	4.658	30,6	2.090	26,8	2.568	34,7
In Partnerschaft	6.455	42,5	3.194	40,9	3.261	44,1
Verwitwet	250	1,6	206	2,6	44	0,6
Geschieden/getrennt lebend	3.812	25,1	2.306	29,5	1.506	20,4
Keine Angabe	25	0,2	10	0,1	15	0,2
<b>Insgesamt</b>	<b>15.200</b>	<b>100,0</b>	<b>7.806</b>	<b>100,0</b>	<b>7.394</b>	<b>100,0</b>

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Die Differenzierung nach Frauen und Männern ergibt, dass der überwiegende Teil der Teilnehmer entweder ledig war (34,7%) oder in einer Partnerschaft lebte (44,1%). Ein etwas kleinerer Teil war geschieden oder lebte getrennt (20,4%). Bei den Teilnehmerinnen befanden sich 40,9% in einer Partnerschaft, während etwas mehr als die Hälfte alleine lebte (56,3%). Während bei den alleinlebenden Frauen die geschiedenen oder getrennt lebenden Frauen überwogen (29,5% vs. 26,8%), stellte bei den alleinlebenden Männern die Gruppe der Ledigen den größeren Anteil dar (34,7% vs. 20,4%).

Es ist wenig überraschend, dass insbesondere unter den jüngeren Kommunal-Kombi-Beschäftigten der Familienstand ledig dominierte (84,6%) und der Anteil der ledigen Teilnehmenden in den älteren Altersgruppen weiter abnahm (25-49 Jahre: 47,5%; 50 Jahre und älter: 17,6%). Während bei den 25- bis 49-Jährigen die Ledigen noch die größte Gruppe darstellte, hat sich das Verhältnis bei den 50-Jährigen und älter gedreht. Hier dominierten die Partnerschaften (51,0%) deutlich den ledigen Familienstand. Ebenfalls wenig überraschend ist die Tatsache, dass die Anteile der verwitweten (2,5%) bzw. geschiedenen oder getrennt (28,8%) lebenden Teilnehmenden in der Gruppe der ab 50-Jährigen relativ hoch waren (siehe Tabelle 6.17).

<sup>33</sup> Unter Partnerschaft sind Ehen, eingetragene Lebenspartnerschaften sowie eheähnliche Gemeinschaften zusammengefasst.

**Tabelle 6.17: Familienstand der Teilnehmenden nach Altersgruppen**

Familienstand	Unter 25 Jahre		25-49 Jahre		50 Jahre und älter	
	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%
Ledig	88	84,6	3.043	47,5	1.527	17,6
In Partnerschaft	16	15,4	2.009	31,4	4.430	51,0
Verwitwet	0	0,0	36	0,6	214	2,5
Geschieden/getrennt lebend	0	0,0	1.310	20,5	2.502	28,8
Keine Angabe	0	0,0	6	0,1	18	0,2
Insgesamt	104	100,0	6.404	100,0	8.691	100,0

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Bezüglich des Familienstands sind zwischen Ost- und Westdeutschland vor allem Unterschiede bei den Ledigen und den in Partnerschaft lebenden Teilnehmenden zu erkennen (Tabelle 6.18). Während in Westdeutschland der größere Anteil ledig war (40,4%) und 28,4% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten in einer Partnerschaft lebte, drehte sich dieses Bild in Ostdeutschland um. Hier lebte der größere Anteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten in einer Partnerschaft (42,7%), und 30,5% waren ledig. Wenig Unterschied lässt sich bei den geschiedenen oder getrennt lebenden Teilnehmenden feststellen (Ostdeutschland: 25,0%, Westdeutschland: 29,8%) und kaum ein Unterschied zeigt sich bei den verwitweten Teilnehmenden.

**Tabelle 6.18: Familienstand der Teilnehmenden nach Ost- und Westdeutschland**

Familienstand	Westdeutschland		Ostdeutschland	
	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%
Ledig	114	40,4	4.544	30,5
In Partnerschaft	80	28,4	6.375	42,7
Verwitwet	4	1,4	246	1,6
Geschieden/getrennt lebend	84	29,8	3.728	25,0
Keine Angabe	0	0,0	25	0,2
Insgesamt	282	100,0	14.918	100,0

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Bei Betrachtung der Zielgebiete (Tabelle 6.19) kann man ein ähnliches Bild erkennen. Dabei waren die Unterschiede bei den Ledigen und in Partnerschaft lebenden Teilnehmenden zwischen den Zielgebieten noch stärker ausgeprägt als bei der Unterscheidung nach Ost- und Westdeutschland. Im Zielgebiet 1 lag der Anteil der Ledigen bei 28,1%, und 45,2% befanden sich in Partnerschaften. Im Gegensatz dazu waren im Zielgebiet 2 die Verhältnisse umgekehrt. 47,0% der Teilnehmenden im Zielgebiet 2 waren ledig, während nur 24,5% in Partnerschaften lebten. Analog zum Ost-West-Vergleich lässt sich bei der Gruppe der geschiedenen oder getrennt lebenden Teilnehmenden kein großer Unterschied zwischen den Zielgebieten feststellen (Zielgebiet 1: 24,7%; Zielgebiet 2: 27,4%).

**Tabelle 6.19: Familienstand der Teilnehmenden nach Zielgebieten**

Familienstand	Zielgebiet 1		Zielgebiet 2	
	Anzahl	Anteil in%	Anzahl	Anteil in%
Ledig	3.704	28,1	954	47,0
In Partnerschaft	5.959	45,2	496	24,5
Verwitwet	230	1,7	20	1,0
Geschieden/getrennt lebend	3.257	24,7	555	27,4
Keine Angabe	22	0,2	3	0,1
Insgesamt	13.172	100,0	2.028	100,0

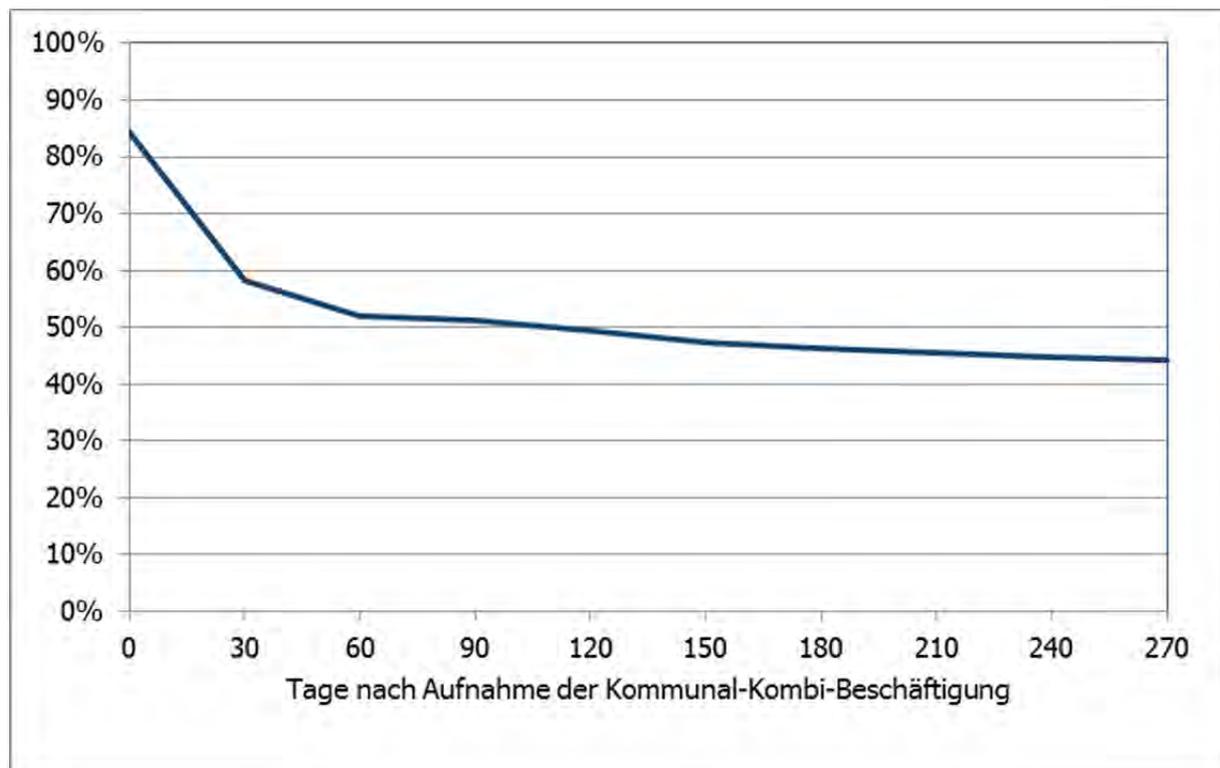
Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

### 6.3.2 Kommunal-Kombi-Beschäftigung und Leistungsbezug

Basierend auf den BA-Prozessdaten können auch Aussagen darüber getroffen werden, wie viele Kommunal-Kombi-Beschäftigte durch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi aus dem Leistungsbezug abgegangen sind.

Abbildung 6.1 zeigt die Veränderung des Anteils der Beschäftigten mit zusätzlichem Leistungsbezug. Direkt zu Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung befanden sich 84,3% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten im Leistungsbezug. Dies ist nicht weiter überraschend, da der Leistungsbezug nicht tagesgenau mit der Aufnahme einer Beschäftigung endet. Aus diesem Grund sank der Anteil der Leistungsempfänger/innen nach 30 Tagen um 26 Prozentpunkte auf 58,3% sowie nach 60 Tagen um weitere 6,4 Prozentpunkte auf 51,9%. Danach sank der Anteil der Leistungsempfänger/innen kontinuierlich weiter auf etwa 44%, allerdings sind die Anteilsveränderungen deutlich geringer (siehe hierzu auch Tabelle A.6.6. im Anhang)<sup>34</sup>. Der weitere Anteilsrückgang nach dem Anpassungsprozess in den ersten beiden Monaten ist möglicherweise auf eine Erhöhung des Einkommens aus der Kommunal-Kombi-Beschäftigung<sup>35</sup> oder auf einen Rückgang der beantragten Leistungen durch die Kommunal-Kombi-Beschäftigten zurückzuführen.<sup>36</sup>

**Abbildung 6.1: Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug**



Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Eine Differenzierung der Kommunal-Kombi-Beschäftigten nach Ost- und Westdeutschland ergibt einen deutlich höheren Anteil an Leistungsempfänger/innen in Ostdeutschland (siehe Abbildung 6.2). Insbesondere der hohe Anteil an Leistungsempfänger/innen beim Beschäftigungsbeginn ist auf die hohen Fallzahlen in Ostdeutschland zurückzuführen. 84,8% der ostdeutschen Kommunal-Kombi-Beschäftigten befanden sich gleichzeitig noch im Leistungsbezug, während in Westdeutschland dieser Anteil bei 60,3% lag. Nach dem deutlichen Rückgang in den ersten beiden Monaten lag der Anteil der Leis-

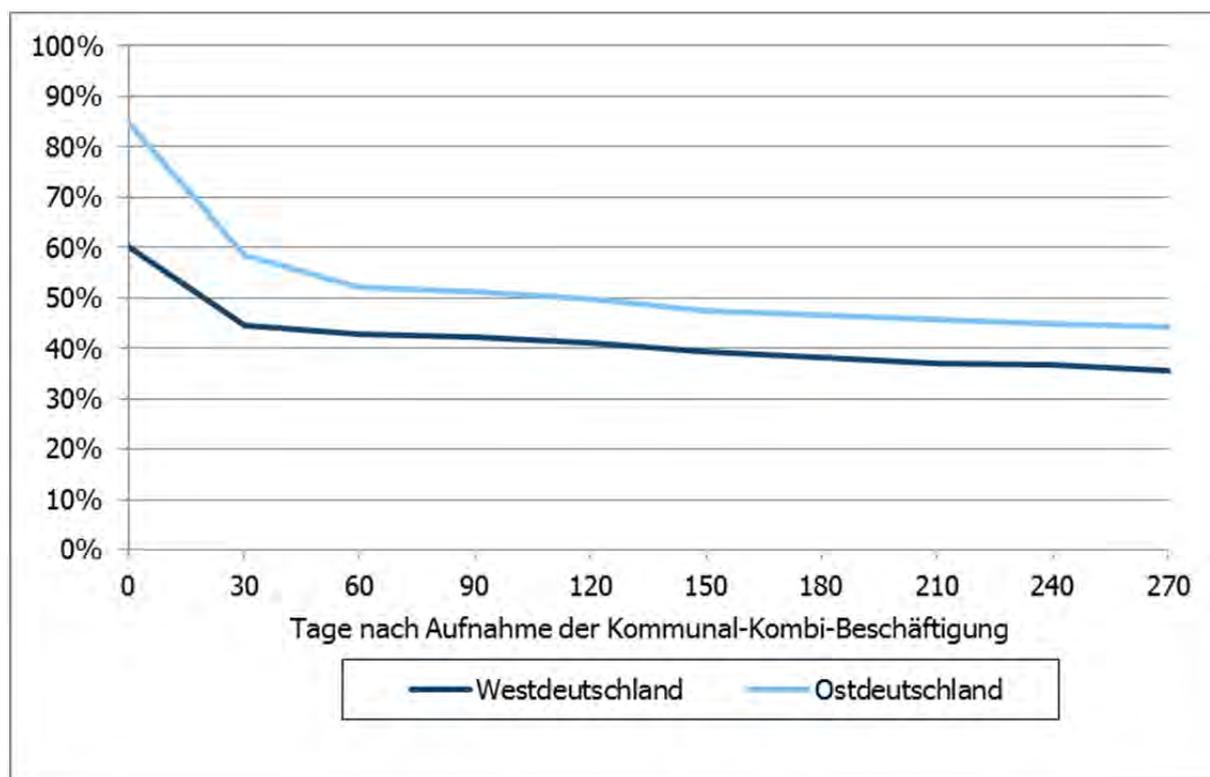
<sup>34</sup> Die Veränderungen bewegen sich zwischen 0,5 und 2,1 Prozentpunkten.

<sup>35</sup> Die Tagessätze erhöhen sich innerhalb der ersten neun Monate von 33,90 auf 35,36 Euro.

<sup>36</sup> Durch das Einkommen aus dem Kommunal-Kombi können die Leistungen, die noch zusätzlich gewährt werden, relativ niedrig sein, sodass einige auf eine Antragstellung verzichten.

tungsempfänger/innen in Ostdeutschland bei 52,1% und in Westdeutschland bei 42,9%. Dies bedeutet mit 32,7 Prozentpunkten einen deutlich stärkeren Rückgang in Ostdeutschland als in Westdeutschland (17,4 Prozentpunkte). In den weiteren Monaten lag der Anteil der Leistungsempfänger/innen in Ostdeutschland zwischen 44% und 51% und in Westdeutschland etwa zehn Prozentpunkte niedriger bei 36% bis 42%. Nach neun Monaten lag der Anteil der sich weiterhin im Leistungsbezug befindenden Kommunal-Kombi-Beschäftigten in Westdeutschland bei 35,7% und in Ostdeutschland bei 44,2%.

**Abbildung 6.2: Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug nach Ost- und Westdeutschland**



Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

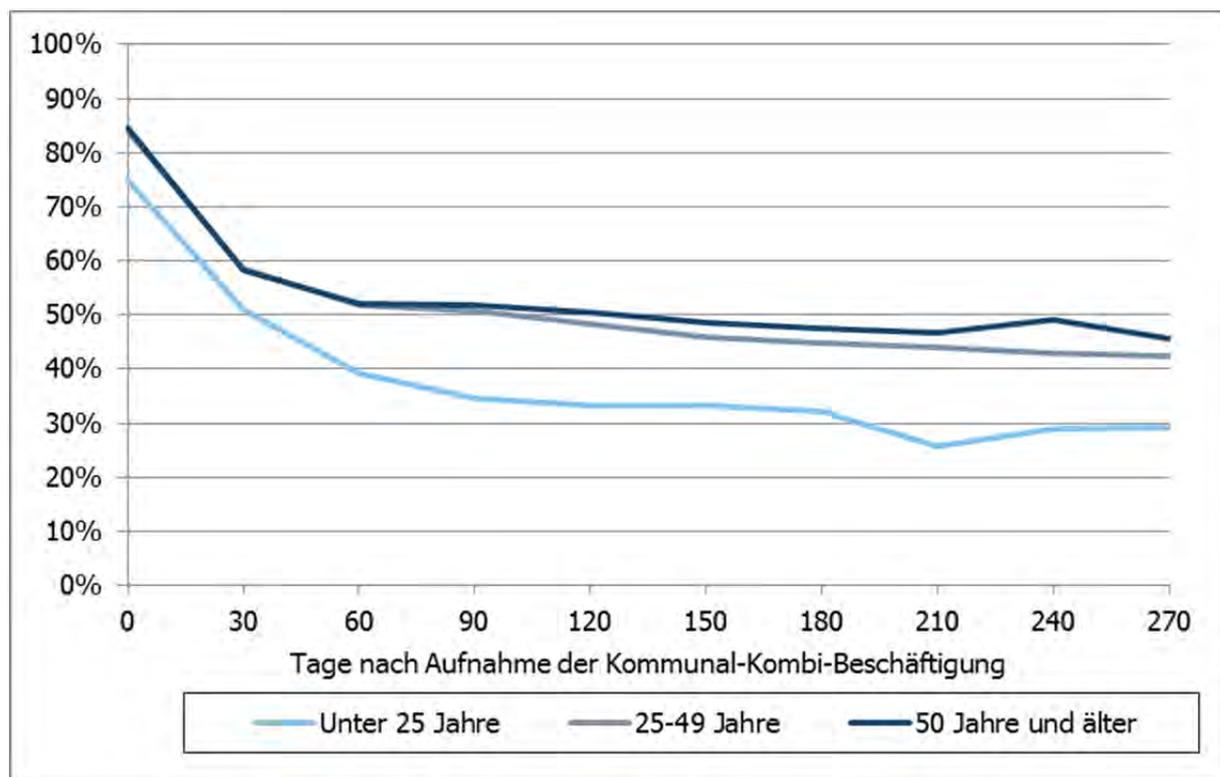
Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass – wie bereits in diesem Abschnitt gezeigt – in Westdeutschland die größeren Bedarfsgemeinschaften etwas stärker vertreten waren als in Ostdeutschland und dennoch in Westdeutschland mehr Kommunal-Kombi-Beschäftigte den Leistungsbezug verließen als in Ostdeutschland. Eine mögliche Erklärung könnte darin liegen, dass in Westdeutschland höhere Löhne gezahlt wurden (vgl. 5.4.3). Allerdings muss man auch berücksichtigen, dass die Mieten und damit auch die Lebenshaltungskosten in Westdeutschland höher sind als in Ostdeutschland. Für eine detailliertere Analyse, müsste der abgebildete SGB II-Leistungsbezug nach den einzelnen Bestandteilen – Regelleistungen ALG II, Leistungen für Mehrbedarf und einmalige Leistungen sowie Leistungen für Unterkunft und Heizung (früher: Kosten der Unterkunft) – aufgeschlüsselt werden. Dies ist auf Basis der vorliegenden Informationen aus den BA-Prozessdaten nicht möglich.<sup>37</sup>

Ein weiterer möglicher Erklärungsansatz für den höheren Anteil an Leistungsempfänger/innen unter ostdeutschen Kommunal-Kombi-Beschäftigten könnte in der Altersstruktur liegen. Wie bereits erwähnt, waren die Kommunal-Kombi-Beschäftigten in Ostdeutschland tendenziell älter als in Westdeutschland. Gleichzeitig war der Anteil älterer Kommunal-Kombi-Beschäftigter, die weiterhin Leistungen bezogen, höher als der Anteil der jüngeren Kommunal-Kombi-Beschäftigten. Zwar war der Anteil

<sup>37</sup> Die Leistungshistorik enthält ausführlichere Informationen zum SGB II-Leistungsbezug. Da diese aber sehr komplex sind wurde auf einer Auswertung dieser Informationen verzichtet und sie dementsprechend nicht beantragt.

der Leistungsempfänger/innen zu Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung bei den 25- bis 49-Jährigen ähnlich hoch wie bei den über 50-Jährigen, aber, wie Abbildung 6.3 zeigt, sank der Anteil der Leistungsempfänger/innen bei den 25 bis 49-Jährigen deutlich stärker als bei den über 50-Jährigen. So betrug zwar der Rückgang in den beiden Gruppen in den ersten zwei Monaten jeweils ca. 32 Prozentpunkte, doch verringerte sich der Anteil der Leistungsbezieher/innen zwischen 25 und 49 Jahren auf bis zu 42,3%, während der Anteil der 50-Jährigen und älteren nach neun Monaten 3,2 Prozentpunkte höher, bei 45,5%, lag. Der Anteil der unter 25-Jährigen Leistungsempfänger/innen war bereits zu Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung mit 75,0% deutlich niedriger (knapp 10 Prozentpunkte) und sank im Verlauf der Kommunal-Kombi-Beschäftigung auf etwa 30% bis 35%.

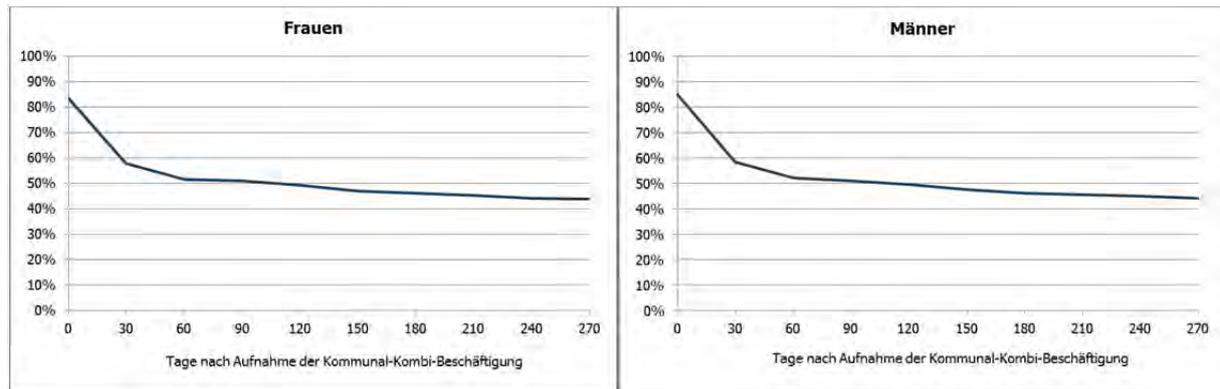
**Abbildung 6.3: Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug nach Altersgruppen**



Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Im Gegensatz zu den Unterschieden zwischen Ost- und Westdeutschland sowie zwischen den Altersgruppen, sind zwischen Männern und Frauen kaum Unterschiede im weiteren Leistungsbezug zu beobachten. Zwar war der Anteil der Leistungsbezieher meistens leicht höher als der Anteil der Leistungsbezieherinnen (85,0% zu 83,8%), doch handelt es sich um Unterschiede von maximal 1,2 Prozentpunkten. Im weiteren Verlauf der Beschäftigung glichen sich die Anteile eher weiter an. So lag der Anteil der Leistungsbezieherinnen nach drei Monaten sogar kurzzeitig mit 0,1 Prozentpunkten über dem Anteil der Leistungsbezieher (siehe Abbildung 6.4).

**Abbildung 6.4: Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug nach Geschlecht**

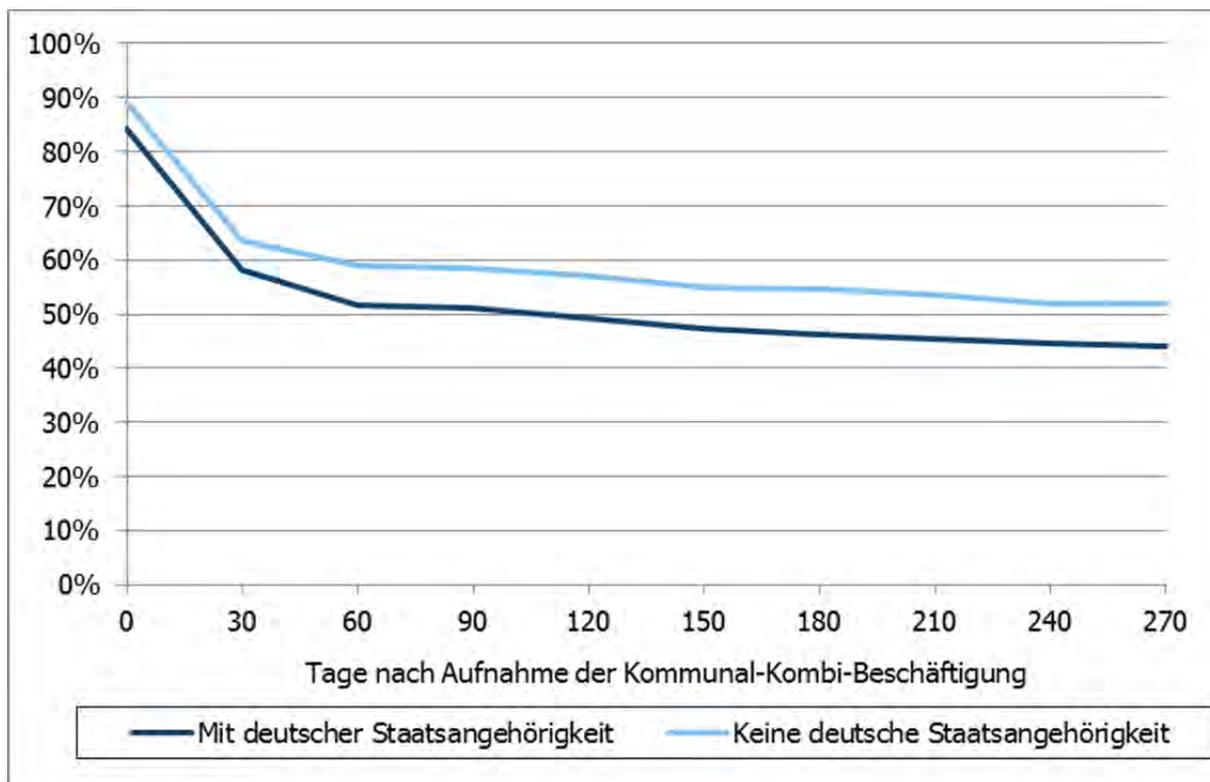


Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Bei der Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit sind wiederum Unterschiede zu erkennen. So war bereits zu Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung der Anteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten im Leistungsbezug ohne deutsche Staatsangehörigkeit um 4,7 Prozentpunkte höher als bei der entsprechenden Gruppe mit deutscher Staatsangehörigkeit (89,0% vs. 84,3%). Wie bei den anderen betrachteten Subgruppen ist auch hier in den ersten beiden Monaten ein deutlicher Rückgang um 32,6 bzw. 29,9 Prozentpunkte zu beobachten. Auffällig ist allerdings, dass der Anteil der Leistungsbeziehenden mit deutscher Staatsangehörigkeit im Verlauf der Kommunal-Kombi-Beschäftigung deutlich stärker zurückging als bei der entsprechenden Gruppe ohne deutsche Staatsangehörigkeit. In den weiteren Monaten lag somit der Anteil der Leistungsbeziehenden mit deutscher Staatsangehörigkeit zwischen 44% und 51%, der bei der Gruppe ohne deutsche Staatsangehörigkeit zwischen 52% und 57% (siehe Abbildung 6.5). Ein möglicher Erklärungsansatz für diese Entwicklung könnte darin liegen, dass, wie in Abschnitt 6.2 aufgezeigt, Kommunal-Kombi-Beschäftigte, die keine deutsche Staatsangehörigkeit besaßen, in größeren Bedarfsgemeinschaften lebten.

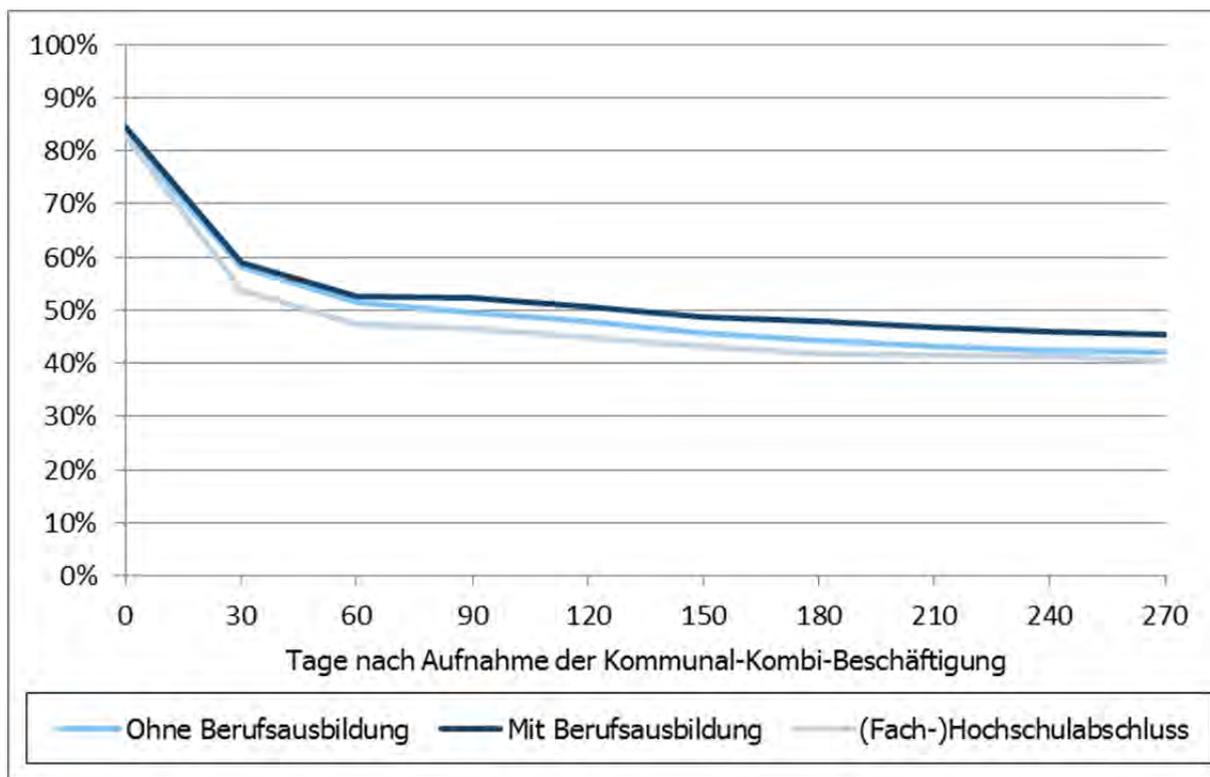
Im Hinblick auf die Berufsausbildung waren zu Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung zunächst keine großen Unterschiede festzustellen. Der Anteil der sich noch im Leistungsbezug befindenden Teilnehmenden lag – wie Abbildung 6.6 zeigt – zwischen 84,5% (mit Berufsausbildung) und 83,0% (mit Fach-/Hochschulabschluss). Nach dem starken Rückgang in den ersten zwei Monaten lassen sich aber Unterschiede zwischen den Leistungsbeziehenden mit und ohne Berufsabschluss und der Gruppe der Leistungsbeziehenden mit (Fach-)Hochschulabschluss erkennen. Während bei der Gruppe ohne Berufsausbildung und mit Berufsausbildung die Anteile um jeweils knapp 32 Prozentpunkte auf ca. 52% sanken, ist bei der Gruppe mit (Fach-)Hochschulabschluss ein Rückgang um 35,6 Prozentpunkte auf 47,4% zu beobachten. Diese Tendenz setzte sich im weiteren Verlauf fort. So sank der Anteil der Leistungsbezieher/innen mit (Fach-)Hochschulabschluss in den weiteren Monaten auf 40% bis 45%, bei den Leistungsbezieher/innen mit Berufsausbildung auf ca. 45% bis 50% und bei den Leistungsbeziehenden ohne Berufsausbildung auf 42% bis 50%. Während diese Gruppe in den ersten Monaten ähnliche Anteile wie die Leistungsbeziehenden mit Berufsausbildung aufwies, näherte sie sich nach vier Monaten mehr den Anteilen der Kommunal-Kombi-Beschäftigten im Leistungsbezug mit (Fach-)Hochschulabschluss an.

**Abbildung 6.5: Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug nach Staatsangehörigkeit**



Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

**Abbildung 6.6: Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug nach Berufsausbildung**



Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Die Auswertungen zeigen insgesamt, dass bei etwa der Hälfte der Kommunal-Kombi-Beschäftigten der Leistungsbezug spätestens 60 Tage nach Aufnahme der Kommunal-Kombi-Beschäftigung endete. Da die Beschäftigungsverhältnisse nicht zeitgleich begonnen haben, erlauben die bisherigen Auswertungen ausschließlich Aussagen über die Entwicklung im Programmverlauf, nicht aber zur Entwicklung des Leistungsbezugs im Zeitverlauf. Daher wird die Entwicklung des Leistungsbezugs unter den Kommunal-Kombi-Beschäftigten zu bestimmten Stichtagen in Tabelle 6.20 dargestellt. Als Stichtag wurde der 14. Juli eines Jahres gewählt, da die Leistungsempfängerhistorik bis zum 14. Juli 2011 vorliegt und somit der Leistungsbezug im Jahresabstand zu vier Zeitpunkten abgebildet werden kann.

**Tabelle 6.20: Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit weiterem Leistungsbezug zu bestimmten Stichtagen**

Stichtag	Anzahl Kommunal-Kombi-Beschäftigte	...davon im Leistungsbezug	
		Absolut	in%
14.07.2008	1.195	733	61,3
14.07.2009	8.938	3.974	44,5
14.07.2010	11.843	4.977	42,0
14.07.2011	4.156	1.850	44,5

Quelle: IEB (N=15.200), eigene Berechnungen.

Während am 14. Juli 2008, zu Beginn des Kommunal-Kombi, der Anteil der Beschäftigten mit zusätzlichem Leistungsbezug relativ hoch war (61,3%), ist dieser Anteil in den darauf folgenden Jahren deutlich gesunken und lag zwischen 42,0% und 44,5%. Dies liegt insbesondere daran, dass ein Großteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten zu diesem Zeitpunkt noch nicht so lange im Kommunal-Kombi beschäftigt war.<sup>38</sup>

Im Gegensatz zur Verlaufsbeurteilung können bei der Stichtagsbeurteilung kaum Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland identifiziert werden. Dies ist allerdings hauptsächlich auf die geringen Fallzahlen in Westdeutschland zurückzuführen und sollte deswegen nicht interpretiert werden.<sup>39</sup>

In den späteren Jahren des Kommunal-Kombi waren die Anteile der Leistungsempfänger/innen unter den älteren Beschäftigten (50 Jahre oder älter) um 2,9 (14. Juli 2011) bis 4,6 (14. Juli 2010) Prozentpunkte höher als bei den 25- bis 49-Jährigen.<sup>40</sup> Ebenso wie bei der Verlaufsbeurteilung lassen sich kaum geschlechterspezifische Unterschiede zwischen den Anteilen der Leistungsbeziehenden identifizieren.

Die Auswertungen der Leistungsempfängerhistorik zeigen, dass die Anzahl der Leistungsbeziehenden durch den Kommunal-Kombi reduziert wurde. Allerdings blieb ein beträchtlicher Anteil (40 bis 50%) der Kommunal-Kombi-Beschäftigten im Leistungsbezug. Dabei reduzierte sich der Anteil der Leistungsempfänger/innen mit der Dauer des Kommunal-Kombi, was einerseits auf eine Verzögerung des Austritts aus dem Leistungsbezug zurückzuführen ist. Andererseits sind aber auch Gehaltserhöhungen im Rahmen der Kommunal-Kombi-Beschäftigung und somit ein Abgang aus dem Leistungsbezug vorstellbar. Zudem ist es möglich, dass einige Kommunal-Kombi-Beschäftigte auf weitere Antragsstellungen verzichteten, da durch die Beschäftigung der zusätzliche Leistungsbezug vergleichsweise gering war.

<sup>38</sup> 63,7% der am 14. Juli 2008 Kommunal-Kombi-Beschäftigten haben ihre Beschäftigung weniger als 60 Tage zuvor angetreten.

<sup>39</sup> Mit Ausnahme des 14. Juli 2009 sind alle Fallzahlen für Westdeutschland im ein- bis zweistelligen Bereich.

<sup>40</sup> Da die Gruppe der unter 25-Jährigen sehr klein ist, wird von einer Darstellung der Ergebnisse abgesehen.

#### **6.4 Zusammenfassung: Auswahlprozess und Teilnehmendenstruktur des Bundesprogramms Kommunal-Kombi**

Die Ergebnisse der Fallstudien haben gezeigt, dass der Kommunal-Kombi in erster Linie nicht als Instrument zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt gesehen wurde, sondern eher als Möglichkeit, langzeitarbeitslose Personen, die auf absehbare Zeit auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Chance mehr haben, wieder in die Gesellschaft zu integrieren und ihnen mit einer befristeten Beschäftigung zumindest eine mittelfristige Perspektive zu bieten. Die Auswahl der Teilnehmenden am Bundesprogramm erfolgte in den meisten Fällen über ein klassisches Bewerbungsverfahren mit Bewerbungsgespräch und führte dazu, dass die Gruppe der Kommunal-Kombi-Beschäftigten sehr heterogen war. Insgesamt zeigten sich die Träger mit diesem Auswahlverfahren sehr zufrieden, da ihnen die Kommunal-Kombi-Beschäftigten nicht wie bei anderen Maßnahmen/Programmen – beispielsweise der Bürgerarbeit – vom Jobcenter zugewiesen wurden, sondern die Stellen passgenau besetzt werden konnten. Dieses von den Trägern sehr geschätzte Verfahren dürfte jedoch zu einer Positivauswahl (so genannter Creaming-Effekt) aus der potenziell in Frage kommenden Zielgruppe geführt haben. Die Selektivitätsanalyse bestätigt diese auf den Fallstudien basierende Vermutung, da aus der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen die arbeitsmarktnäheren Personen eher eine Kommunal-Kombi Beschäftigung aufnahmen. Die Kommunal-Kombi-Beschäftigten hatten mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine deutsche Staatsangehörigkeit und sowohl einen höheren Schul- wie auch Berufsabschluss. Allerdings begünstigten auch eine längere Dauer der Beschäftigungslosigkeit und häufigere Maßnahmenteilnahmen („Maßnahmenkarriere“) den Eintritt in eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung.

Die deskriptiven Analysen der Teilnehmendenstruktur zeigen, dass Frauen etwas häufiger im Kommunal-Kombi vertreten waren als Männer. Mehr als die Hälfte der Teilnehmenden war über 50 Jahre alt. In Westdeutschland war jedoch nicht einmal ein Drittel der Teilnehmenden über 50 Jahre alt. Zudem kann man erkennen, dass die Frauen unter den Kommunal-Kombi-Beschäftigten tendenziell jünger waren als die Männer. Nahezu alle Kommunal-Kombi-Teilnehmenden hatten die deutsche Staatsangehörigkeit. Es fällt auf, dass bei den Frauen der Ausländeranteil überproportional groß war. Bei ca. einem Fünftel der Kommunal-Kombi-Beschäftigten lag eine gesundheitliche Einschränkung oder eine Schwerbehinderung vor. Sowohl im Hinblick auf den Schulabschluss als auch auf die letzte abgeschlossene Ausbildung sind zwischen Ost- und Westdeutschland deutliche Unterschiede zu erkennen. Während in Westdeutschland fast jeder fünfte Kommunal-Kombi-Beschäftigte keinen Schulabschluss und über die Hälfte nur einen Hauptschulabschluss hatte, traf letzteres in Ostdeutschland auf knapp ein Viertel der Kommunal-Kombi-Beschäftigten zu, und nur rund 5% konnten keinen Schulabschluss vorweisen. Weiterhin besaß nahezu die Hälfte der Kommunal-Kombi-Beschäftigten in Westdeutschland keine Berufsausbildung, während es in Ostdeutschland lediglich 12% waren. Der Großteil der Beschäftigten aus Ostdeutschland hatte eine abgeschlossene Berufsausbildung, in Westdeutschland traf dies auf weniger als die Hälfte zu.

Nahezu die Hälfte der Kommunal-Kombi-Beschäftigten lebte in einer Ein-Personen-Bedarfsgemeinschaft. Dieser hohe Anteil ist vor allem auf die männlichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten zurückzuführen, die alleine lebten. Sowohl jüngere Kommunal-Kombi-Beschäftigte als auch ältere lebten in den meisten Fällen mit einer bis zwei weiteren Personen zusammen. Bei den Teilnehmenden zwischen 25 und 49 Jahren war dies bei knapp 42% der Fall. Der hohe Anteil an Kommunal-Kombi-Beschäftigten, die alleine in einer Bedarfsgemeinschaft lebten, ergab sich vor allem durch den hohen Anteil der ledigen Teilnehmenden beziehungsweise der vom Partner oder der Partnerin getrennt oder geschieden lebenden Teilnehmenden. Insbesondere bei den jüngeren Teilnehmenden dominierte der Familienstand ledig, während bei den älteren die Partnerschaften deutlich stärker vertreten waren.

Auch wenn sich im Verlauf der Kommunal-Kombi-Beschäftigung die Anzahl der Leistungsempfänger/innen reduzierte, verblieb doch knapp die Hälfte der Kommunal-Kombi-Beschäftigten während der Beschäftigung im Leistungsbezug. In Ostdeutschland verließen weniger Kommunal-Kombi-Beschäftigte den Leistungsbezug als in Westdeutschland.

## **7 Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen am Bundesprogramm Kommunal-Kombi**

Ein zentrales arbeitsmarktpolitisches Ziel des Bundesprogramms Kommunal-Kombi war die Wiederherstellung, der Erhalt und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden. Unter Beschäftigungsfähigkeit wird dabei das „individuelle Potenzial verstanden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, eine bestehende Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten bzw. auszuweiten“ (ZEW et al. 2008, S. 76).

Um die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit im Rahmen des Bundesprogramms zu untersuchen, wurden die Teilnehmenden zu drei verschiedenen Zeitpunkten befragt: Eine erste Befragung fand vier bis acht Wochen nach Maßnahmeneintritt, eine zweite ca. drei Monate vor Maßnahmenende und eine dritte sechs Monate nach Ablauf der Kommunal-Kombi-Beschäftigung statt (siehe hierzu im Detail Abschnitt 4.4).

In Abschnitt 7.1 wird das hier verwendete und im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluationsforschung entwickelte Konzept zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit vorgestellt (ZEW et al. 2008). Daran anschließend erfolgt die Darstellung der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Kommunal-Kombi-Teilnehmenden (Abschnitt 7.2). In Abschnitt 7.3 werden als wichtiger Teilaspekt die Lernerfolge der Teilnehmenden des Kommunal-Kombi erläutert. Abschließend wird der Fragen nachgegangen, inwieweit Unterstützungsleistungen der Träger Auswirkungen auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden haben (Abschnitt 7.4). Abschnitt 7.5 fasst die Erkenntnisse der Evaluation zur Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit zusammen.

### **7.1 Messung der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden entlang der Dimensionen des § 6c SGB II-Konzepts**

Allgemein kann man davon ausgehen, dass die Teilnahme an einer Maßnahme oder einem Programm wie dem Kommunal-Kombi zu einer Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit führt und dass sich eine verbesserte Beschäftigungsfähigkeit förderlich auf die Integration in den regulären Arbeitsmarkt auswirkt. Dies bestätigen auch die regionalen Fallstudien, in denen die befragten Träger übereinstimmend davon berichteten, dass es im Verlauf der dreijährigen Kommunal-Kombi-Beschäftigung mit wenigen Ausnahmen zu einer positiven Entwicklung der Teilnehmenden kam. So wurde beispielsweise erwähnt, dass die Teilnehmenden zu Beginn meist schüchtern und insgesamt sehr zurückhaltend waren, dass sie im Laufe der Zeit allerdings selbständiger wurden, sich mehr einbringen konnten und insgesamt selbstbewusster wurden. Neben der persönlichen Weiterentwicklung sei es auch zu einer fachlichen Weiterentwicklung gekommen. Einige Träger zeigten sich auch überzeugt davon, dass bei vielen Teilnehmenden im Verlauf der Förderung die Beschäftigungsfähigkeit oder „Markttauglichkeit“ wieder hergestellt werden konnte und waren deshalb enttäuscht, dass nach Auslaufen des Kommunal-Kombi keine Anschlussperspektive auf dem ersten Arbeitsmarkt in Sicht war.

Blickt man in diesem Zusammenhang also zunächst auf den Verbleib der Kommunal-Kombi-Teilnehmenden, so zeigt sich, dass über die Hälfte der befragten Teilnehmenden nach Auslaufen der Förderung zurück in die Arbeitslosigkeit ging (54%), 19,7% eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung fanden und 10,9% geringfügig beschäftigt waren. 4,1% gingen im Anschluss an den Kommunal-Kombi in Rente, während 3,8% in eine andere arbeitsmarktpolitische Maßnahme wechselten. Diese Ergebnisse bestätigen die Erfahrungen der Fallstudien. Ergänzt man diese Betrachtung nun um den Faktor Beschäftigungsfähigkeit, so verdeutlicht Tabelle 7.1, dass Teilnehmende mit höheren Indikatorwerten eher in den ersten Arbeitsmarkt integriert wurden als solche mit niedrigeren Werten. Diese Berechnungen, denen das § 6c SGB II-Konzept zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit zugrunde gelegt ist, verdeutlichen einen positiven Zusammenhang zwischen Beschäftigungsfähigkeit und In-

tegration in den ersten Arbeitsmarkt. Dieses Konzept zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit scheint somit auch für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi adäquat zu sein und wird daher im Folgenden kurz erläutert.

**Tabelle 7.1: Verbleib der Teilnehmenden im Anschluss an den Kommunal-Kombi**

Erwerbsstatus in Welle 3	Anzahl	Anteil	Indikatoren- werte		
			Welle 1	Welle 2	Welle 3
Sozialversicherungspflichtig beschäftigt	200	19,7%	0,776	0,79	0,794
geringfügig beschäftigt	111	10,9%	0,716	0,7	0,698
Arbeitslos	548	54,0%	0,696	0,68	0,71
In einer Maßnahme	39	3,8%	0,682	0,729	0,716
Rentner	42	4,1%	0,74	0,747	0,673
Sonstiges	75	7,4%	0,713	0,719	0,686
Insgesamt	1015	100,0%	0,717	0,712	0,723

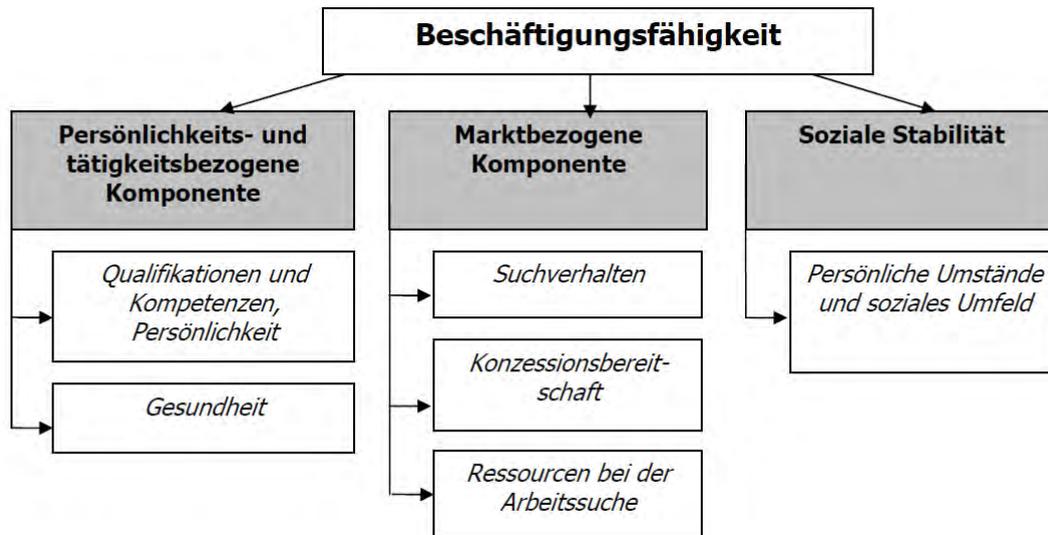
Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Neben der Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit geht es bei der Analyse der Beschäftigungsfähigkeit vor allem um die Frage, ob und in welchem Maße die Teilnahme an einer Maßnahme eine Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbstätigkeit in der Zukunft wahrscheinlicher machen kann. Die Beschäftigungsfähigkeit wird dabei – unabhängig von Gegebenheiten am regionalen Arbeitsmarkt – als individuelles Potenzial definiert und operationalisiert.

Für eine differenzierte Messung der Beschäftigungsfähigkeit sollen genau jene Indikatoren herangezogen werden, die empirisch einen wesentlichen Erklärungsbeitrag für eine spätere tatsächliche Beschäftigungsaufnahme leisten. Daher wurde im Forschungsverbund der § 6c SGB II-Evaluation im Rahmen empirischer Vorstudien analysiert, ob und in welchem Maße Indikatoren zu verschiedensten Aspekten der Beschäftigungsfähigkeit Übergänge in eine spätere Beschäftigung erklären können. Darüber hinaus wurde mit Hilfe von Faktorenanalysen versucht, die verschiedenen möglichen Einflussfaktoren sinnvoll zu bündeln (für Details zur Konzeption vgl. ZEW et al. 2008).

Darauf aufbauend wurde ein Konzept für die Messung der Beschäftigungsfähigkeit entwickelt, das sowohl persönlichkeits- und tätigkeitsbezogene Merkmale als auch arbeitsmarktbezogene Komponenten berücksichtigt. Zudem wurde die soziale Stabilität als Merkmalsbündel für Aspekte der Lebensumstände und des sozialen Umfelds der Befragten mit in die Analyse aufgenommen (vgl. Abbildung 7.1).

**Abbildung 7.1: Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit nach dem § 6c SGB II-Konzept**



Quelle: ZEW et al. (2008).

Die Messung der Beschäftigungsfähigkeit basiert, wie Abbildung 7.1 zu entnehmen ist, auf den folgenden sechs Dimensionen:

1. Qualifikation und Kompetenzen (Persönlichkeit)
2. Gesundheit
3. Suchverhalten
4. Konzessionsbereitschaft
5. Ressourcen bei der Arbeitssuche
6. Persönliche Umstände und soziales Umfeld (soziale Stabilität)<sup>41</sup>

Im Folgenden werden zunächst die verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit und die im Detail verwendeten Indikatoren beschrieben, bevor die Ermittlung und Interpretation aggregierter Indikatoren erläutert wird.

### 7.1.1 § 6c SGB II-Konzept entlang der einzelnen Dimensionen und Indikatoren

#### *Qualifikationen und Kompetenzen (Persönlichkeit)*

Die Dimension der „Qualifikationen und Kompetenzen“ umfasst sowohl formale Qualifikationen (höchster Berufsabschluss) als auch Basiskompetenzen (Selbsteinschätzungen zum Lesen und Schreiben, Rechnen, E-Mail-Schreiben und zur Internetrecherche) sowie Sozialkompetenzen. Hier wurden Teamfähigkeit, Lernbereitschaft, Eigeninitiative und Sorgfalt erhoben, wobei die Befragten jeweils selbst einschätzen sollten, ob der jeweilige Aspekt bei ihnen „voll und ganz“, „eher“, „eher nicht“ oder

<sup>41</sup> Die Überwindung oder Vermeidung von sozialen Extremsituationen, die mit dem Begriff „soziale Stabilisierung“ belegt wird, wird im Rahmen der hier gewählten Operationalisierung nicht als eigenständiges Ziel, sondern als eine von mehreren wichtigen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit betrachtet. Dahinter steht eine Vorstellung von „sozialer Stabilisierung“ als einer positiven Beeinflussung der Beschäftigungsfähigkeit durch günstige Entwicklungen im Bereich der normalen sozialen Dimensionen des Lebens aller Adressaten, nicht so sehr als einer notwendigen Voraussetzung für Beschäftigungsfähigkeit durch die Überwindung oder Vermeidung von sozialen Extremsituationen.

„überhaupt nicht“ zutrifft. Dabei wurde das Zutreffen folgender Aussagen auf die Teilnehmenden abgefragt:

- (1) „Ich setze mir Ziele und verwirkliche diese ohne Anstöße von außen“ (Eigeninitiative)
- (2) „Es macht mir Spaß, mich in neue Aufgaben einzuarbeiten“ (Lernbereitschaft)
- (3) „Ich arbeite genau und berücksichtige dabei alle erforderlichen Aspekte“ (Sorgfältigkeit)
- (4) „Ich arbeite gut und gerne mit anderen zusammen“ (Teamfähigkeit)

Auf analoge Weise wurden anhand von vier vorgegebenen Aussagen jeweils Merkmale zur Einschätzung der eigenen Persönlichkeit erhoben. Diese Merkmale können auch die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden beeinflussen. Folgende Aussagen sollten von den Maßnahmeteilnehmern/innen bewertet werden:

- (1) „Ich übernehme gerne Verantwortung für das, was ich tue“ (Verantwortung)
- (2) „Ich treffe mich häufig mit Freunden und Bekannten“ (Soziale Integration)
- (3) „Ich bin häufig lustlos und niedergeschlagen“ (Apathie)
- (4) „Ich weiß, dass ich gebraucht werde“ (Kompetenz im Bereich Handlungsattributierung)

### *Gesundheit*

Aus einer Frage zur generellen Selbsteinschätzung des gegenwärtigen Gesundheitszustands und zur täglichen Arbeitsfähigkeit wurde ein Index zur Gesundheit mit den drei Ausprägungen „guter“, „mittlerer“ und „schlechter Gesundheitszustand“ konstruiert. Die Gesundheit wurde als „gut“ eingestuft, wenn die generelle Einschätzung des gegenwärtigen Gesundheitszustands „gut“ oder „sehr gut“ lautete und eine tägliche Arbeitsfähigkeit von mindestens acht Stunden angegeben wurde. War die tägliche Arbeitsfähigkeit mit weniger als drei Stunden angegeben und die generelle Einschätzung „schlecht“ oder „weniger gut“, wurde die Gesundheit als „schlecht“ eingestuft. Alle anderen Personen wurden der Mittelkategorie zugeordnet.

### *Suchverhalten*

Um die Breite und die Intensität des Suchverhaltens der Kommunal-Kombi-Teilnehmenden als eine arbeitsmarktbezogene Komponente auf dem Arbeitsmarkt abbilden zu können, wurden die Teilnehmer/innen gefragt, in welchem Maße sie sich in den vergangenen vier Wochen um eine Stelle außerhalb des Kommunal-Kombi bemüht haben und ob sie innerhalb der letzten sechs Monate ein Vorstellungsgespräch hatten. Da die Befragung zu drei unterschiedlichen Befragungszeitpunkten (einige Wochen nach Maßnahmeneintritt, drei Monate vor Ende der Maßnahme und sechs Monate nach Ende der Maßnahme) stattfand, ist zu vermuten, dass der Befragungszeitpunkt die Suchaktivität der Teilnehmenden beeinflusst hat. So könnte man bspw. annehmen, dass das Suchverhalten zum ersten Befragungszeitpunkt relativ gering ausgeprägt war, da die Teilnehmenden erst in die Maßnahme kamen und nur geringe Notwendigkeit sahen, sich bereits zu diesem Zeitpunkt um eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bemühen. Eine Intention des Kommunal-Kombi war ein Übergang in Erwerbstätigkeit. Eine – auch nach dem Beginn der Maßnahme – weitergehende Suche nach einer Arbeitsstelle wäre demnach wünschenswert. Ebenso ist anzunehmen, dass die Bewerbungsbemühungen gegen Ende der Maßnahme deutlich ansteigen, da den Teilnehmenden bewusst ist, dass sie sich spätestens mit Auslaufen der Maßnahme um eine Perspektive kümmern müssen. Das Suchverhalten sechs Monate nach Ende der Maßnahme wird vermutlich je nachdem, ob die Maßnahmeteilnehmer/innen bereits eine

Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt gefunden haben oder nicht, entsprechend stark oder schwach ausgeprägt sein.

### *Konzessionsbereitschaft*

Die Konzessionsbereitschaft – als eine weitere marktbezogene Komponente – gibt an, in welchem Maße die Teilnehmenden bereit sind, Zugeständnisse zu machen, um in den ersten Arbeitsmarkt integriert zu werden. Die Teilnehmenden wurden daher gefragt, welche der folgenden Zugeständnisse sie „auf jeden Fall“, „eventuell“, „wahrscheinlich nicht“ oder „auf gar keinen Fall“ machen würden:

- (1) „Bereitschaft, einen langen Weg zur Arbeit, das heißt, über 1,5 Std. für die einfache Strecke in Kauf zu nehmen“
- (2) „Bereitschaft zu ungünstigen oder wechselnden Arbeitszeiten, also abends, nachts, am Wochenende“
- (3) „Bereitschaft zum Wechsel des Wohnorts“
- (4) „Bereitschaft zu einem sehr geringen Lohn von weniger als acht Euro in den alten und von weniger als sechs Euro in den neuen Bundesländern zu arbeiten“

### *Individuelle Ressourcen zur Aufnahme einer Beschäftigung*

Auch die „individuellen Ressourcen“ gehören zu den marktbezogenen Komponenten der Beschäftigungsfähigkeit. Um die Möglichkeit zur regionalen Mobilität abzubilden, wurde zunächst der Besitz eines Führerscheins sowie ggfs. eines Fahrzeugs erfasst. Ebenso gehören gute Qualifikationen, gute Arbeitserfahrungen und die Kenntnis von hilfreichen Kontakten (Unterstützung bei der Arbeitssuche durch Familie oder Bekannte) sowie die Eigenwahrnehmung der Belastbarkeit zu den „individuellen Ressourcen“ der Teilnehmenden.

### *Soziale Stabilität*

Die Dimension der „sozialen Stabilität“ wurde durch zwei inhaltlich unterscheidbare Fragenkomplexe erfasst: Zum einen wurde das Vorliegen persönlicher Umstände erfragt, die für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit hinderlich sind. Hier wurden Verschuldung, psychische Probleme einschließlich Suchtprobleme und familiäre Konflikte thematisiert. Zum anderen wurden Aussagen zum sozialen Umfeld gemacht. Dabei sollten Rückschlüsse gezogen werden, ob das soziale Umfeld stimulierend für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit ist oder nicht. Dabei kann man von einem Stimulus ausgehen, wenn es beruflich erfolgreiche Rollenmodelle im unmittelbaren Umfeld gibt, problematisch ist hingegen, wenn viele Bekannte im unmittelbaren Umfeld ohne eine geregelte Erwerbstätigkeit sind.

## **7.1.2 Aggregierte Indikatoren zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit gemäß dem Konzept aus der § 6c SGB II-Evaluation**

In Abschnitt 7.1.1 wurden die unterschiedlichen Dimensionen zur Operationalisierung der Beschäftigungsfähigkeit nach dem § 6c SGB II-Konzept vorgestellt. Wie bereits ausgeführt, ist es im Rahmen dieses Konzepts möglich, die Beschäftigungsfähigkeit der einzelnen Teilnehmenden sowohl hinsichtlich einer der genannten Dimensionen als auch im Aggregat darzustellen. Anhand der drei Messzeitpunkte lässt sich die individuelle Entwicklung der Indikatoren nachzeichnen.

Bei der Verdichtung der Variablen zu einem aussagefähigen Indikator ist es wichtig, mit welchem Gewicht jede Variable in den Indikator eingeht. Um diese Verdichtung möglichst fundiert vorzunehmen, wurde im Untersuchungsfeld 3 der § 6c SGB II-Evaluation eine Vorgehensweise gewählt, bei der das Gewicht, das einer Variablen zugeordnet wird, davon abhängt, in welchem Maße diese einen Einfluss

auf die Aufnahme einer Beschäftigung hat. Dazu wurde ein Probit-Modell spezifiziert,<sup>42</sup> bei dem der Einfluss dieser Variablen auf die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen oder selbständigen Beschäftigung geschätzt wurde. Als Kontrollvariablen dienten Geschlecht, alle Schichtungsmerkmale der damaligen Stichprobe (Alter; Kinder unter 3 Jahren; Alleinerziehende), Vorliegen eines Migrationshintergrunds oder einer Behinderung sowie die drei Regionalmerkmale Arbeitsmarkthintergrund, Ost/West und Stadt-/Landkreis. Darüber hinaus wurden bestimmte Personengruppen, wie beispielsweise Jugendliche unter 25 Jahren, aus der Schätzung ausgeschlossen, weil hier auch die Aufnahme einer Ausbildung als Zielkriterium in Frage kommt (zu Einzelheiten vgl. ZEW et al. 2008: S.79ff). Wie stark die einzelnen Variablen die individuelle Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung beeinflussen, konnte aus den Schätzkoeffizienten des Probit-Modells abgelesen werden. Die Variablen gehen mit diesem Gewicht gemäß dem § 6c-Konzept in die Berechnung der Indikatoren ein. Sowohl bei den Indikatoren der einzelnen Dimensionen als auch beim Gesamtindikator handelt es sich somit jeweils um eine mit den geschätzten Koeffizienten gewichtete Linearkombination der einzelnen Einflussvariablen. Summiert man alle Teilindikatoren für die einzelnen Dimensionen, entspricht dies dem Wert des Gesamtindikators. Dabei gehen die Koeffizienten für die angeführten Kontrollvariablen nicht in die Ermittlung der Indikatoren für die Beschäftigungsfähigkeit ein, da gerade sie für eine Kontrolle von Kontextbedingungen sorgen sollen, um den verbleibenden Einfluss der Variablen auf die Beschäftigungsfähigkeit möglichst gut zu identifizieren. Aus den Indikatoren kann man Informationen darüber erhalten, wie wahrscheinlich die Aufnahme einer Beschäftigung ist, wenn das individuelle Suchverhalten, die Gesundheit etc. als gegeben betrachtet werden und ein Einfluss der Indikatoren entsprechend der im Probit-Modell ermittelten Integrationswahrscheinlichkeit unterstellt wird. Es wird davon ausgegangen, dass die relative Bedeutung einzelner Variablen der Beschäftigungsfähigkeit für die Teilnehmenden des Kommunal-Kombi und für die damaligen SGB II-Kunden/innen vergleichbar ist. Das heißt, dass für die Analyse der Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit im Rahmen der Evaluation des Kommunal-Kombi die Schätzkoeffizienten und somit die Gewichtung der einzelnen Variablen aus der § 6c SGB II-Forschung übernommen werden, um entsprechende aggregierte Indikatoren der Beschäftigungsfähigkeit auch für die Teilnehmenden des Kommunal-Kombi ableiten und interpretieren zu können.

## **7.2 Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit während und nach der Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi**

In diesem Abschnitt werden die Veränderungen des Gesamtindikators sowie der Teilindikatoren der Beschäftigungsfähigkeit für alle Kommunal-Kombi-Teilnehmenden im Zeitverlauf über die drei Befragungswellen betrachtet. Durch die überschaubare Anzahl von Teilindikatoren werden Veränderungen der Gesamtwerte interpretierbar, ohne auf Einzelindikatoren rekurren zu müssen. Zudem wird die Entwicklung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit einer vertieften Analyse unterzogen, indem betrachtet wird, welcher Anteil sich um mindestens eine Standardabweichung<sup>43</sup> hinsichtlich der Beschäftigungsfähigkeit verbessert bzw. verschlechtert hat. Im Folgenden soll analysiert werden, ob das Geschlecht, das Alter und der Berufsabschluss mit einer Verbesserung oder einer Verschlechterung der Beschäftigungsfähigkeit im Zusammenhang steht. Dazu werden Unterschiede zwischen Männern und Frauen, zwischen Teilnehmenden unter 50 Jahren und ab 50 Jahren sowie Personen in den Kategorien „kein Berufsabschluss“, „Lehre/(Berufs-)fachschnle“ und „(Fach-)hochschule /Universität“ betrachtet.

---

<sup>42</sup> Für detailliertere Informationen zu dem zugrunde liegenden Probit-Modell und den Regressorvariablen, die auf der Grundlage der in Abschnitt 7.1.1 erläuterten einzelnen Variablen gebildet wurden, vgl. ZEW et al. (2008), S. 76ff.

<sup>43</sup> Eine Standardabweichung wurde als statistisches Maß gewählt, um willkürliche Festlegungen von Abweichungen zu vermeiden.

In den Abbildungen 7.3 bis 7.9 sind hierzu im oberen Teil die jeweiligen Werte zum Zeitpunkt der einzelnen Wellen, die die Indikatoren für die gesamte Population sowie für die betrachteten Teilpopulationen zeigen, abgebildet. Im mittleren Bereich der Abbildungen sind die Entwicklungen hinsichtlich der Indikatoren zwischen den einzelnen Wellen in Form von Differenzen dargestellt. Im unteren Teil sind die Veränderungen auf individueller Ebene abgebildet. Sie teilt die Teilnehmenden in drei Gruppen ein: Teilnehmende, deren Indikator zur Beschäftigungsfähigkeit sich um mehr als eine Standardabweichung nach unten oder oben verändert hat und Teilnehmende, bei denen sich keine oder nur geringfügige Veränderungen ergeben haben. Es werden hierbei jeweils die Veränderungen zwischen Welle 1 und Welle 2, Welle 2 und Welle 3 sowie die Gesamtveränderung von Welle 1 zu Welle 3 abgebildet.

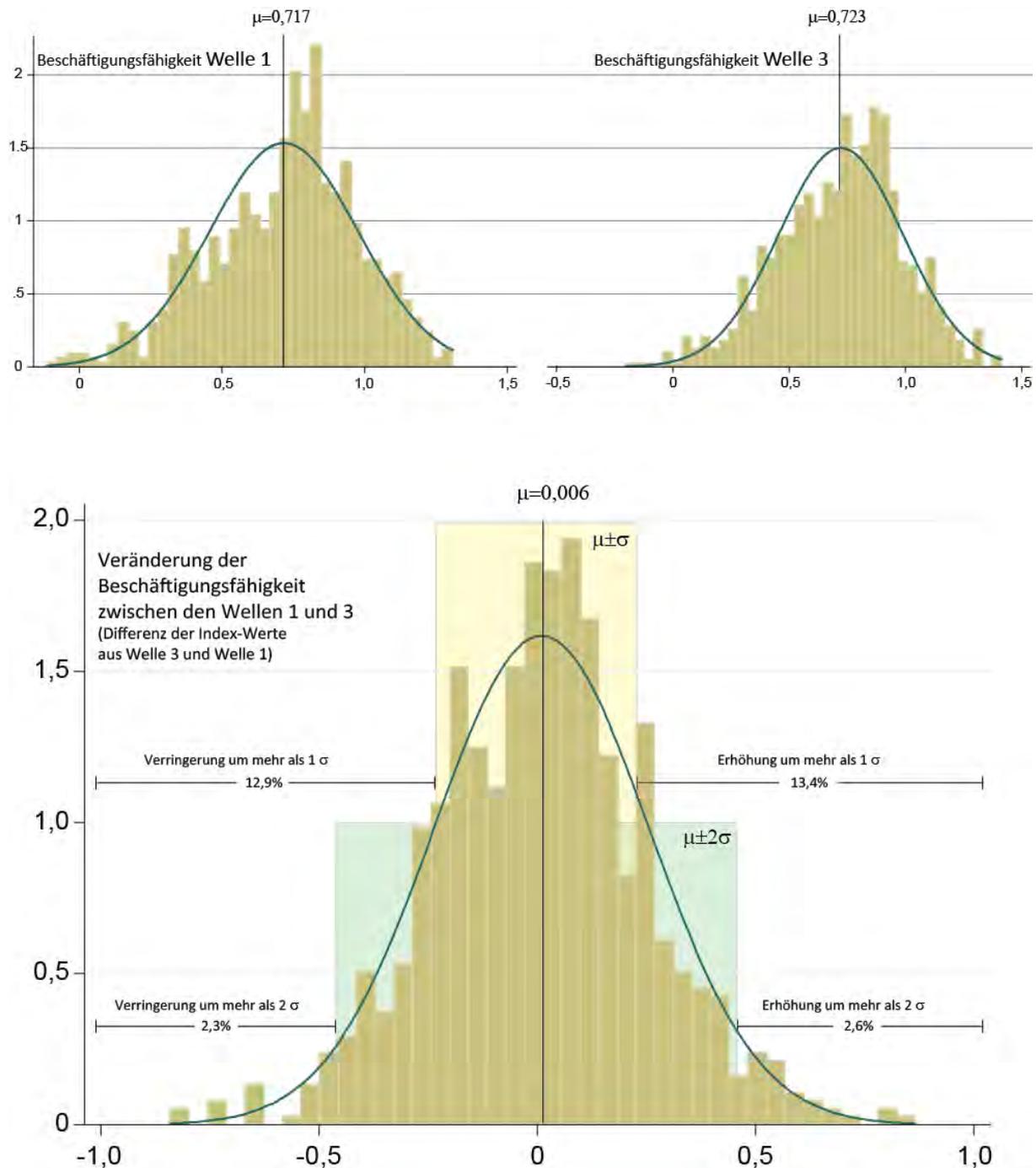
In den Gesamtindikator zur Messung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit gehen die Einzelindikatoren relativ zu ihrer im Modell gemessenen Einflussstärke ein. Der auf dieser Basis gebildete individuelle Wert von Beschäftigungsfähigkeit hat keine Dimension und ist nur im Vergleich zu den Werten anderer Personen oder Gruppen oder im zeitlichen Vergleich interpretierbar. Der individuelle Wert der Beschäftigungsfähigkeit kann als Erwartungswert für die Aufnahme einer Beschäftigung verstanden werden.

### **7.2.1 Beschäftigungsfähigkeit insgesamt**

In diesem Abschnitt wird der Gesamtindikator einer vertieften Analyse unterzogen. Zur Veranschaulichung der Verteilung der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit dient Abbildung 7.2. Sie zeigt im oberen Bereich die Verteilung des Gesamtindikators zur Beschäftigungsfähigkeit jeweils für die erste und die dritte Welle. Beide Verteilungen ähneln sich, Mittelwerte und Form der Verteilungen liegen eng beieinander. Die Indikatorwerte für die dritte Welle (rechte obere Grafik) variieren zwischen -0,2 und +1,4. Dabei sind hohe Werte als ein hohes Maß an individueller Beschäftigungsfähigkeit zu interpretieren, geringe Werte als ein niedriges Maß an individueller Beschäftigungsfähigkeit.

Im unteren Teil der Abbildung 7.2 ist die Dichtefunktion der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit dargestellt. Hinter der scheinbar geringen Veränderung des Gesamtindikators verbirgt sich eine starke Dynamik auf der Individualebene. Zum einen sinkt bei einem großen Teil der Teilnehmenden im Verlauf des Kommunal-Kombi die individuelle Beschäftigungsfähigkeit, andererseits verbessert sich ein fast ebenso großer Anteil in ähnlichem Umfang. Die beiden gegenläufigen Entwicklungen halten insgesamt das Ergebnis konstant. Bei 12,9% der Teilnehmenden hat sich die individuelle Beschäftigungsfähigkeit um mindestens eine Standardabweichung verschlechtert, bei 13,4% hingegen verbessert. Bei 2,3% der Teilnehmenden hat sich die Beschäftigungsfähigkeit sogar um zumindest zwei Standardabweichungen verschlechtert, bei 2,6% hat sie sich verbessert.

**Abbildung 7.2: Verteilung des Index der Beschäftigungsfähigkeit – erste und dritte Welle**



Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Blickt man ergänzend auf den Gesamtindikator<sup>44</sup> für die individuelle Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden (vgl. Abbildung 7.3), so ist festzustellen, dass sich dieser in den einzelnen Teilpopulationen auf einem unterschiedlichen Ausgangsniveau bewegte. Männer hatten in der ersten Welle einen höheren Indikatorwert als Frauen und Personen ohne Berufsabschluss einen deutlich geringeren als Personen mit Berufsabschluss. Dabei gilt: Je höher der Berufsabschluss, umso höher der Indikator für Beschäftigungsfähigkeit.

<sup>44</sup> Wir haben im Unterschied zu den Zwischenberichten das Schwellenkriterium „besser/ schlechter als eine Standardabweichung“ in der Form verfeinert, als dass wir jetzt die Standardabweichung innerhalb jeder Teilpopulation und nicht die Gesamtverteilung als Referenz nehmen.

In der Entwicklung wies der Gesamtindikator insgesamt nur zwischen den Wellen 2 und 3 signifikante Verbesserungen auf. Dabei ist zu beachten, dass der Gesamtindikator zwischen den Wellen 1 und 2 gesunken ist, der Wert von Welle 3 (0,723) nicht wesentlich höher ist als der Wert in Welle 1 (0,717) und es somit insgesamt zu keinen deutlichen Veränderungen des Gesamtindikators für die Beschäftigungsfähigkeit kam. Für Frauen zeigen sich zwischen den Wellen 1 und 2 sowie 2 und 3 signifikante Veränderungen. Während sich die Beschäftigungsfähigkeit der Frauen zwischen den Wellen 1 und 2 verschlechtert hat, verbesserte sie sich zwischen den Wellen 2 und 3. Männer weisen in den einzelnen Wellen stets höhere Indikatorwerte auf als Frauen (siehe obere Grafik in Abbildung 7.3), jedoch keine signifikanten Veränderungen. Im Hinblick auf die Altersgruppen zeigen sich ebenfalls signifikante Verbesserungen in der Gruppe der unter 50-Jährigen zwischen den Wellen 2 und 3, sowie zwischen den Wellen 1 und 3. Für die Gruppe der Personen ab 50 Jahren gilt das hingegen nicht. Eine Ursache könnte darin liegen, dass in der Gruppe der Personen ab 50 Jahren, diejenigen Personen, die sich relativ nah am Renteneintrittsalter befinden, nicht mehr über so viel Motivation, Dynamik etc. verfügen, um ihre Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern, wie Personen unter 50 Jahren. In den Fallstudien zeigten sich jedoch auch bei älteren Personen Verbesserungen der Beschäftigungsfähigkeit, so dass dieser Erklärungsansatz nicht verifiziert werden kann.

Betrachtet man den unteren Teil der Abbildung 7.3, zeigt sich, dass der Indikator zwischen den einzelnen Wellen eine relativ hohe Anzahl an Teilnehmenden ausweist, deren Beschäftigungsfähigkeit sich nicht oder nur geringfügig verändert hat. Ein genauerer Blick auf die Teilpopulationen zeigt, dass sich zwischen den Wellen 1 und 2 die Beschäftigungsfähigkeit von einem fast doppelt so großen Anteil der Männer (12,4%) um mehr als eine Standardabweichung verbessert hat als bei den Frauen (6,9%). Dieser Trend wird zwischen den Wellen 2 und 3 jedoch nicht fortgeführt: Die Frauen weisen sogar einen leicht höheren Anteil an „Aufsteiger/innen“, es handelt sich hierbei um Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit sich um mehr als eine Standardabweichung erhöht hat, auf als die Männer (16,9% vs. 14,1%). Ebenfalls verbesserte sich stets ein größerer Anteil der unter 50-Jährigen hinsichtlich ihrer Beschäftigungsfähigkeit als dies bei der Gruppe der älteren Personen der Fall ist. Betrachtet man die Teilnehmenden in Bezug auf ihren höchsten Berufsabschluss, ergibt sich in den verschiedenen Zeitspannen ein jeweils unterschiedliches Bild: Während Personen ohne Berufsabschluss den größten Anteil an „Aufsteiger/innen“ zwischen den Wellen 1 und 2 aufweisen, ist es zwischen den Wellen 2 und 3 die Gruppe der Personen mit einem (Fach-)Hochschul- bzw. Universitätsabschluss. Betrachtet man den gesamten Untersuchungszeitraum (Welle 1 bis Welle 3), nivelliert sich diese Entwicklung wieder: Sowohl in der Gruppe der Personen ohne als auch in der mit (Fach-)Hochschul- bzw. Universitätsabschluss verbessern sich jeweils 21,6%, wohingegen nur 12,5% der Personen mit Lehre bzw. (Berufs-)fachschulabschluss eine Verbesserung aufweisen.

**Abbildung 7.3: Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Gesamtindikator**

Beschäftigungsfähigkeit	Indikatorwerte in Welle ...			
	... 1	... 2	... 3	1 ... 3
<b>Insgesamt</b>	0,717	0,712	0,723	
Männer	0,733	0,741	0,738	
Frauen	0,704	0,689	0,710	
Unter 50 Jahre alt	0,719	0,719	0,744	
50 Jahre und älter	0,715	0,707	0,706	
kein Berufsabschluss	0,474	0,548	0,536	
Lehre / (Berufs-)fachschule	0,729	0,719	0,728	
(Fach-)hochschule / Universität	0,750	0,742	0,764	

Teilnehmergruppen	Differenz 1 -> 2		Differenz 2 -> 3		Differenz 1 -> 3	
	absolut	signifikant	absolut	signifikant	absolut	signifikant
<b>Insgesamt</b>	▼ -0,005		▲ 0,010	**	▲ 0,006	
Männer	▲ 0,008		▼ -0,003		▲ 0,005	
Frauen	▼ -0,015	*	▲ 0,021	***	▲ 0,005	
Unter 50 Jahre alt	▲ 0,000		▲ 0,025	***	▲ 0,025	**
50 Jahre und älter	▼ -0,009		▼ -0,001		▼ -0,009	
kein Berufsabschluss	▲ 0,074		▼ -0,012		▲ 0,062	
Lehre / (Berufs-)fachschule	▼ -0,010		▲ 0,009		▼ -0,001	
(Fach-)hochschule / Universität	▼ -0,009		▲ 0,022		▲ 0,013	

Teilnehmergruppen	Welle 1 -> 2			Welle 2 -> 3			Welle 1 -> 3		
	↓	→	↑	↓	→	↑	↓	→	↑
<b>Insgesamt</b>	11,4%	79,2%	9,4%	12,0%	72,4%	15,5%	12,9%	73,7%	13,4%
Männer	11,6%	76,0%	12,4%	14,3%	71,6%	14,1%	12,8%	73,7%	13,6%
Frauen	11,3%	81,8%	6,9%	9,8%	73,3%	16,9%	12,0%	74,1%	13,8%
Unter 50 Jahre alt	12,8%	74,9%	12,3%	11,5%	70,2%	18,3%	10,6%	72,8%	16,6%
50 Jahre und älter	10,3%	82,5%	7,2%	12,2%	73,9%	13,8%	13,9%	74,6%	11,5%
kein Berufsabschluss	12,8%	68,1%	19,1%	24,0%	60,0%	16,0%	7,8%	70,6%	21,6%
Lehre / (Berufs-)fachschule	11,2%	80,1%	8,8%	11,3%	73,8%	14,9%	13,4%	74,1%	12,5%
(Fach-)hochschule / Universität	15,3%	72,5%	12,2%	13,3%	66,4%	20,3%	14,9%	63,4%	21,6%

- Relativer Anteil der Teilnehmer mit ...
- ... sinkender Beschäftigungsfähigkeit: Verringerung um 1 σ und mehr
  - ... stagnierender Beschäftigungsfähigkeit: (Veränderung kleiner als ±1 σ)
  - ... steigender Beschäftigungsfähigkeit: Erhöhung um 1 σ und mehr
- \* signifikant auf dem 90%-Niveau  
 \*\* signifikant auf dem 95%-Niveau  
 \*\*\* signifikant auf dem 99%-Niveau

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

### 7.2.2 Teilindikator „Gesundheit“

Abbildung 7.4: Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Gesundheit

Beschäftigungsfähigkeit	Indikatorwerte in Welle ...			
	... 1	... 2	... 3	1 ... 3
Insgesamt	0,029	0,025	- 0,010	
Männer	0,023	0,024	- 0,014	
Frauen	0,034	0,026	- 0,007	
Unter 50 Jahre alt	0,034	0,033	0,007	
50 Jahre und älter	0,026	0,019	- 0,024	
kein Berufsabschluss	0,011	0,015	- 0,021	
Lehre / (Berufs-)fachschule	0,029	0,025	- 0,013	
(Fach-)hochschule / Universität	0,041	0,034	0,009	

Teilnehmergruppen	Differenz 1 -> 2		Differenz 2 -> 3		Differenz 1 -> 3	
	absolut	signifikant	absolut	signifikant	absolut	signifikant
Insgesamt	▼ -0,004	**	▼ -0,035	***	▼ -0,039	***
Männer	▲ 0,001		▼ -0,038	***	▼ -0,037	***
Frauen	▼ -0,009	***	▼ -0,033	***	▼ -0,041	***
Unter 50 Jahre alt	▼ -0,000		▼ -0,026	***	▼ -0,026	***
50 Jahre und älter	▼ -0,007	***	▼ -0,043	***	▼ -0,049	***
kein Berufsabschluss	▲ 0,005		▼ -0,036	**	▼ -0,032	**
Lehre / (Berufs-)fachschule	▼ -0,004	**	▼ -0,038	***	▼ -0,042	***
(Fach-)hochschule / Universität	▼ -0,007		▼ -0,026	***	▼ -0,033	***

Teilnehmergruppen	Welle 1 -> 2			Welle 2 -> 3			Welle 1 -> 3		
	↓	→	↑	↓	→	↑	↓	→	↑
Insgesamt	11,1%	81,7%	7,2%	33,8%	51,8%	14,4%	36,0%	51,1%	12,8%
Männer	10,7%	78,2%	11,1%	34,0%	51,9%	14,1%	34,7%	51,1%	14,2%
Frauen	11,5%	84,6%	3,9%	33,6%	51,7%	14,7%	37,1%	51,2%	11,7%
Unter 50 Jahre alt	9,9%	82,7%	7,3%	30,0%	53,2%	16,8%	32,1%	51,9%	15,9%
50 Jahre und älter	12,1%	80,9%	7,0%	36,7%	50,7%	12,6%	39,0%	50,5%	10,5%
kein Berufsabschluss	3,3%	93,4%	3,3%	13,1%	80,3%	6,6%	11,1%	82,5%	6,3%
Lehre / (Berufs-)fachschule	10,4%	82,2%	7,4%	34,5%	51,7%	13,8%	36,9%	50,6%	12,6%
(Fach-)hochschule / Universität	14,5%	81,2%	4,3%	27,5%	55,8%	16,7%	30,1%	57,3%	12,6%

- Relativer Anteil der Teilnehmer mit ...
- ... sinkender Beschäftigungsfähigkeit: Verringerung um 1 σ und mehr
  - ... stagnierender Beschäftigungsfähigkeit: (Veränderung kleiner als ±1 σ)
  - ... steigender Beschäftigungsfähigkeit: Erhöhung um 1 σ und mehr

- \* signifikant auf dem 90%-Niveau
- \*\* signifikant auf dem 95%-Niveau
- \*\*\* signifikant auf dem 99%-Niveau

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Die Betrachtung des Ausgangsniveaus des Teilindikators „Gesundheit“ (obere Grafik in Abbildung 7.4) zeigt, dass Frauen über höhere Werte verfügten als Männer, unter 50-Jährige als ältere Personen sowie Personen mit (Fach-)Hochschule/Universitätsabschluss gegenüber Personen mit Lehre bzw. (Berufs-)Fachschulabschluss oder keinem Berufsabschluss. Dies erstreckt sich über alle drei Wellen.

In der Entwicklung wies der Indikator „Gesundheit“ insgesamt durchweg signifikante Verschlechterungen auf. Diese zeigen sich auch in allen Zeiträumen für nahezu alle Teilpopulationen.

Ein Blick auf die individuellen Veränderungen zeigt, dass der Indikator „Gesundheit“ zwischen den Wellen 1 und 2 (81,7%) einen deutlich höheren Anteil an Personen aufweist, deren Gesundheit sich nicht oder nur geringfügig verändert hat, als dies zwischen den Wellen 2 und 3 (51,8%) der Fall ist. Diese Veränderung lässt sich zum Teil durch eine Verdoppelung des Anteils der „Aufsteiger/innen“ (von 7,2% auf 14,4%) erklären. Den Großteil der Veränderung macht jedoch eine Verdreifachung des Anteils der „Absteiger/innen“ aus, d.h. jener Personen, deren Beschäftigungsfähigkeit sich um mehr als eine Standardabweichung verschlechtert hat. Wie ist eine so deutliche Kehrtwende zu erklären? Zu vermuten wäre, dass ein Zusammenhang zwischen der Verschlechterung des Gesundheitszustandes und dem Befragungswellen besteht. Zum Zeitpunkt der dritten Welle befanden sich die Teilnehmenden bereits seit sechs Monate nicht mehr im Kommunal-Kombi. Hier ist die Verschlechterung des Gesundheitszustands teilweise dadurch zu erklären, dass die Teilnehmenden, die im Anschluss an den Kommunal-Kombi nicht in den ersten Arbeitsmarkt integriert werden konnten bzw. arbeitslos waren, ihre Arbeitsfähigkeit pro Tag (ein Faktor, der in den Gesundheitszustand eingeht) deutlich geringer einschätzten, als dies noch während der Tätigkeit im Kommunal-Kombi der Fall war.

In den einzelnen Teilpopulationen spiegelt sich der Gesamttrend zumeist wider. Zwischen den Wellen 1 und 2 gibt es deutlich mehr Verbesserungen bei den Männern (11,1%) als bei den Frauen (3,9%). Diese Unterschiede nivellieren sich jedoch im Zeitraum der Wellen 2 bis 3. Besonders auffällig ist jedoch die Abweichung der Personengruppe ohne Berufsabschluss vom allgemeinen Trend: Bereits zwischen Welle 1 und Welle 2 zeigt diese Personengruppe einen deutlich höheren Anteil an Personen, die sich hinsichtlich ihres Gesundheitszustands kaum oder gar nicht verändern (93,4%). Während sich die Anteile, die (nahezu) konstant bleiben, der anderen Personengruppen zwischen Welle 2 und 3 drastisch reduzieren, verweilen die Personen ohne Berufsabschluss bei Anteilen, die fast bis zu 30 Prozentpunkten über denen anderer Personengruppen liegen. Dabei weisen Personen ohne Berufsabschluss jeweils deutlich geringere Veränderungsraten (sowohl Verbesserungen als auch Verschlechterungen) auf als andere Personen.

### 7.2.3 Teilindikator „Konzessionsbereitschaft“

Hinsichtlich des Ausgangsniveaus des Teilindikators „Konzessionsbereitschaft“ zeigen sich keine allzu deutlichen Unterschiede hinsichtlich der Teilpopulationen. Die Werte lagen stets relativ nah beieinander und unterschieden sich in den meisten Fällen erst in der dritten Nachkommastelle.

Die Entwicklung des Indikators „Konzessionsbereitschaft“ insgesamt wies in allen betrachteten Zeiträumen signifikant positive – wenn auch geringe – Veränderungen auf. Die „Konzessionsbereitschaft“ der Teilnehmenden stieg demnach stetig an. In den einzelnen Teilpopulationen weisen die Frauen zwischen den Wellen 1 und 2, die Männer zwischen den Wellen 2 und 3 signifikante Erhöhungen der Konzessionsbereitschaft auf. Bei beiden Geschlechtern erhöhte sich die Konzessionsbereitschaft über den gesamten Untersuchungszeitraum (Welle 1 bis Welle 3) signifikant. Ebenfalls erhöhte sich die Konzessionsbereitschaft der ab 50-Jährigen in allen untersuchten Zeiträumen signifikant, wohingegen dies bei den unter 50-Jährigen nur in der Differenz der Wellen 1 und 3 der Fall ist. Auch sind bei den Personen mit Lehre bzw. (Berufs-)Fachschule in allen Zeiträumen signifikante Verbesserungen zu finden. Bei den Personen mit einem (Fach-)Hochschul- bzw. Universitätsabschluss nur zwischen den Wellen 1 und 3.

**Abbildung 7.5: Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Konzessionsbereitschaft**

Beschäftigungsfähigkeit	Indikatorwerte in Welle ...			
	... 1	... 2	... 3	1 ... 3
<b>Insgesamt</b>	- 0,073	- 0,068	- 0,065	
Männer	- 0,076	- 0,073	- 0,069	
Frauen	- 0,070	- 0,063	- 0,061	
Unter 50 Jahre alt	- 0,074	- 0,071	- 0,069	
50 Jahre und älter	- 0,072	- 0,065	- 0,062	
kein Berufsabschluss	- 0,074	- 0,066	- 0,072	
Lehre / (Berufs-)fachschule	- 0,074	- 0,069	- 0,066	
(Fach-)hochschule / Universität	- 0,066	- 0,060	- 0,057	

Teilnehmergruppen	Differenz 1 -> 2		Differenz 2 -> 3		Differenz 1 -> 3	
	absolut	signifikant	absolut	signifikant	absolut	signifikant
<b>Insgesamt</b>	▲ 0,005	***	▲ 0,003	***	▲ 0,008	***
Männer	▲ 0,003		▲ 0,004	**	▲ 0,006	***
Frauen	▲ 0,007	***	▲ 0,002		▲ 0,009	***
Unter 50 Jahre alt	▲ 0,003		▲ 0,002		▲ 0,005	***
50 Jahre und älter	▲ 0,006	***	▲ 0,004	**	▲ 0,010	***
kein Berufsabschluss	▲ 0,008		▼ -0,006		▲ 0,002	
Lehre / (Berufs-)fachschule	▲ 0,005	***	▲ 0,003	***	▲ 0,008	***
(Fach-)hochschule / Universität	▲ 0,006		▲ 0,003		▲ 0,009	**

Teilnehmergruppen	Welle 1 -> 2			Welle 2 -> 3			Welle 1 -> 3		
	↓	→	↑	↓	→	↑	↓	→	↑
<b>Insgesamt</b>	14,8%	60,2%	25,0%	15,0%	63,9%	21,1%	12,4%	61,1%	26,5%
Männer	15,6%	63,2%	21,3%	14,0%	65,1%	21,0%	12,0%	63,8%	24,2%
Frauen	14,2%	57,9%	28,0%	16,1%	62,4%	21,5%	12,8%	58,9%	28,4%
Unter 50 Jahre alt	15,5%	63,1%	21,4%	15,0%	65,2%	19,8%	12,4%	65,6%	22,0%
50 Jahre und älter	14,3%	58,1%	27,6%	15,6%	61,8%	22,5%	12,4%	57,7%	29,9%
kein Berufsabschluss	10,2%	67,8%	22,0%	17,5%	68,4%	14,0%	11,7%	70,0%	18,3%
Lehre / (Berufs-)fachschule	14,4%	61,4%	24,2%	14,5%	64,3%	21,2%	11,9%	61,1%	26,9%
(Fach-)hochschule / Universität	16,4%	56,0%	27,6%	17,6%	58,0%	24,4%	14,1%	60,0%	25,9%

- Relativer Anteil der Teilnehmer mit ...
- ... sinkender Beschäftigungsfähigkeit: Verringerung um 1 σ und mehr
  - ... stagnierender Beschäftigungsfähigkeit: (Veränderung kleiner als ±1 σ)
  - ... steigender Beschäftigungsfähigkeit: Erhöhung um 1 σ und mehr
- \* signifikant auf dem 90%-Niveau  
 \*\* signifikant auf dem 95%-Niveau  
 \*\*\* signifikant auf dem 99%-Niveau

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Der Teilindikator „Konzessionsbereitschaft“ wies auf der individuellen Ebene starke Veränderungen auf. Dabei fällt auf, dass es im Großteil der Fälle zu einer Veränderung bei mehr als einem Drittel der Teilnehmenden kam und dass die positiven Veränderungen die negativen für jede Teilpopulation und für jeden Zeitraum überstiegen. Eine Ausnahme bilden hier die Personen ohne Berufsabschluss zwischen den Wellen 2 und 3. Zwischen Welle 1 und 2 gab es bei den Frauen mehr „Aufsteiger/innen“ (28,0%) als bei den Männern (21,3%). Dies nivellierte sich jedoch zwischen Welle 2 und 3. Ähnlich verhält es sich bei den Altersgruppen: Während sich zwischen den Wellen 1 und 2 die Konzessionsbereitschaft häufiger bei den ab 50-Jährigen erhöhte (27,6%) als dies bei den unter 50-Jährigen der Fall war (21,4%), näherten sich die Anteile zwischen Welle 2 und Welle 3 an. Ein umgekehrter Trend ist jedoch bei Personen ohne Berufsschulabschluss zu beobachten: Lagen die „Aufsteiger/innen“ bereits zwischen Welle 1 und Welle 2 anteilmäßig etwas unterhalb den anderen Berufsabschlüssen, vergrößerte sich hier der Abstand zwischen Welle 2 und Welle 3 noch.

#### **7.2.4 Teilindikator „Qualifikation und Kompetenzen“**

Das Ausgangsniveau des Indikators „Qualifikation und Kompetenzen“ unterschied sich in den einzelnen Teilpopulationen ebenfalls meist nur geringfügig. Frauen verfügten über leicht höhere Qualifikationen und Kompetenzen als Männer, die unter 50-Jährigen über höhere als die älteren Personen sowie Personen, die eine Lehre bzw. (Berufs-)fachschulabschluss hatten, über höhere als andere Personen.

Über den Zeitverlauf hinweg sind bei diesem Indikator nur geringfügige Veränderungen festzustellen, von denen lediglich zwei signifikant sind. So waren im Zeitraum der Wellen 2 zu 3 nur bei den ab 50-Jährigen sowie bei Personen mit Lehre bzw. (Berufs-)fachschulabschluss signifikante, jedoch geringfügige, Verschlechterungen nachzuweisen. Eine so geringe Entwicklung ist bei diesem Teilindikator nicht überraschend, da sich die Komponenten des Indikators zum Teil aus dem Berufsabschluss oder aus Fähigkeiten wie Lesen und Schreiben oder Rechnen zusammensetzen, die sich im Zeitverlauf nur geringfügig verändern dürften. Das Bundesprogramm Kommunal-Kombi sah nicht vor, dass die Teilnehmenden während der Förderung einen Berufsabschluss erwerben. Ebenfalls wurde in den Fallstudien bestätigt, dass die Teilnehmenden keine neuen Berufsabschlüsse erworben bzw. einen Berufsabschluss nachgeholt haben.

Betrachtet man die individuelle Entwicklung, zeigt sich ebenfalls nur eine geringe Dynamik. Der Indikator „Qualifikation und Kompetenzen“ weist in allen Wellen einen relativ hohen Anteil (zwischen 83,6% und 86,3%) an Personen auf, deren Status (relativ) konstant blieb. Die hohe Konstanz zeigt sich auch in fast allen Teilpopulationen. Auffällig ist lediglich der hohe Anteil an Verschlechterung bei der Personengruppe ohne Berufsabschluss zwischen den Wellen 2 und 3 (21,2%), wohingegen hier die Anteile der Personen mit Lehre oder (Berufs)Fachschulabschluss sowie mit (Fach-)Hochschul- oder Universitätsabschluss, bei denen sich die Qualifikationen und Kompetenzen verschlechtern, deutlich geringer sind.

**Abbildung 7.6: Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Qualifikation und Kompetenzen**

Beschäftigungsfähigkeit	Indikatorwerte in Welle ...			
	... 1	... 2	... 3	1 ... 3
Insgesamt	0,278	0,279	0,277	
Männer	0,275	0,276	0,275	
Frauen	0,280	0,282	0,280	
Unter 50 Jahre alt	0,283	0,282	0,282	
50 Jahre und älter	0,274	0,277	0,274	
kein Berufsabschluss	0,208	0,213	0,207	
Lehre / (Berufs-)fachschule	0,292	0,294	0,291	
(Fach-)hochschule / Universität	0,230	0,226	0,231	

Teilnehmergruppen	Differenz 1 -> 2		Differenz 2 -> 3		Differenz 1 -> 3	
	absolut	signifikant	absolut	signifikant	absolut	signifikant
Insgesamt		0,002		-0,002		-0,000
Männer		0,001		-0,001		-0,001
Frauen		0,002		-0,003		-0,000
Unter 50 Jahre alt		-0,001		0,000		-0,000
50 Jahre und älter		0,003		-0,004 **		-0,000
kein Berufsabschluss		0,005		-0,006		-0,001
Lehre / (Berufs-)fachschule		0,001		-0,002 *		-0,001
(Fach-)hochschule / Universität		-0,004		0,004		0,000

Teilnehmergruppen	Welle 1 -> 2			Welle 2 -> 3			Welle 1 -> 3		
Insgesamt	6,9%	86,3%	6,8%	8,5%	84,6%	6,9%	8,0%	83,6%	8,4%
Männer	8,0%	84,5%	7,5%	8,5%	84,3%	7,3%	8,5%	83,0%	8,5%
Frauen	6,5%	87,3%	6,3%	8,5%	85,2%	6,3%	7,8%	83,9%	8,4%
Unter 50 Jahre alt	7,9%	85,7%	6,4%	7,1%	85,5%	7,4%	9,3%	81,4%	9,3%
50 Jahre und älter	6,9%	86,0%	7,1%	9,1%	84,5%	6,4%	8,1%	83,5%	8,3%
kein Berufsabschluss	12,5%	72,9%	14,6%	21,2%	63,5%	15,4%	22,6%	64,2%	13,2%
Lehre / (Berufs-)fachschule	10,6%	79,7%	9,7%	14,5%	73,8%	11,6%	12,8%	76,4%	10,8%
(Fach-)hochschule / Universität	14,8%	74,8%	10,4%	6,7%	80,7%	12,6%	14,1%	71,8%	14,1%

- Relativer Anteil der Teilnehmer mit ...
- ... sinkender Beschäftigungsfähigkeit: Verringerung um 1  $\sigma$  und mehr
  - ... stagnierender Beschäftigungsfähigkeit: (Veränderung kleiner als  $\pm 1 \sigma$ )
  - ... steigender Beschäftigungsfähigkeit: Erhöhung um 1  $\sigma$  und mehr
- \* signifikant auf dem 90%-Niveau  
 \*\* signifikant auf dem 95%-Niveau  
 \*\*\* signifikant auf dem 99%-Niveau

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

### 7.2.5 Teilindikator „Individuelle Ressourcen“

Hinsichtlich der „individuellen Ressourcen“ zeigt sich beim Ausgangsniveau, dass Männer höhere Werte hatten als Frauen, ältere Personen als unter 50-Jährige sowie Personen mit (Fach-)Hochschul- bzw. Universitätsabschluss als Personen mit keinem Berufsabschluss oder einer Lehre bzw. (Berufs-)fachschnule.

Zwischen den Befragungszeitpunkten zeigen sich signifikante Veränderungen. Während die „individuellen Ressourcen“ zwischen den Wellen 1 und 2 signifikant stiegen, sanken sie zwischen den Wellen 2 und 3 wieder ab. Diese Entwicklung kann ebenfalls den unterschiedlichen Befragungszeitpunkten geschuldet sein. In den Wellen 1 und 2 befanden sich die Teilnehmenden noch im Kommunal-Kombi, zum Zeitpunkt der dritten Welle hingegen hatten sie den Kommunal-Kombi bereits seit einem halben Jahr verlassen. Die Teilnehmenden waren vor ihrer Tätigkeit im Rahmen des Kommunal-Kombi langzeitarbeitslos, so dass vermutet werden kann, dass eine Teilnahme im Kommunal-Kombi zu einer Erhöhung von Unterstützungen im näheren Umfeld bei der Arbeitssuche, guten Arbeitserfahrungen oder der eigenen Belastbarkeit etc. geführt hat. Ergänzend zeigte sich in den Fallstudien, dass Teilnehmende Existenzängste abbauen konnten und dadurch eine psychische Stabilität erreicht werden konnte.

Eine Rückkehr nach der geförderten Beschäftigung in die Arbeitslosigkeit könnte ebenfalls zu einem Rückgang der „individuellen Ressourcen“ geführt haben. Die Gruppe der unter 50-Jährigen verfügt über ein geringeres Ausgangsniveau als die Gruppe älterer Personen. Dementsprechend kann vermutet werden, dass Personen mit einem geringeren Ausgangsniveau ein größeres Steigerungspotenzial durch Erfahrungen im Kommunal-Kombi haben, als dies bei Personen der Fall ist, die bereits mit einem hohen Ausgangsniveau in die Förderung eintreten. Erwartungsgemäß zeigt sich in den Teilpopulationen ein deutlich stärkerer Anstieg der „individuellen Ressourcen“ bei den unter 50-Jährigen, der zudem hoch signifikant ist. Jedoch sanken die „individuellen Ressourcen“ bei den unter 50-Jährigen zwischen den Wellen 2 und 3 stärker als bei älteren Personen. Ebenfalls erwartungskonform stiegen die „individuellen Ressourcen“ von Personen ohne Berufsabschluss – auch hier war das Ausgangsniveau dieser Personengruppe niedriger – signifikant stärker an als von Personen mit einer abgeschlossenen Lehre bzw. (Berufs-)fachschnulabschluss. Hier zeigt sich, dass Personen ohne Berufsabschluss über ein deutlich niedrigeres Ausgangsniveau verfügten und daher diese Personengruppe am ehesten hinsichtlich ihrer „individuellen Ressourcen“ Verbesserungsbedarf hatte.

Betrachtet man die individuelle Dynamik, die sich hinter dem Indikator verbirgt, zeigt sich bei den „individuellen Ressourcen“ eine hohe Konstanz über den gesamten Zeitverlauf. Es gab stets nur geringfügige Verbesserungen bzw. Verschlechterungen, die in der Regel unterhalb der 10%-Marke blieben. Kleinere Ausreißer zeigen sich zwischen der zweiten und dritten Welle bei den Männern, bei denen sich 10,4% verschlechterten (Frauen: 7,4%) und der Personen unter 50 Jahren (11,3%) (50 Jahre und älter: 7,4%). Verbesserungen im zweistelligen Bereich zeigen sich teilweise, wenn man nach Berufsabschlüssen differenziert. Personen ohne Berufsabschluss sowie Personen mit (Fach-)hochschul- bzw. Universitätsabschluss haben sich zwischen den Wellen 1 und 2 anteilig stärker verbessert, wohingegen diese Verbesserungen zwischen den Wellen 2 und 3 wieder zurückging. Bei Personen ohne Berufsabschluss war hier nur noch ein Anteil von 1,6% an „Aufsteiger/innen“ übrig.

**Abbildung 7.7: Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Individuelle Ressourcen**

Beschäftigungsfähigkeit	Indikatorwerte in Welle ...			
	... 1	... 2	... 3	1 ... 3
Insgesamt	0,415	0,426	0,419	
Männer	0,437	0,453	0,441	
Frauen	0,397	0,404	0,400	
Unter 50 Jahre alt	0,390	0,414	0,404	
50 Jahre und älter	0,434	0,435	0,430	
kein Berufsabschluss	0,297	0,336	0,323	
Lehre / (Berufs-)fachschule	0,415	0,424	0,416	
(Fach-)hochschule / Universität	0,469	0,476	0,477	

Teilnehmergruppen	Differenz 1 -> 2		Differenz 2 -> 3		Differenz 1 -> 3	
	absolut	signifikant	absolut	signifikant	absolut	signifikant
Insgesamt		0,011 ***		-0,008 ***		0,004
Männer		0,017 ***		-0,012 ***		0,005
Frauen		0,007 *		-0,004		0,003
Unter 50 Jahre alt		0,024 ***		-0,010 **		0,014 **
50 Jahre und älter		0,001		-0,005		-0,004
kein Berufsabschluss		0,039 **		-0,013		0,026
Lehre / (Berufs-)fachschule		0,009 **		-0,008 **		0,001
(Fach-)hochschule / Universität		0,007		0,001		0,008

Teilnehmergruppen	Welle 1 -> 2			Welle 2 -> 3			Welle 1 -> 3		
Insgesamt	5,5%	87,3%	7,2%	9,1%	83,9%	7,0%	7,3%	86,2%	6,5%
Männer	5,7%	86,2%	8,2%	10,4%	82,8%	6,8%	6,6%	86,0%	7,4%
Frauen	5,4%	88,3%	6,3%	7,4%	86,6%	5,9%	7,7%	86,7%	5,6%
Unter 50 Jahre alt	4,0%	87,7%	8,3%	11,3%	80,9%	7,8%	6,8%	84,5%	8,7%
50 Jahre und älter	6,7%	87,1%	6,3%	7,4%	86,2%	6,5%	7,7%	87,5%	4,9%
kein Berufsabschluss	3,3%	85,2%	11,5%	6,6%	91,8%	1,6%	4,8%	84,1%	11,1%
Lehre / (Berufs-)fachschule	5,6%	87,5%	6,9%	9,1%	83,9%	7,0%	7,5%	86,0%	6,4%
(Fach-)hochschule / Universität	8,0%	81,9%	10,1%	8,7%	82,6%	8,7%	8,4%	79,0%	12,6%

- Relativer Anteil der Teilnehmer mit ...
- ... sinkender Beschäftigungsfähigkeit: Verringerung um 1  $\sigma$  und mehr
  - ... stagnierender Beschäftigungsfähigkeit: (Veränderung kleiner als  $\pm 1 \sigma$ )
  - ... steigender Beschäftigungsfähigkeit: Erhöhung um 1  $\sigma$  und mehr
- \* signifikant auf dem 90%-Niveau  
 \*\* signifikant auf dem 95%-Niveau  
 \*\*\* signifikant auf dem 99%-Niveau

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

### 7.2.6 Teilindikator „Soziale Stabilität“

Die Ausgangsniveaus der Teilpopulationen beim Indikator „soziale Stabilität“ unterschieden sich: Frauen verfügten über eine höhere „soziale Stabilität“ als Männer, Personen ab 50 Jahren über eine höhere soziale Stabilität als Personen unter 50 Jahren, sowie Personen mit einem (Fach-)Hochschul- bzw. Universitätsabschluss als Personen mit einer Lehre bzw. einem (Berufs-)Fachschulabschluss oder ohne Berufsabschluss.

Die Entwicklung des Indikators „soziale Stabilität“ war zwischen den Wellen 1 und 2 sowie im Vergleich der Wellen 1 und 3 signifikant positiv. Zwischen Welle 2 und 3 kann lediglich eine signifikante Verbesserung bei den unter 50-Jährigen ausgewiesen werden. Die Teilnehmenden haben sich hinsichtlich ihrer „sozialen Stabilität“ demnach insgesamt während des Kommunal-Kombi als auch über den Kommunal-Kombi hinaus verbessert. In den einzelnen Teilpopulationen gibt es – wie die mittlere Grafik in Abbildung 7.8 zeigt – keine nennenswerten Unterschiede. Die Teilnehmenden haben sich unabhängig von Alter, Geschlecht oder Berufsabschlüssen in dieser Dimension verbessert.

Auf der individuellen Ebene gilt es zu überprüfen, welche Dynamiken sich hinter den scheinbar parallel verlaufenden Änderungen in den Teilpopulationen verbergen. Grundsätzlich zeigt sich, dass der Indikator „soziale Stabilität“ ein Indikator mit einer äußerst hohen Dynamik ist, bei dem sich die stärksten Veränderungen abzeichnen. Dies spiegelt sich auch in den Fallstudien wider. So wurde berichtet, dass bei einem Teil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten das Selbstvertrauen und Selbstbewusstsein während der Tätigkeit gewachsen ist. Dies galt insbesondere für Tätigkeiten im sozialen Bereich. Oftmals fanden bei über einem Drittel der Teilpopulationen Veränderungen statt. Der Anteil der positiven Veränderungen war stets – bis auf die ab 50-Jährigen zwischen Welle 2 und 3 – deutlich höher als der Anteil negativer Veränderungen. Betrachtet man die Zeiträume zwischen den Wellen 1 und 2 sowie den Wellen 2 und 3 im Vergleich, zeigt sich, dass sich die Trends in den einzelnen Teilpopulationen oftmals umkehrten. Während die Frauen noch einen höheren Anteil an „Aufsteiger/innen“ zwischen den Wellen 1 und 2 aufwiesen als die Männer, war dies zwischen den Wellen 2 und 3 genau umgekehrt. Ebenfalls zeigten die ab 50-Jährigen einen höheren Anteil an „Aufsteiger/innen“ zwischen den Wellen 1 und 2 als die unter 50-Jährigen. Und auch dieser Trend kehrte sich zwischen den Wellen 2 und 3 um. Differenziert man nach Berufsabschlüssen, so zeigten zwischen den Wellen 1 und 2 noch Personen ohne Berufsabschluss den höchsten Anteil an Verbesserungen hinsichtlich der „sozialen Stabilität“. Zwischen Welle 2 und 3 wiesen Personen mit (Fach-)Hochschul- und Universitätsabschluss den größten Anteil an „Aufsteiger/innen“ auf.

**Abbildung 7.8: Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Soziale Stabilität**

Beschäftigungsfähigkeit	Indikatorwerte in Welle ...			
	... 1	... 2	... 3	1 ... 3
<b>Insgesamt</b>	0,080	0,094	0,096	
Männer	0,076	0,089	0,091	
Frauen	0,084	0,098	0,100	
Unter 50 Jahre alt	0,072	0,086	0,093	
50 Jahre und älter	0,086	0,101	0,098	
kein Berufsabschluss	0,075	0,088	0,085	
Lehre / (Berufs-)fachschule	0,079	0,093	0,095	
(Fach-)hochschule / Universität	0,089	0,109	0,110	

Teilnehmergruppen	Differenz 1 -> 2		Differenz 2 -> 3		Differenz 1 -> 3	
	absolut	signifikant	absolut	signifikant	absolut	signifikant
<b>Insgesamt</b>	▲	0,014 ***	▲	0,002	▲	0,016 ***
Männer	▲	0,013 ***	▲	0,002	▲	0,015 ***
Frauen	▲	0,014 ***	▲	0,002	▲	0,016 ***
Unter 50 Jahre alt	▲	0,014 ***	▲	0,008 ***	▲	0,021 ***
50 Jahre und älter	▲	0,014 ***	▼	-0,002	▲	0,012 ***
kein Berufsabschluss	▲	0,013	▼	-0,003	▲	0,010
Lehre / (Berufs-)fachschule	▲	0,013 ***	▲	0,002	▲	0,016 ***
(Fach-)hochschule / Universität	▲	0,019 ***	▲	0,001	▲	0,020 ***

Teilnehmergruppen	Welle 1 -> 2			Welle 2 -> 3			Welle 1 -> 3		
	↓	→	↑	↓	→	↑	↓	→	↑
<b>Insgesamt</b>	13,3%	60,4%	26,4%	14,7%	69,2%	16,1%	14,9%	55,5%	29,6%
Männer	10,7%	67,6%	21,8%	17,7%	61,7%	20,6%	14,6%	60,0%	25,3%
Frauen	13,9%	59,9%	26,2%	14,7%	70,4%	14,9%	13,5%	56,0%	30,5%
Unter 50 Jahre alt	14,7%	61,5%	23,9%	12,3%	68,6%	19,1%	13,9%	56,9%	29,2%
50 Jahre und älter	11,3%	61,7%	27,0%	19,6%	63,0%	17,4%	15,7%	56,4%	27,9%
kein Berufsabschluss	9,8%	59,0%	31,1%	14,8%	68,9%	16,4%	17,5%	54,0%	28,6%
Lehre / (Berufs-)fachschule	14,3%	59,6%	26,0%	14,6%	69,5%	15,9%	14,8%	55,7%	29,4%
(Fach-)hochschule / Universität	8,7%	69,6%	21,7%	19,6%	58,0%	22,5%	13,3%	62,9%	23,8%

- Relativer Anteil der Teilnehmer mit ...
- ... sinkender Beschäftigungsfähigkeit: Verringerung um 1 σ und mehr
  - ... stagnierender Beschäftigungsfähigkeit: (Veränderung kleiner als ±1 σ)
  - ... steigender Beschäftigungsfähigkeit: Erhöhung um 1 σ und mehr
- \* signifikant auf dem 90%-Niveau  
 \*\* signifikant auf dem 95%-Niveau  
 \*\*\* signifikant auf dem 99%-Niveau

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

### 7.2.7 Teilindikator „Suchverhalten“

Das Ausgangsniveau des Indikators „Suchverhalten“ war in der ersten Welle in den Teilpopulationen recht unterschiedlich ausgeprägt. Dabei fällt auf, dass Männer ein deutlich höheres Ausgangsniveau hatten als Frauen sowie die unter 50-Jährigen als die ab 50-Jährigen. Hinsichtlich des Berufsabschlusses gilt: Je höher der Berufsabschluss, umso aktiver waren die Teilnehmenden bei der Suche in Welle 1.

In der Entwicklung wies der Indikator „Suchverhalten“ ausgesprochen hohe Schwankungen auf. In allen Teilgruppen war der Verlauf ähnlich: Von der ersten zur zweiten Welle sank der Indikatorwert deutlich ab, um in der dritten Welle wiederum merklich anzusteigen.

Es wäre anzunehmen gewesen, dass sich die Dimension des „Suchverhaltens“ in der zweiten Welle gegenüber der ersten Befragungswelle verbessert, da die Teilnehmenden zum Zeitpunkt der zweiten Befragungswelle nur noch einige Monate im Kommunal-Kombi verblieben, während die erste Befragungswelle unmittelbar nach dem Beginn der Beschäftigung im Kommunal-Kombi stattfinden sollte. Dabei ist anzumerken, dass die Befragung der Teilnehmenden aufgrund einer hohen Anzahl an „Altfällen“ nicht immer zum geplanten ersten Befragungszeitpunkt, d.h. vier bis acht Wochen nach Eintritt in den Kommunal-Kombi, möglich war, sondern durchschnittlich erst 100 Tage nach Eintritt stattfand. Weitere mögliche Faktoren, die die tatsächliche gegenläufige Entwicklung erklären könnten, können zum einen in der Ausgestaltung des Kommunal-Kombi selbst liegen, zum anderen an der Auswahl der Variablen zur Generierung des Index „Suchverhalten“.

Betrachtet man zunächst die Ausgestaltung des Kommunal-Kombi, könnte der in der zweiten Welle, d.h. drei Monate vor Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung, zu beobachtende geringere Anreiz für das Suchverhalten der Kommunal-Kombi-Beschäftigten darin begründet liegen, dass über die Hälfte der Teilnehmenden bereits älter als 50 Jahre war und die Kommunal-Kombi-Beschäftigung als Übergang in den Ruhestand gesehen wurde. So wurde in einigen Fallstudien angegeben, dass die Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi teilweise dazu diente, älteren Personen eine Übergangsmöglichkeit in den (Vor-)Ruhestand zu geben. Ein weiterer Grund könnte darin bestehen, dass die Kommunal-Kombi-Beschäftigten sich aufgrund der noch andauernden Beschäftigung noch nicht in einem erhöhten Maße veranlasst sahen, hinsichtlich des „Suchverhaltens“ aktiv zu werden. Dies wiederum widerspricht den Erkenntnissen aus den Fallstudien, in denen Träger berichteten, dass sie die Teilnehmenden gerade zum Ende des Kommunal-Kombi vermehrt dazu aufgefordert haben, sich auf Stellen im ersten Arbeitsmarkt zu bewerben. In diesem Zusammenhang wurde auch die fristgerechte Meldung zur Arbeitslosigkeit, die drei Monate vor Auslaufen der Fördermaßnahme zu erfolgen hat, oft genannt. Eine Erklärung für die dem entgegenstehenden Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung könnte in der Konstruktion der Index „Suchverhalten“ gesehen werden, auf die im Folgenden kurz eingegangen wird.

Der Index „Suchverhalten“ setzt sich aus den bereits beschriebenen Variablen „Anzahl der Suchwege in den letzten vier Wochen“ sowie „Anzahl der Bewerbungsgespräche in den letzten sechs Monaten“ zusammen. Problematisch für die Auswertung des „Suchverhaltens“ sind dabei die unterschiedlichen Bezugszeiträume (vier Wochen gegenüber sechs Monate). Beim ersten Befragungszeitpunkt, d.h. ein bis zwei Monate nach Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung, reichten diese für die Variable „Anzahl der Bewerbungsgespräche in den letzten sechs Monaten“ in einen Zeitraum vor dem Beginn des Kommunal-Kombis zurück, für die Variable „Anzahl der Suchwege in den letzten vier Wochen“ jedoch nicht zwingend. Vor Beginn des Kommunal-Kombi wurden die Teilnehmenden seitens der Jobcenter dazu angehalten, Bewerbungen zu verfassen. Während des Kommunal-Kombi befanden sich diese jedoch auch formal in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis, so dass sie vom Jobcenter nicht weiter zu Bewerbungen aufgefordert wurden. Auch hierin lässt sich eine mögliche Erklärung für den Rückgang des Indikators „Suchverhalten“ in der zweiten Welle gegenüber der ersten Welle finden.

**Abbildung 7.9: Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit – Suchverhalten**

Beschäftigungsfähigkeit	Indikatorwerte in Welle ...			
	... 1	... 2	... 3	1 ... 3
<b>Insgesamt</b>	- 0,018	- 0,047	0,000	
Männer	- 0,006	- 0,030	0,009	
Frauen	- 0,027	- 0,061	- 0,007	
Unter 50 Jahre alt	0,006	- 0,032	0,019	
50 Jahre und älter	- 0,036	- 0,059	- 0,014	
kein Berufsabschluss	- 0,038	- 0,040	0,003	
Lehre / (Berufs-)fachschule	- 0,018	- 0,049	0,001	
(Fach-)hochschule / Universität	- 0,011	- 0,044	- 0,008	

Teilnehmergruppen	Differenz 1 -> 2		Differenz 2 -> 3		Differenz 1 -> 3	
	absolut	signifikant	absolut	signifikant	absolut	signifikant
<b>Insgesamt</b>	-0,030	***	0,048	***	0,018	***
Männer	-0,024	***	0,040	***	0,016	**
Frauen	-0,034	***	0,054	***	0,020	***
Unter 50 Jahre alt	-0,037	***	0,050	***	0,013	
50 Jahre und älter	-0,024	***	0,046	***	0,022	***
kein Berufsabschluss	-0,002		0,043	*	0,042	**
Lehre / (Berufs-)fachschule	-0,031	***	0,050	***	0,019	***
(Fach-)hochschule / Universität	-0,033	**	0,036	***	0,003	

Teilnehmergruppen	Welle 1 -> 2			Welle 2 -> 3			Welle 1 -> 3		
<b>Insgesamt</b>	25,7%	60,9%	13,4%	10,9%	60,3%	28,8%	18,0%	56,6%	25,5%
Männer	27,2%	56,7%	16,1%	13,8%	57,4%	28,8%	18,8%	55,9%	25,3%
Frauen	24,5%	64,3%	11,2%	10,6%	52,6%	36,8%	17,3%	57,1%	25,6%
Unter 50 Jahre alt	28,4%	56,3%	15,4%	13,2%	56,5%	30,3%	19,6%	56,3%	24,1%
50 Jahre und älter	21,9%	66,7%	11,3%	11,9%	54,3%	33,8%	16,0%	57,8%	26,1%
kein Berufsabschluss	24,6%	52,5%	23,0%	14,8%	52,5%	32,8%	12,7%	55,6%	31,7%
Lehre / (Berufs-)fachschule	24,7%	63,3%	12,0%	10,5%	60,0%	29,4%	17,4%	56,9%	25,8%
(Fach-)hochschule / Universität	26,1%	58,0%	15,9%	10,9%	65,2%	23,9%	19,6%	60,1%	20,3%

- Relativer Anteil der Teilnehmer mit ...
- ... sinkender Beschäftigungsfähigkeit: Verringerung um 1  $\sigma$  und mehr
  - ... stagnierender Beschäftigungsfähigkeit: (Veränderung kleiner als  $\pm 1 \sigma$ )
  - ... steigender Beschäftigungsfähigkeit: Erhöhung um 1  $\sigma$  und mehr
- \* signifikant auf dem 90%-Niveau  
 \*\* signifikant auf dem 95%-Niveau  
 \*\*\* signifikant auf dem 99%-Niveau

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Entwicklung der einzelnen Teilpopulationen (siehe mittlerer Teil von Abbildung 7.9), zeigt sich, dass diejenigen Gruppierungen, die in Welle 1 das höchste Ausgangsniveau hatten, dieses auch in Welle 3 verzeichnen. Eine Ausnahme bilden hier die Personen ohne Berufsabschluss: Während diese Teilgruppe in Welle 1 noch am schlechtesten abschnitt, wies sie in Welle 3 das höchste Suchverhalten gegenüber Personen mit vorhandenen Berufsabschlüssen auf. Personen mit Berufsabschlüssen insbesondere im kaufmännischen Bereich bzw. mit Berufsfachschulabschlüssen waren in Welle 3 bereits zu höheren Anteilen in einem sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis als dies bei Personen ohne Berufsabschluss der Fall war und konnten ihr Suchverhalten daher eher einstellen.

Der untere Teil von Abbildung 7.9 illustriert die Veränderungen des Indikators „Suchverhalten“ auf der individuellen Ebene. Die Veränderungen auf der individuellen Ebene spiegeln die Veränderungen insgesamt wieder. Der Indikator „Suchverhalten“ ist einer der Indikatoren mit den größten Anteilen an Veränderungen: Während es von Welle 1 zu Welle 2 deutlich mehr „Absteiger/innen“ als „Aufsteiger/innen“ gab, drehte sich dieser Trend von Welle 2 zu Welle 3 um. Wirft man einen Blick auf die einzelnen Teilpopulationen, wird deutlich, dass es Unterschiede zwischen Männern und Frauen gibt: Während zwischen den Wellen 1 und 2 noch ein erheblich größerer Anteil der Männer sein „Suchverhalten“ verbesserte (Männer: 16,1%; Frauen: 11,2%), lag der Anteil der Frauen zwischen der zweiten und dritten Welle 8 Prozentpunkte über dem der Männer. Dies deckt sich mit der Veränderung der Indikatorwerte (mittlere Grafik), bei der Frauen von Welle 2 zu Welle 3 deutlich stärker hinsichtlich ihres „Suchverhaltens“ zulegten, jedoch die Männer stets höhere Indikatorwerte aufwiesen. Gruppiert nach Berufsabschluss zeigt sich auf der individuellen Ebene, dass stets die Personen ohne Berufsabschluss deutlich höhere Anteile an „Aufsteiger/innen“ aufwiesen als Personen mit anderen Berufsabschlüssen.

### **7.3 Lernerfolge im Rahmen des Kommunal-Kombi**

In diesem Abschnitt soll dargestellt werden, ob sich die Kommunal-Kombi-Teilnehmenden durch die Kommunal-Kombi-Beschäftigung weiterentwickelt haben und ob sich Lernerfolge eingestellt haben. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu berücksichtigen, dass es sich im Rahmen des Kommunal-Kombi um sehr heterogene Tätigkeiten handelt. Dabei gab es Tätigkeiten, die denen von AGH-MAE entsprachen sowie auch höherwertige Tätigkeiten. Zudem wiesen die Fallstudien darauf hin, dass es zu einer Entwicklung der Teilnehmenden kam, die insbesondere der dreijährigen Perspektive zugeschrieben wurde. So hätten sich die Teilnehmenden in die jeweiligen Aufgabenfelder einarbeiten und auch im Verbund mit anderen Kolleginnen und Kollegen tätig werden können. Dabei sei es ihnen möglich gewesen, sich die benötigten Fähigkeiten und Kenntnisse anzueignen und schließlich auch eigenverantwortlich bestimmte Aufgabenbereiche zu übernehmen.

Um hinsichtlich der Teilnehmendenbefragung die Lernerfolge zu erfassen, wurden einige Fragen in den Wellen 1, 2 und 3 auf Veränderungen hin betrachtet. Die Lernerfolge der Teilnehmenden wurden in drei Fragengruppen untergliedert: Dabei wurden die nach Einschätzung der Befragten während der Maßnahme erworbenen Kenntnisse und Fähigkeiten erhoben sowie Aussagen der Teilnehmenden hinsichtlich ihrer Fähigkeiten in unterschiedlichen Bereichen, wie beispielsweise der Internet-Kompetenz. Im Folgenden werden die einzelnen Aspekte näher erläutert.

Die Teilnehmenden wurden gefragt, ob folgende Aussagen auf ihre Tätigkeiten im Kommunal-Kombi zutreffen bzw. zuträfen.

- „Ich habe neue berufliche Kenntnisse erworben“
- „Ich habe neue Fähigkeiten entwickelt“

Diese Aussagen konnten sie auf einer Skala mit den Ausprägungen „trifft voll und ganz zu“, „trifft eher zu“, „trifft eher nicht zu“ sowie „trifft überhaupt nicht zu“ bewerten. Des Weiteren sollten die Teilnehmenden ihre Fähigkeiten in bestimmten Bereichen selbst einschätzen. Diese Bereiche waren:

- „Lesen und Schreiben in der Muttersprache“
- „Rechnen“
- „E-Mails schreiben und im Internet nach Informationen suchen“

Diese Aussagen wurden mit Schulnoten von „sehr gut (1)“ bis „ungenügend (6)“ bewertet. Die Schulnoten werden in Form des arithmetischen Mittels dargestellt. Zudem wurden die Teilnehmenden gefragt, ob sie während ihrer Beschäftigung im Kommunal-Kombi an Weiterbildungsmaßnahmen teilgenommen haben. Für unsere Auswertungen haben wir die Kategorien „trifft voll und ganz zu“ sowie „trifft eher zu“ zu der Kategorie „trifft (eher) zu“ zusammengefasst. Analog wurde bei den Kategorien „trifft eher nicht zu“ und „trifft überhaupt nicht zu“ vorgegangen.

In den folgenden Abbildungen 7.10 bis 7.25 werden die Ergebnisse dargestellt und anschließend beschrieben. Dabei wird zunächst auf die Veränderungen insgesamt und anschließend auf die Veränderungen in den einzelnen Teilpopulationen eingegangen. Zudem wird untersucht, wie sich die Lernerfolge bei Personen mit unterschiedlichen Berufsabschlüssen unterscheiden.

**Abbildung 7.10: Kenntnisse und Fähigkeiten - Insgesamt**

			Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Neue berufliche Kenntnisse	1/2	trifft (eher) zu	74,8%	79,8%	78,4%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	25,3%	20,2%	21,6%	
			100,0%	100,0%	100,0%	
Neue Fähigkeiten	1/2	trifft (eher) zu	79,3%	84,8%	79,5%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	20,7%	15,2%	20,6%	
			100,0%	100,0%	100,0%	

Angaben sind Bewertung von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft überhaupt nicht zu). Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Abbildung 7.10 ist zu entnehmen, dass ca. Dreiviertel der Befragten angegeben hat, dass es (eher) zutrefte, dass sie neue berufliche Kenntnisse bzw. neue Fähigkeiten im Rahmen des Kommunal-Kombi erworben haben, wobei dieser Anteil von Welle 1 zu Welle 2 anstieg, was für einen wachsenden Lernerfolg im Rahmen des Kommunal-Kombi spricht. Zwischen einem Viertel und einem Fünftel der Befragten hat meistens angegeben, dies als (eher) nicht zutreffend zu empfinden. Lediglich hinsichtlich der neu erlernten Fähigkeiten haben die Teilnehmenden in Welle 2 deutlich seltener (15,2%) angegeben, keine Fähigkeiten erworben zu haben, als dies in anderen Wellen der Fall war.

**Abbildung 7.11: Kompetenzen – Insgesamt**

	Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Lesen und Schreiben	1,959	1,929	1,876	
Rechnen	2,222	2,164	2,149	
Internet-Kompetenz	2,852	2,777	2,771	

Angaben sind Schulnoten von 1 bis 6. Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Betrachtet man die Selbsteinschätzung der Teilnehmenden hinsichtlich ihrer Kompetenzen in den Bereichen „Lesen und Schreiben“, „Rechnen“ sowie hinsichtlich der „Internet-Kompetenz“, zeigt sich, dass sich die Teilnehmenden in allen drei Bereichen während des Kommunal-Kombi (zwischen Welle 1 und Welle 2) kontinuierlich leicht verbessert haben. Insgesamt fand die größte Verbesserung im Bereich „Lesen und Schreiben“ statt, gefolgt von der „Internet-Kompetenz“. Dies könnte daran liegen, dass die Teilnehmenden bei der Ausübung ihrer Tätigkeiten eventuell vermehrt in diesen Bereichen eingesetzt wurden und sich weniger mit „Rechnen“ befassten. Insgesamt wurden die Fähigkeiten der Teilnehmenden in allen drei Wellen im Bereich des „Lesens und Schreibens“ am besten bewertet. Die „Internet-Kompetenz“ wurde von den Teilnehmenden zu allen drei Befragungszeitpunkten fast eine ganze Schulnote schlechter eingeschätzt als ihre Fähigkeiten im Bereich des „Lesens und Schreibens“.

**Abbildung 7.12: Kenntnisse und Fähigkeiten – Männer**

			Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Neue berufliche Kenntnisse	1/2	trifft (eher) zu	66,8%	72,3%	72,3%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	33,2%	27,7%	27,7%	
			100,0%	100,0%	100,0%	
Neue Fähigkeiten	1/2	trifft (eher) zu	72,6%	80,6%	73,4%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	27,4%	19,4%	26,6%	
			100,0%	100,0%	100,0%	

Angaben sind Bewertung von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft überhaupt nicht zu). Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

**Abbildung 7.13: Kenntnisse und Fähigkeiten – Frauen**

			Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Neue berufliche Kenntnisse	1/2	trifft (eher) zu	80,6%	86,9%	83,4%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	19,4%	13,1%	16,6%	
			100,0%	100,0%	100,0%	
Neue Fähigkeiten	1/2	trifft (eher) zu	82,2%	89,2%	84,5%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	17,8%	10,8%	15,5%	
			100,0%	100,0%	100,0%	

Angaben sind Bewertung von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft überhaupt nicht zu). Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

In den Abbildungen 7.12 und 7.13 sind die Lernerfolge der Männer und Frauen abgebildet. Männer und Frauen haben grundsätzlich in allen drei Wellen angegeben, dass sie neue berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten während des Kommunal-Kombi erworben hätten. Der Erwerb von neuen beruflichen Kenntnissen sowie von neuen Fähigkeiten stieg in der zweiten Welle bei beiden Geschlechtern an. Der Anteil an Frauen, die angegeben haben, eher neue berufliche Kenntnisse bzw. Fähigkeiten erworben zu haben, lag stets über dem der Männer.

**Abbildung 7.14: Kompetenzen – Männer**

	Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Lesen und Schreiben	2,174	2,114	2,059	
Rechnen	2,319	2,228	2,220	
Internet-Kompetenz	2,967	2,877	2,875	

Angaben sind Schulnoten von 1 bis 6.  
Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

**Abbildung 7.15: Kompetenzen – Frauen**

	Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Lesen und Schreiben	1,783	1,778	1,725	
Rechnen	2,142	2,112	2,091	
Internet-Kompetenz	2,760	2,696	2,685	

Angaben sind Schulnoten von 1 bis 6.  
Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Sowohl Frauen als auch Männer bewerteten ihre „Internet-Kompetenz“ schlechter als ihre Kompetenzen in den Bereichen „Rechnen“ und „Lesen und Schreiben“. Zwischen Welle 1 und Welle 3 sind die Werte von Frauen und Männern in allen Bereichen angestiegen. Bei den Männern stets stärker als bei den Frauen, wobei die Frauen stets über deutlich bessere Werte verfügten als die Männer. Das heißt, die Männer haben zwar im Verlauf des Kommunal-Kombi in den beschriebenen Bereichen deutlich mehr hinzugelernt, die Frauen befanden sich im Durchschnitt jedoch auf einem höheren Kompetenzniveau.

**Abbildung 7.16: Kenntnisse und Fähigkeiten – unter 50 Jahren**

		Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Neue berufliche Kenntnisse	1/2 trifft (eher) zu	76,0%	83,8%	83,8%	
	3/4 trifft (eher) nicht zu	24,0%	16,2%	16,2%	
Neue Fähigkeiten	1/2 trifft (eher) zu	79,3%	87,6%	82,5%	
	3/4 trifft (eher) nicht zu	20,7%	12,4%	17,5%	
		100,0%	100,0%	100,0%	

Angaben sind Bewertung von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft überhaupt nicht zu). Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

**Abbildung 7.17: Kenntnisse und Fähigkeiten – ab 50 Jahren**

			Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Neue berufliche Kenntnisse	1/2	trifft (eher) zu	72,1%	76,9%	74,2%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	27,9%	23,1%	25,8%	
			100,0%	100,0%	100,0%	
Neue Fähigkeiten	1/2	trifft (eher) zu	76,0%	83,1%	77,1%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	24,1%	16,9%	22,9%	
			100,0%	100,0%	100,0%	

Angaben sind Bewertung von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft überhaupt nicht zu). Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Differenziert man nach Altersgruppen, zeigt sich, dass zu jeder Welle ein höherer Anteil an unter 50-Jährigen angegeben hat, neue berufliche Kenntnisse und Fähigkeiten erlernt zu haben als dies bei älteren Personen der Fall war. In beiden Gruppen stiegen diese Anteile zur Welle 2 an. Auch wurden in beiden Altersgruppen neue Fähigkeiten eher als zutreffend bewertet als neue Kenntnisse.

**Abbildung 7.18: Kompetenzen – unter 50 Jahren**

	Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Lesen und Schreiben	1,904	1,847	1,808	
Rechnen	2,293	2,184	2,179	
Internet-Kompetenz	2,410	2,349	2,293	

Angaben sind Schulnoten von 1 bis 6.  
Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

**Abbildung 7.19: Kompetenzen – ab 50 Jahren**

	Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Lesen und Schreiben	2,002	1,991	1,928	
Rechnen	2,168	2,149	2,126	
Internet-Kompetenz	3,201	3,112	3,142	

Angaben sind Schulnoten von 1 bis 6.  
Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Auch in den Bereichen „Lesen und Schreiben“, „Rechnen“ sowie „Internet-Kompetenz“ schätzten die Teilnehmenden unter 50 Jahren ihre Fähigkeiten besser ein als ältere Personen. Auffallend – jedoch keineswegs überraschend – ist, dass die Gruppe der älteren Personen über deutlich schlechtere „Internet-Kompetenzen“ verfügte als die unter 50-Jährigen. Zudem nahm der Abstand zwischen beiden Altersgruppen im Zeitablauf weiter zu.

**Abbildung 7.20: Kenntnisse und Fähigkeiten – ohne Berufsabschluss**

			Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Neue berufliche Kenntnisse	1/2	trifft (eher) zu	81,5%	77,3%	81,0%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	18,6%	22,7%	19,1%	
			100,0%	100,0%	100,0%	
Neue Fähigkeiten	1/2	trifft (eher) zu	81,3%	83,0%	79,4%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	18,7%	17,0%	20,6%	
			100,0%	100,0%	100,0%	

Angaben sind Bewertung von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft überhaupt nicht zu). Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

**Abbildung 7.21: Kenntnisse und Fähigkeiten – Lehre/(Berufs)fachschule**

			Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Neue berufliche Kenntnisse	1/2	trifft (eher) zu	73,2%	81,6%	78,2%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	26,8%	18,4%	21,8%	
			100,0%	100,0%	100,0%	
Neue Fähigkeiten	1/2	trifft (eher) zu	77,8%	86,3%	79,4%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	22,2%	13,7%	20,7%	
			100,0%	100,0%	100,0%	

Angaben sind Bewertung von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft überhaupt nicht zu). Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

**Abbildung 7.22: Kenntnisse und Fähigkeiten – (Fach)hochschule/Universität**

			Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Neue berufliche Kenntnisse	1/2	trifft (eher) zu	75,2%	73,6%	77,6%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	24,8%	26,4%	22,4%	
			100,0%	100,0%	100,0%	
Neue Fähigkeiten	1/2	trifft (eher) zu	74,2%	78,6%	80,4%	
	3/4	trifft (eher) nicht zu	25,8%	21,4%	19,6%	
			100,0%	100,0%	100,0%	

Angaben sind Bewertung von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft überhaupt nicht zu). Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Betrachtet man die unterschiedlichen Gruppierungen in Bezug auf den höchsten Berufsabschluss, so zeigt sich, dass der Anteil derjenigen, die neue Fähigkeiten erworben haben, zwischen den Wellen 1 und 2 in allen Personengruppen anstieg und zur dritten Welle wieder abfiel (ausgenommen Personen mit (Fach-)Hochschul- bzw. Universitätsabschluss). Hinsichtlich neuer Kenntnisse war dies nur bei Personen mit mittlerem Berufsabschluss der Fall. Personen ohne Berufsabschluss wiesen in beiden

Bereichen meist den größten Anteil an Personen auf, die angegeben haben, Kenntnisse und Fähigkeiten dazugewonnen zu haben.

**Abbildung 7.23: Kompetenzen – ohne Berufsabschluss**

	Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Lesen und Schreiben	2,333	2,148	2,111	
Rechnen	2,661	2,623	2,524	
Internet-Kompetenz	3,214	3,167	3,233	

Angaben sind Schulnoten von 1 bis 6.  
Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

**Abbildung 7.24: Kompetenzen – Lehre/(Berufs)fachschule**

	Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Lesen und Schreiben	2,020	1,990	1,944	
Rechnen	2,271	2,203	2,191	
Internet-Kompetenz	2,996	2,912	2,905	

Angaben sind Schulnoten von 1 bis 6.  
Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

**Abbildung 7.25: Kompetenzen – (Fach)hochschule/Universität**

	Welle 1	Welle 2	Welle 3	1...2...3
Lesen und Schreiben	1,448	1,493	1,413	
Rechnen	1,727	1,732	1,741	
Internet-Kompetenz	1,915	1,859	1,839	

Angaben sind Schulnoten von 1 bis 6.  
Kleinere Werte sind besser.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Kompetenzen, die mit Schulnoten bewertet wurden, zeigen sich eindeutige Abstufungen nach Berufsabschluss: Personen mit (Fach-)Hochschul- bzw. Universitätsabschluss bewerteten ihre Fähigkeiten in den Bereichen „Lesen und Schreiben“, „Rechnen“ sowie „Internet-Kompetenz“ zu allen Befragungszeitpunkten deutlich besser als Personen mit mittlerem oder ohne Berufsabschluss. Personen ohne Berufsabschluss schätzten ihre Kompetenzen in den genannten Bereichen stets am schlechtesten ein. Auffällig ist, dass jedoch bei allen Personen – unabhängig von deren Berufsabschluss – die Lese- und Schreibfähigkeiten stets am besten und die Internet-Kompetenz stets am schlechtesten eingeschätzt wurde.

Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit mittlerem Berufsabschluss verbesserten sich in allen drei Kompetenzbereichen. Bei Personen ohne Berufsabschluss gilt das nur für die Lese- und Schreib- sowie die Rechenkompetenz. Bei der Internetkompetenz gab es hingegen in Welle 3 im Vergleich zu den beiden

anderen Wellen eine Verschlechterung. Bei den Teilnehmenden mit (Fach-)Hochschulabschluss gab es hingegen eine Verschlechterung in der Rechenkompetenz, während sich in den beiden anderen Kompetenzbereichen jeweils Verbesserungen ergaben.

#### 7.4 Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit und die Unterstützung der Träger

Im Rahmen der ESF-Bundesevaluation wurde eine Befragung von ESF-Projektträgern durchgeführt, die für die Programmevaluation des Kommunal-Kombi genutzt werden konnte (vgl. Abschnitt 4.6). In diese Trägerbefragung wurden daher spezielle Fragen zum Kommunal-Kombi integriert, die sich u.a. mit den Bemühungen der Träger, die Teilnehmer/innen zu Bewerbungsaktivitäten zu motivieren bzw. sie bei Bewerbungsbemühungen zu unterstützen auseinandersetze.

Im Folgenden wird dargestellt, inwieweit die Unterstützungsleistungen von Seiten der Träger einen erkennbaren Effekt auf die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden hatten. Hierzu mussten die Informationen der Teilnehmendenbefragung und der Trägerbefragung verknüpft werden (siehe Abschnitt 4.6.3). Da nur etwa die Hälfte der Teilnehmenden bei Trägern beschäftigt war, die an der Befragung teilnahmen, liegt die Zahl der verwertbaren Fälle bei lediglich 489 (vgl. Abschnitt 4.6).

Den Trägern wurde bei der Befragung eine Auswahl von neun denkbaren Unterstützungsleistungen genannt, unter denen sie diejenigen markieren konnten, die sie ihren Beschäftigten gewährt hatten.

- a) Persönliche/s Gespräch/e zur Entwicklung einer individuellen Bewerbungsstrategie
- b) Hilfestellung bei der Nutzung verschiedener Wege der Stellensuche (z.B. Internetrecherche)
- c) Unterstützung bei den Bewerbungsunterlagen (Entwicklung, Prüfung, etc.)
- d) Training von Bewerbungsgesprächen
- e) Weiterempfehlung der Person an ein Unternehmen aus dem eigenen Netzwerk bzw. Umfeld
- f) Begleitung zu Bewerbungsgesprächen
- g) Unterstützung im Hinblick auf die Mobilität (z. B. Unterstützungsleistungen bei Behördengängen im Falle eines Umzugs für einen neuen Arbeitsplatz)
- h) Aus- und Weiterbildung (intern und/oder extern)
- i) Sonstiges

Die Abbildung 7.26 zeigt, wie sich die gewährten Unterstützungsleistungen auf die befragten Träger sowie die bei ihnen beschäftigten Teilnehmenden verteilen.

**Abbildung 7.26: Unterstützung bei der Bewerbung von Seiten des Trägers**

Unterstützungsleistungen von Seiten des Trägers bei den Bewerbungsaktivitäten	Anteil der Träger, der diese Unterstützung anbot	Anteil der Teilnehmenden, deren Träger diese Unterstützung anbot
<b>A</b> Gespräche	47,0%	59,7%
<b>B</b> Wege zur Stellensuche	45,6%	66,9%
<b>C</b> Bewerbungsunterlagen	34,4%	60,5%
<b>D</b> Bewerbungsgespräche	8,7%	22,7%
<b>E</b> Weiterempfehlung	33,2%	56,6%
<b>F</b> Begleitung	3,7%	1,0%
<b>G</b> Mobilität	6,7%	9,6%
<b>H</b> Aus- und Weiterbildung	25,0%	39,7%

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation, eigene Berechnungen.

Am häufigsten – in fast der Hälfte aller Fälle – boten die Träger nach eigener Aussage persönliche Gespräche (A) bzw. Hilfestellungen bei der Nutzung unterschiedlicher Wege zu Stellensuche (B). Jeweils ein Drittel der Träger leistete nach eigener Angabe Unterstützung bei den Bewerbungsunterlagen (C) oder kümmerte sich um eine Weiterempfehlung der Teilnehmenden an Unternehmen aus dem eigenen Umfeld (E).

Ein einfaches multivariates Modell soll bei der Antwort auf die Frage helfen, inwieweit die genannten Angebote einen Effekt auf die Erwerbsfähigkeit – zunächst nur im Hinblick auf die Dimension „Suchverhalten“ – hatten. Zu erwarten wäre, dass von der Unterstützung durch die Träger ein positiver Effekt auf den Indikator „Suchverhalten“ ausgehen würde.

Das Modell wurde so spezifiziert, dass neben

- den häufigsten Unterstützungsleistungen (A, B, C, E und H)
- das Ausgangsniveau des Teilindikators Suchverhalten,
- das Geschlecht,
- das Alter beim Eintritt in den Kommunal-Kombi,
- der Familienstand (allein- oder gemeinsam lebend),
- das Qualifikationsniveau,
- die Dauer der Beschäftigungslosigkeit vor dem Kommunal-Kombi
- die Dauer der Erwerbstätigkeit vor dem Kommunal-Kombi
- die frühere Teilnahme an Fördermaßnahmen (AGH, ABM) sowie
- die Frage, ob der Arbeitgeber den Teilnehmenden darauf aufmerksam machte, sich bereits während der Laufzeit des Programms zu bewerben,

in die Schätzung eingehen. Beim letzten Punkt wird danach unterschieden, ob sich der Teilnehmende selbst dazu äußerte (Modell 1a) oder ob es sich um eine Angabe von Seiten des Trägers handelte (Modell 1b).

Im Resultat erklären die derart konzipierten Modelle 1a und 1b mit einem Bestimmtheitsmaß von etwa 0,5 immerhin zur Hälfte die Varianz der abhängigen Variablen „Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit entlang der Dimension Suchverhalten“. Der Effekt der Unterstützungsleistungen der Träger ist dabei offensichtlich nur gering. Die entscheidenden Faktoren zur Erklärung eines veränderten Suchverhaltens sind vielmehr die bisherige Suchintensität, das Geschlecht und das Alter der Teilnehmenden.

Zwei Auffälligkeiten sind im Hinblick auf die Unterstützungsleistungen der Träger dennoch von Interesse. Im Modell 1a – hier geht die Einschätzung des Teilnehmenden zur Bewerbungsaufforderung ein – ist die Hilfestellung bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen (C) signifikant, aber mit einem negativen Vorzeichen des Koeffizienten. Dies lässt sich zumindest teilweise dadurch erklären, dass das Suchverhalten des hierbei unterstützten Personenkreises bereits zuvor sehr intensiv war (hier: -0,28; alle: -0,42) und daher kein Raum für eine weitere Steigerung vorlag.

Im Modell 1b hingegen – hier beantwortet der Träger die Frage nach der Bewerbungsaufforderung – verschwindet dieser Effekt. Dies begründet sich in der Art der Fragestellung. Während in Modell 1a der/die Teilnehmende mit einem konkret auf sich selbst bezogenen Trägerverhalten konfrontiert wird, spiegelt Modell 1b den allgemeinen Umgang des Trägers mit diesem Sachverhalt wider. Ein signifikanter (leicht) positiver Effekt geht im Modell 1b hingegen von der Aus- und Weiterbildungstätigkeit des Trägers aus (vgl. Abbildung 7.27).

**Abbildung 7.27: Ergebnistableaus der ökonometrischen Modelle 1a und 1b**

**Modell 1a**

Effekte der Unterstützungsleistungen der Träger auf das Suchverhalten der Teilnehmenden

Erklärende Variable	Koeffizienten	P-werte	Signifikanz
Suchverhalten (Ausgangsniveau)	-0,87	0,000	***
Geschlecht	-0,02	0,042	**
Altersklassen	-0,03	0,004	***
▶ Teilnehmer: Bewerbungsaufforderung	0,03	0,013	**
Dauer Beschäftigungslosigkeit zuvor AGH / ABM etc.	-0,00	0,180	
Dauer Erwerbstätigkeit	0,00	0,264	
Familienstand	-0,01	0,324	
Qualifikation gering	0,02	0,548	
Qualifikation hoch	0,01	0,366	
A - Gespräche	-0,00	0,805	
B - Wege zur Stellensuche	-0,01	0,292	
C - Bewerbungsunterlagen	-0,02	0,043	**
E - Weiterempfehlungen	0,01	0,270	
H - Aus- und Weiterbildung	0,02	0,133	
_cons	0,03	0,084	*

n	451
R-squared	0,508

**Modell 1b**

Effekte der Unterstützungsleistungen der Träger auf das Suchverhalten der Teilnehmenden

Erklärende Variable	Koeffizienten	P-werte	Signifikanz
Suchverhalten (Ausgangsniveau)	-0,87	0,000	***
Geschlecht	-0,02	0,031	**
Altersklassen	-0,03	0,004	***
▶ Träger: Bewerbungsaufforderung	-0,02	0,141	
Dauer Beschäftigungslosigkeit zuvor AGH / ABM etc.	-0,00	0,164	
Dauer Erwerbstätigkeit	0,00	0,204	
Familienstand	-0,01	0,216	
Qualifikation gering	0,01	0,623	
Qualifikation hoch	0,01	0,368	
A - Gespräche	0,01	0,339	
B - Wege zur Stellensuche	-0,01	0,596	
C - Bewerbungsunterlagen	-0,02	0,117	
E - Weiterempfehlungen	0,01	0,215	
H - Aus- und Weiterbildung	0,02	0,047	**
_cons	0,05	0,020	**

n	457
R-squared	0,502

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation, eigene Berechnungen.

Die beiden folgenden Modelle 2a und 2b untersuchen den Effekt der Unterstützungsleistungen auf den Gesamtindikator zur Beschäftigungsfähigkeit. Die Modelle 2a und 2b weisen mit 0,32 ein deutlich geringeres Bestimmtheitsmaß als 1a und 1b auf. Als einziger signifikanter Effekt im Blick auf die Unterstützungsleistungen ist die Hilfestellung bei den Bewerbungsunterlagen erkennbar; auch hier wiederum mit negativem Koeffizienten.

**Abbildung 7.28: Ergebnistableaus der ökonometrischen Modelle 2a und 2b****Modell 2a****Effekte der Unterstützungsleistungen der Träger auf den Gesamtindikator Beschäftigungsfähigkeit**

Erklärende Variable	Koeffizienten	P-werte	Signifikanz	
Beschäftigungsfähigkeit (Ausgangsniv.)	-0,44	0,000	***	n 386
Geschlecht	-0,03	0,085	*	R-squared 0,317
Altersklassen	-0,01	0,596		
▶ Teilnehmer: Bewerbungsaufforderung	0,02	0,369		
Dauer Beschäftigungslosigkeit zuvor AGH / ABM etc.	-0,00	0,810		
Dauer Erwerbstätigkeit	-0,00	0,663		
Familienstand	0,02	0,307		
Qualifikation gering	-0,01	0,689		
Qualifikation hoch	0,01	0,628		
A - Gespräche	0,03	0,228		
B - Wege zur Stellensuche	0,02	0,400		
C - Bewerbungsunterlagen	-0,06	0,030	**	
E - Weiterempfehlungen	-0,02	0,392		
H - Aus- und Weiterbildung	-0,01	0,671		
_cons	0,39	0,000	***	

**Modell 2b****Effekte der Unterstützungsleistungen der Träger auf den Gesamtindikator Beschäftigungsfähigkeit**

Erklärende Variable	Koeffizienten	P-werte	Signifikanz	
Beschäftigungsfähigkeit (Ausgangsniv.)	-0,44	0,000	***	n 390
Geschlecht	-0,03	0,081	*	R-squared 0,315
Altersklassen	-0,01	0,592		
▶ Träger: Bewerbungsaufforderung	-0,03	0,279		
Dauer Beschäftigungslosigkeit zuvor AGH / ABM etc.	-0,00	0,785		
Dauer Erwerbstätigkeit	-0,00	0,634		
Familienstand	0,02	0,373		
Qualifikation gering	-0,01	0,819		
Qualifikation hoch	0,01	0,791		
A - Gespräche	0,04	0,124		
B - Wege zur Stellensuche	0,04	0,224		
C - Bewerbungsunterlagen	-0,06	0,043	**	
E - Weiterempfehlungen	-0,02	0,407		
H - Aus- und Weiterbildung	-0,01	0,773		
_cons	0,40	0,000	***	

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation, eigene Berechnungen.

Diejenigen Träger, die in der Trägerabfrage angaben, Aus- und Weiterbildungen zu gewähren, wurden gebeten, die dabei vermittelten Kompetenzen näher zu spezifizieren. Folgende Antwortoptionen standen zur Auswahl:

- Berufsfachliche Kompetenzen (z. B. Handwerkliche Bescheinigungen wie Staplerfahrerschein)
- Methodische Kompetenzen (z. B. Computerkenntnisse)
- Soziale Kompetenzen (z. B. Auftreten gegenüber Dritten oder Umgang mit Kollegen/innen)
- Personale Kompetenzen (z. B. Förderung des Selbstvertrauens oder der Motivation)
- Gender-Kompetenzen (Sensibilisierung gegenüber Diskriminierungen oder Veränderbarkeit von typischen Geschlechterrollen)

**Abbildung 7.29: Vermittelte Kompetenzen aus Sicht der Träger**

Vermittelte Kompetenzen im Rahmen der Aus- und Weiterbildung aus Sicht des Trägers		Anteil der Träger, der angibt, diese Kompetenzen vermittelt zu haben		Anteil der Teilnehmenden, deren Träger angibt, diese Kompetenzen vermittelt zu haben	
<b>A</b>	Berufliche Kompetenzen	29,0%		41,0%	
<b>B</b>	Methodische Kompetenzen	47,3%		79,2%	
<b>C</b>	Soziale Kompetenzen	72,2%		47,6%	
<b>D</b>	Personale Kompetenzen	63,3%		49,5%	
<b>E</b>	"Gender"-Bezogene K.	16,6%		25,5%	

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation, eigene Berechnungen.

Am weitaus häufigsten – mit einem Anteil von fast drei Vierteln – wurde von Seiten der Träger die Vermittlung sozialer Kompetenzen genannt, wie beispielsweise das Auftreten gegenüber Dritten oder der Umgang mit Kollegen/innen. Im Weiteren stand die Verbesserung individueller Persönlichkeitsmerkmale, wie zum Beispiel die Förderung des Selbstvertrauens oder der Motivation, im Vordergrund. Erst danach wurde der Erwerb tätigkeitsbezogener bzw. beruflicher Qualifikationen genannt, wie beispielsweise Computerkenntnisse. Die Vermittlung von Gender-Kompetenzen (e) spielte lediglich bei jedem sechsten Träger eine Rolle.

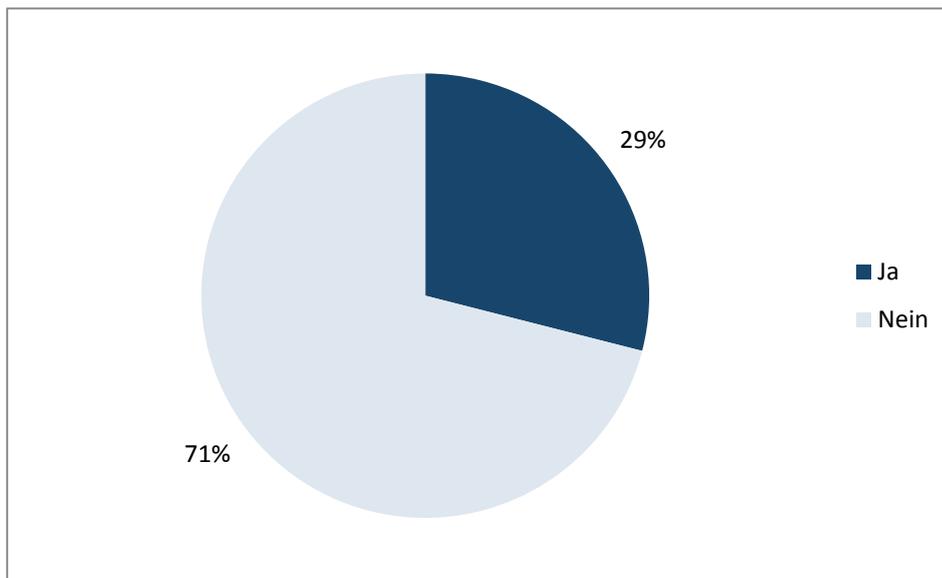
Im Folgenden wurde – mit einer ganz ähnlichen Modellrechnung wie oben beschrieben überprüft, ob die genannten Weiterbildungsmaßnahmen einen Effekt auf die innerhalb der Teilnehmendenbefragung gemessene Dimension „Qualifikation“ haben. Das Modell soll mit Hilfe der bereits oben aufgeführten Kovariaten (Alter, Geschlecht etc.) und den binär kodierten Angaben zu den Kompetenzfeldern die Zielvariable „Veränderung der Erwerbsfähigkeit entlang der Dimension Qualifikation“ erklären.

Es zeigt sich allerdings, dass keines der genannten Kompetenzfelder einen signifikanten Beitrag zur Erklärung der genannten Zielvariable liefert. Die relevanten P-Werte liegen alle weit im zweistelligen Prozentbereich und damit jenseits der üblichen Signifikanzniveaus. Wir verzichten daher auf eine detaillierte Darstellung der Modellergebnisse.

Die aus Sicht der Träger vermittelten Kompetenzen führten zu keiner messbaren Verbesserung der Qualifikation der Teilnehmer. Dieses Ergebnis beruht allerdings auf einer schmalen statistischen Basis. In die Berechnungen gingen nur die Angaben derjenigen Personen ein, deren Träger an der Trägerbefragung teilnahm und deren Träger zugleich Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen gewährt hatte. Dies waren lediglich 184 Personen.

Auch wenn die Träger in den Fallstudiengesprächen mehrheitlich bekundeten, dass eine Arbeitsmarktintegration vor allem auch an den mangelnden Qualifikationen der Geförderten scheiterte, nutzten nur weniger als ein Drittel (29%, vgl. Abbildung 7.30) von ihnen die Möglichkeit, den Beschäftigten flankierende Maßnahmen aus Mitteln des Landes-ESF (z.B. für Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen) angedeihen zu lassen. Dies muss als eine durchaus ungenutzte Chance der Träger gewertet werden, die potenziell möglichen Nachhaltigkeitseffekte des Bundesprogramms zu stärken.

**Abbildung 7.30: Teilnahme an länderspezifischen ESF-Maßnahme (Angaben der Träger in %)**



Quelle: Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation 2011/12 (n = 675)

## 7.5 Zusammenfassung: Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden am Bundesprogramm Kommunal-Kombi

Die Teilnehmendenbefragung zur Ermittlung der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit war als rollierendes dreiwelliges Panel angelegt. Die Auswertungen geben die Ergebnisse zu den einzelnen Befragungswellen wieder. Zudem wurden die Differenzen zwischen den Wellen gebildet, um die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit zwischen den einzelnen Zeitpunkten abbilden zu können.

Der Gesamtindikator wies insgesamt kaum Veränderungen auf. Eine signifikant positive Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit zwischen dem Zeitpunkt nach dem Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung und sechs Monate nach Ende dieser Beschäftigung ist lediglich für die Teilgruppe der Teilnehmer/innen unter 50 Jahren zu erkennen. Die Verteilung des Indikators der Beschäftigungsfähigkeit zeigt, dass sich die Mittelwerte und die Form der Verteilung zum ersten und dritten Befragungszeitpunkt ähneln. Dabei wird deutlich, dass ca. drei Viertel der Teilnehmenden über eine relativ konstante Beschäftigungsfähigkeit verfügten. Die Zahl der Personen, bei denen sich die Beschäftigungsfähigkeit jeweils merklich verbessert oder verschlechtert, hält sich in etwa die Waage. Zwischen den einzelnen Teilindikatoren zeigten sich hier jedoch Unterschiede.

Der Indikator „Gesundheit“ wies in der Entwicklung insgesamt durchweg signifikante Verschlechterungen auf. Es stellt sich heraus, dass sich zwischen den Wellen 1 und 2 bei einem deutlich höheren Anteil an Personen die Gesundheit nicht oder nur geringfügig verändert hat, als dies zwischen den Wellen 2 und 3 der Fall war.

Die „Konzessionsbereitschaft“ der Teilnehmenden zeigte signifikante, jedoch geringe Erhöhungen. Auf der individuellen Ebene finden sich grundsätzlich mehr Verbesserungen als Verschlechterungen.

Bei dem Teilindikator „Qualifikation und Kompetenzen“ gab es geringfügige, jedoch nicht signifikante Veränderungen. Der Indikator „individuelle Ressourcen“ zeigte ebenfalls geringfügige, jedoch signifikante Veränderungen, die jeweils zwischen den Wellen 1 und 2 zu einer leichten Verbesserung sowie zwischen den Wellen 2 und 3 zu einer leichten Verschlechterung der Teilnehmenden führten.

Der Teilindikator „soziale Stabilität“ zeigte signifikante Verbesserungen zwischen den Wellen 1 und 2. Ebenfalls überwog die Zahl der positiven Veränderungen die der negativen.

Das „Suchverhalten“ der Teilnehmenden hat sich zwischen den Wellen 1 und 2 verschlechtert und zwischen den Wellen 2 und 3 wieder verbessert. Es findet sich hier eine hohe Dynamik auf der individuellen Ebene, die sich ebenfalls zwischen den Wellen 1 und 2 in deutlich mehr Verschlechterungen als Verbesserungen niederschlägt, was sich zwischen den Wellen 2 und 3 umkehrte. Dies ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass die Teilnehmenden während der Dauer der Maßnahme keine Notwendigkeit sahen, sich intensiver um eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bemühen.

Zudem wurde noch der Frage nachgegangen, welche Lernerfolge die Teilnehmenden während des Kommunal-Kombi erzielt haben. In der Gesamtbetrachtung zeigte sich, dass die Kommunal-Kombi-Teilnehmenden mehrheitlich angaben, sowohl „neue berufliche Kenntnisse“ als auch „neue Fähigkeiten“ im Rahmen des Kommunal-Kombi erworben zu haben. Hinsichtlich ihrer Kompetenzen in den Bereichen „Lesen und Schreiben“, „Rechnen“ sowie „Internet-Kompetenz“ verbesserten sich die Befragten von Welle zu Welle. Grundsätzlich schätzten sie ihre „Internet-Kompetenzen“ am schlechtesten und ihre Fähigkeiten hinsichtlich „Lesen und Schreiben“ stets am besten ein.

Bemerkenswert ist, dass abgesehen von einem positiven Effekt des Angebots von Weiterbildung auf das Suchverhalten keine Effekte der Trägerangebote (nach Aussage der Träger) nachgewiesen werden konnten. Dies dürfte vermutlich auf die fehlende Verbindlichkeit dieser Angebote im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi zurückzuführen sein. Flankierende Maßnahmen aus Mitteln des Landes-ESF nutzten insgesamt nur 30% der Träger.

## **8 Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Integration in reguläre Beschäftigung**

Der Kommunal-Kombi sollte zu einem Übergang der Teilnehmenden in Erwerbstätigkeit und zur Überwindung der Abhängigkeit von SGB II-Leistungen führen. Damit stellt sich die Frage, ob sich die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden erhöht haben, und ob ein Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug beobachtet werden kann, beziehungsweise ob der Abgang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung bedarfsdeckend erfolgte oder durch weiteren SGB II-Leistungsbezug ergänzt werden musste. Weiterhin ist relevant zu beobachten, ob der gemessene Effekt nachhaltig ist oder nicht.

Im Folgenden wird der gewählte Untersuchungsansatz vorgestellt (Abschnitt 8.1), gefolgt von einer Definition der Ergebnisvariablen (Abschnitt 8.2) und einer Analyse der Qualität des Matchings (Abschnitt 8.3). Anschließend werden die Ergebnisse (Abschnitt 8.4) präsentiert und interpretiert.

### **8.1 Ansatz potenzieller Ergebnisse und Matchingverfahren**

Für die Untersuchung der Auswirkungen auf die genannten Indikatoren wird auf den Ansatz potenzieller Ergebnisse (Rubin 1974) zurückgegriffen. Die Grundidee des Ansatzes ist es, den so genannten „Average Treatment Effect on the Treated“ (ATT) zu berechnen. Dieser Effekt vergleicht die Situation, in der eine Person an einer Maßnahme – in diesem Falle dem Kommunal-Kombi – teilnimmt, mit der Situation, in der dieselbe Person nicht an der Maßnahme teilnimmt.

Da dieser Vergleich logisch nicht möglich ist, werden Teilnehmende mit Nichtteilnehmenden verglichen. Dabei muss berücksichtigt werden, dass ein einfacher Vergleich zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden zu falschen Schlüssen führt, wenn sich die Teilnehmenden aufgrund bestimmter Merkmale von den Nichtteilnehmenden unterscheiden. So könnten beispielsweise Beschäftigungseffekte gemessen werden, die darauf zurückzuführen sind, dass innerhalb der Zielgruppe des Kommunal-Kombi, den Langzeitarbeitslosen, die arbeitsmarktnäheren Personen für eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung ausgewählt wurden. Diese hätten dann auch ohne die Existenz des Kommunal-Kombi bessere Aussichten auf dem ersten Arbeitsmarkt gehabt.

Für einen validen Vergleich des Kommunal-Kombi mit der hypothetischen Situation ohne Kommunal-Kombi werden daher so genannte statistische Zwillinge gesucht, das heißt für jede teilnehmende Beobachtung werden nichtteilnehmende Beobachtungen identifiziert, die sich bezüglich der auf dem Arbeitsmarkt relevanten Merkmale gleichen. Die identifizierten statistischen Zwillinge werden dann als Kontrollgruppe verwendet, um den Effekt einer Teilnahme am Kommunal-Kombi auf die Ergebnisvariablen zu untersuchen.

Die Identifikation der Kontrollgruppe wird mit Hilfe eines nichtexperimentellen Schätzverfahrens, dem Matchingansatz, durchgeführt. Grundlage hierfür ist das im Kapitel 6 bereits vorgestellte Modell zur Schätzung der Teilnahmewahrscheinlichkeit. Auf Grundlage dieses Modells wird für alle Personen eine Wahrscheinlichkeit für die Teilnahme am Kommunal-Kombi geschätzt. Als Kontrollbeobachtungen werden die Nichtteilnehmenden verwendet, deren Wahrscheinlichkeit identisch oder nahe an der Wahrscheinlichkeit der Teilnehmenden liegen.

Zentrale Voraussetzung dafür, dass der Matchingansatz unverzerrte Ergebnisse liefert, ist die Gültigkeit der Annahme konditionaler Unabhängigkeit („Conditional Independence Assumption“ CIA). Dies bedeutet, dass die Teilnahme am Kommunal-Kombi ausschließlich von den beobachtbaren Faktoren abhängt, also das Ergebnis und die Programmteilnahme unter Berücksichtigung der beobachteten Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden, unkorreliert sind (Caliendo und Ko-

peinig 2008, Hujer 2011). Durch die Annahme der konditionalen Unabhängigkeit verlangt das Matchingverfahren sehr umfangreiche Datengrundlagen, da alle relevanten Sachverhalte in den Daten erfasst sein müssen.

Eine weitere Voraussetzung des Matchingansatzes ist die Verwendung der identischen Stützmeng (,Common Support“). Dies bedeutet unter anderem, dass eine sinnvolle Kontrollgruppe aus der gleichen Zielgruppe stammen muss wie die Teilnehmenden. Auf den Kommunal-Kombi übertragen bedeutet dies, dass die Kontrollgruppe ebenfalls aus der Grundgesamtheit der Langzeitarbeitslosen, die seit mindestens einem Jahr Arbeitslosengeld II beziehen, gezogen werden muss.

Diese Bedingung wurde anhand der Merkmale Alter und Geschlecht bei dem im Abschnitt 4.5 bereits beschriebenen Prematching durch IAB-ITM implementiert. Dabei wurden jeder teilnehmenden Beobachtung 80 nichtteilnehmende Beobachtungen zugeordnet, die das gleiche Geschlecht aufwiesen und sich beim Geburtsdatum um maximal 730 Tage vom Geburtsdatum der teilnehmenden Beobachtung unterschieden. Die Berücksichtigung von Alter und Geschlecht ist allerdings nicht ausreichend, um eine valide Kontrollgruppe zu erhalten. Um der Annahme konditionaler Unabhängigkeit Rechnung zu tragen, sollten sämtliche Merkmale, die einen Einfluss auf die Teilnahme haben, berücksichtigt werden. Dies macht ein exaktes Matching unmöglich. Wie Rosenbaum und Rubin (1983) zeigen, ist dies auch nicht zwingend erforderlich, da es ausreicht, wenn die Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden anhand der geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit, dem Propensity Score, zugeordnet werden.

Die Kontrollbeobachtungen werden mithilfe des Nearest-Neighbour-Verfahrens identifiziert. Bei dem Verfahren werden anhand der berechneten Teilnahmewahrscheinlichkeit jeder teilnehmenden Beobachtung die nichtteilnehmenden Beobachtungen zugeordnet, die die gleiche oder eine sehr ähnliche Teilnahmewahrscheinlichkeit haben. Über dieses Verfahren werden den Teilnehmenden bis zu drei statistische Zwillinge zugeordnet, die in ihrer Teilnahmewahrscheinlichkeit um maximal 0,01 Prozentpunkte, von der Teilnahmewahrscheinlichkeit der teilnehmenden Beobachtung abweichen. Durch das Verfahren kann eine nichtteilnehmende Beobachtung für mehrere teilnehmende Beobachtungen gleichzeitig als Kontrollbeobachtung dienen.

Der kausale Effekt wird anschließend als Differenz des Durchschnitts der Ergebnisvariablen der Teilnehmenden und des gewichteten Durchschnitts der Ergebnisvariablen der Nichtteilnehmenden berechnet. Der Gewichtungsfaktor berücksichtigt die Häufigkeit, mit der eine nichtteilnehmende Beobachtung als Kontrollbeobachtung verwendet wird. Dabei summieren sich die Gewichtungsfaktoren der Kontrollbeobachtungen zur Anzahl der teilnehmenden Beobachtungen auf. Wenn also einer teilnehmenden Beobachtung drei Kontrollbeobachtungen zugeordnet werden, dann erhält jede Kontrollbeobachtung den Gewichtungsfaktor 1/3. Bei einer weiteren Berücksichtigung dieser Kontrollbeobachtung, wird der entsprechende Gewichtungsfaktor um diesen Faktor erhöht.

## 8.2 Definition der Ergebnisvariablen

Wie bereits einführend erwähnt, werden die Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf folgende Indikatoren untersucht:

- Integration in den ersten Arbeitsmarkt
- Nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt
- Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug
- Nachhaltiger Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug
- Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne gleichzeitigen SGB II-Leistungsbezug
- Nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne gleichzeitigen SGB II-Leistungsbezug

Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt wird über die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung gemessen. Die BA-Prozessdaten enthalten sowohl Informationen über Beginn und Ende einer Beschäftigung als auch darüber, ob es sich dabei um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handelt. Zudem können ähnliche Informationen über Beginn und Ende von Maßnahmen herangezogen werden, um zu untersuchen, ob die Beschäftigung aufgrund einer Förderung zustande kam.

Nicht in den Daten enthalten ist allerdings ein Zeiger für eine Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi. Da es sich dabei um ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis handelt, taucht die Kommunal-Kombi-Beschäftigung als ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis in den Prozessdaten auf. Dadurch ergibt sich als erste Herausforderung, die Beschäftigungsepisoden zu identifizieren, die aus der Kommunal-Kombi-Beschäftigung stammen und für die Definition der Ergebnisvariablen ignoriert werden müssen.

Für die Identifikation der Beschäftigungsepisoden im Rahmen des Kommunal-Kombi werden den Prozessdaten Informationen zum Beginn- und Enddatum der Kommunal-Kombi-Beschäftigung hinzugespielt, die durch das BVA geliefert wurden. Nach der Zuspelung der Daten des BVA hat ein Konsistenzcheck ergeben, dass in den meisten Fällen um das Beginndatum der Kommunal-Kombi-Beschäftigung eine Episode einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung neu beginnt. Dies ist bei dem vom BVA gelieferten Enddatum nicht gleichermaßen gegeben. Hier ergeben sich Inkonsistenzen zwischen dem vom BVA angegebenen Enddatum der Kommunal-Kombi-Beschäftigung sowie dem Enddatum der Beschäftigtenepisoden in den Prozessdaten. Ein Versuch, das Enddatum auf Basis der Informationen aus den Prozessdaten zu korrigieren führte gegen Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung zu unplausiblen Ergebnissen. Dies liegt unter anderem daran, dass anhand der Prozessdaten keine Betriebswechsel identifiziert werden können. Dadurch werden Kommunal-Kombi-Episoden künstlich verlängert, wenn beispielsweise eine Person während der Laufzeit des Kommunal-Kombi eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung beginnt, da diese dann zusammengerechnet werden. Ein weiteres Problem entsteht durch längere Pausen während des Kommunal-Kombi. Wenn die Beschäftigung wegen Krankheit oder andere Gründen für mehr als 15 Tage unterbrochen wurde, führt diese Unterbrechung zu einem Episodenende, das bei der Korrektur des Enddatums zu einem fälschlicherweise identifizierten vorzeitigen Ende des Kommunal-Kombi führt. Daher wurde trotz der Inkonsistenzen aufgrund fehlender weiterer zuverlässiger Informationen das durch das BVA gelieferte Enddatum verwendet. Das Datum wurde lediglich korrigiert, wenn es eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung von mehr als drei Jahren bedeutet hätte; in diesen Fällen wurde eine Dauer von genau drei Jahren unterstellt.

In einem nachfolgenden Schritt wurden sämtliche Beschäftigungsepisoden eliminiert, die zwischen dem Beginn- und Enddatum der Kommunal-Kombi-Beschäftigung liegen. Sofern das Enddatum nicht zutreffend ist, ergibt sich die Möglichkeit, dass ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zu Unrecht eliminiert werden; insofern besteht die Gefahr einer Unterschätzung der Integrationen in der Gruppe der Teilnehmenden.

Ein ähnliches Verfahren wurde angewendet, um durch andere Programme als den Kommunal-Kombi geförderte Beschäftigungsepisoden nicht zu berücksichtigen. Hier wurden Beschäftigungsepisoden eliminiert, zu deren Beginn eine Maßnahme parallel stattgefunden hat. Die übrigen Episoden wurden anschließend für die Generierung der Ergebnisvariablen verwendet.

Da sich der kausale Effekt über den Zeitverlauf ändern kann, wurden zu insgesamt 15 Zeitpunkten Ergebnisvariablen generiert. Diese Zeitpunkte bestimmen sich nach dem Beginn des Kommunal-Kombi und messen im Abstand von drei Monaten den Effekt des Kommunal-Kombi für die ersten drei Jahre und neun Monate nach dem Beginn des Kommunal-Kombi. Aufgrund der Förderdauer der Kommunal-Kombi-Arbeitsplätze von drei Jahren, wäre zwar ein längerer Zeitraum wünschenswert, um mehr Effekte nach dem Auslaufen des Kommunal-Kombi zu beobachten, jedoch reicht die aktuelle Datenlage

für die Messung von Beschäftigung bis Juni 2012. Dies liegt vier Jahre und drei Monate nach dem Beginn der ersten Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen des Kommunal-Kombi, allerdings haben bis Juni 2008 erst 5,4% der Teilnehmenden ihre Kommunal-Kombi-Beschäftigung angetreten. Dies entspricht 820 Teilnehmenden. Aufgrund der geringen Fallzahlen sowie einer möglicherweise unterschiedlich gelagerten Selektion unter den ersten Teilnehmenden wurde auf eine Darstellung von Kausaleffekten, die länger als drei Jahre und neun Monate nach dem Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung liegen, verzichtet.

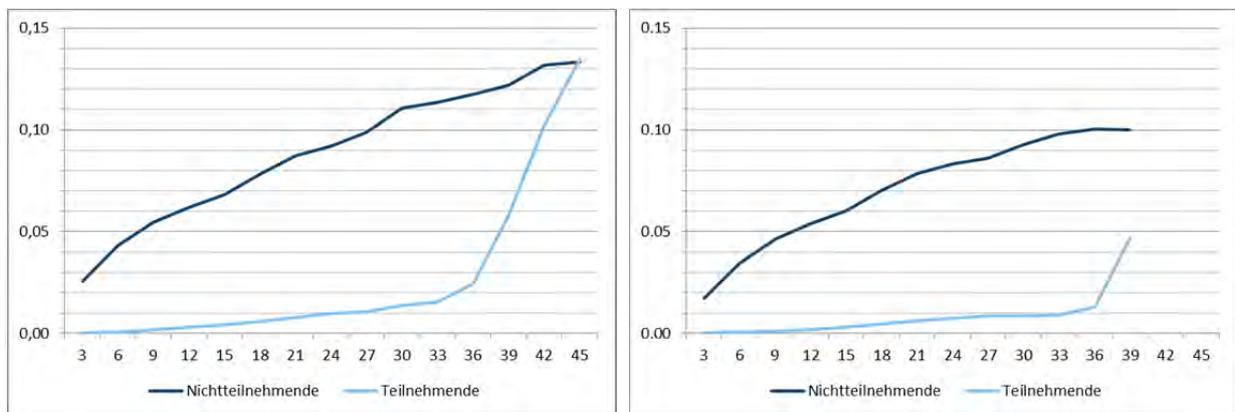
Wie eingangs erwähnt, werden die drei interessierenden Größen Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug und die Kombination der beiden zuvor genannten Sachverhalte sowohl im Rahmen einer Zeitpunktbetrachtung als auch unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit analysiert. Ein Zustand wird als nachhaltig bezeichnet, wenn der beobachtete Zustand mindestens 180 Tage, das heißt knapp ein halbes Jahr, andauert. Konkret bedeutet dies, dass beispielsweise ein ungeförderter sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis dann als nachhaltig definiert wird, wenn die Beschäftigungsdauer länger als 180 Tage beträgt.

Der deskriptive Verlauf der Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt (Abbildung 8.1) für die Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden zeigt, dass sowohl die einfache als auch die nachhaltige Integrationsquote der Teilnehmenden innerhalb der ersten drei Jahre sehr gering ist und sich kaum entwickelt, während sie bei den Nichtteilnehmenden stetig ansteigt. Die Unterschiede in den Verläufen können noch nicht kausal interpretiert werden, da rein deskriptive Verläufe der Ergebnisvariablen in den beiden Gruppen Teilnehmende und Nichtteilnehmende dargestellt werden und noch kein Matching stattgefunden hat.

**Abbildung 8.1: Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt**

**Einfach**

**Nachhaltig**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

Dennoch lässt die geringe Entwicklung der Integrationsquoten der Teilnehmenden innerhalb der ersten 36 Monate und der anschließende starke Anstieg einen Lock-In-Effekt durch den Kommunal-Kombi vermuten. Dies bedeutet, dass die Teilnehmenden am Kommunal-Kombi während ihrer Teilnahme ihre Bemühungen zur Arbeitsplatzsuche auf dem ersten Arbeitsmarkt deutlich einschränkten oder sogar einstellten. Dadurch standen sie dem ersten Arbeitsmarkt nicht im gleichen Maße zur Verfügung wie die Nichtteilnehmenden. Dieser Effekt ist bei Maßnahmen, insbesondere bei öffentlich geförderten Beschäftigungsprogrammen, üblich und nicht weiter verwunderlich. Erstaunlich ist aber, wie stark die Integrationsquote nach 36 Monaten anstieg. Innerhalb von neun Monaten war die einfache Integrationsquote der Teilnehmenden auf einem ähnlichen Niveau wie die der Nichtteilnehmenden.

Für diesen schnellen Aufholprozess könnte jedoch die Auswahl der Kommunal-Kombi-Beschäftigten eine Rolle gespielt haben. Da die Träger für die Auswahl der Beschäftigten verantwortlich waren und die meisten Stellen in einem Bewerbungsverfahren besetzt worden sind, ist davon auszugehen, dass innerhalb der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen die arbeitsmarktnäheren Personen für eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung ausgewählt wurden. Dieses Verhalten wird auch als Creaming-Effekt bezeichnet.

Aus den Fallstudien ist ein weiterer möglicher Erklärungsansatz bekannt. Einige Kommunal-Kombi-Beschäftigte wurden im Anschluss an ihre geförderte Beschäftigung beim gleichen Träger ungefordert weiterbeschäftigt. Allerdings gibt es anhand der Prozessdaten keine Anhaltspunkte, dass dieses Verhalten in großem Ausmaß stattgefunden hat und dadurch der starke Anstieg erklärt werden kann.

Die Integrationsquote der nachhaltigen Integration stieg insbesondere bei den Nichtteilnehmenden etwas langsamer an als bei der einfachen Integration. Ähnliches gilt für die Integrationsquote der Teilnehmenden in eine nachhaltige sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Nach 36 Monaten deutet sich auch bei der nachhaltigen Integration ein Aufholprozess an. Allerdings können statt 45 Monaten lediglich 39 Monate betrachtet werden, da zwischen dem beobachteten Zeitpunkt und dem aktuellen Rand mindestens 180 Tage liegen müssen um valide Aussagen über die Nachhaltigkeit eines Beschäftigungsverhältnisses tätigen zu können.

Die Identifikation der Ergebnisvariablen, die den Verbleib im SGB II-Leistungsbezug misst, ist im Vergleich zur Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung mit weniger Schwierigkeiten verbunden. Der SGB II-Leistungsbezug ist analog zu den Beschäftigungs- und Maßnahmenepisoden mit Beginn- und Enddatum in den Prozessdaten erfasst. Da im Unterschied zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt der Grund für den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug irrelevant ist, wird für die Ergebnisvariablen ausschließlich untersucht, ob die Person zum Beobachtungszeitpunkt Leistungen aus dem SGB II bezogen hat oder nicht. Analog wird für den nachhaltigen Abgang aus dem ALG II-Leistungsbezug berechnet, ob der beobachtete Zeitraum ohne einen ALG II-Bezug länger als 180 Tage dauerte.

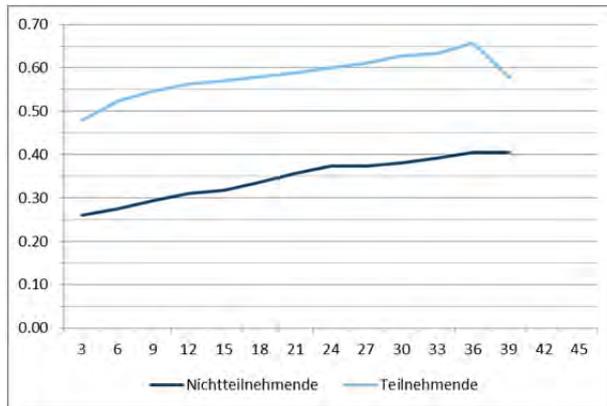
Im Unterschied zu den Informationen über eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, die bis einschließlich Juni 2012 vorliegen, ist der aktuelle Rand für Informationen zum SGB II-Leistungsbezug Ende 2011. Da der bis zum Jahresende 2011 bewilligte ALG II-Leistungsbezug teilweise in das Jahr 2012 hineingeht und so auch in den Daten vermerkt ist, kann die Analyse für insgesamt dreieinhalb Jahre nach Beginn des Kommunal-Kombi durchgeführt werden.

Die deskriptiven Verläufe des Abgangs aus dem SGB II-Leistungsbezug (Abbildung 8.2) unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich des Niveaus sondern ebenfalls im Verlauf. Die einfache Abgangsrate aus dem SGB II-Leistungsbezug ist unter den Teilnehmenden des Kommunal-Kombi in den ersten 36 Monaten um etwa 20 bis 25 Prozentpunkte höher als unter den Nichtteilnehmenden. Nach Auslaufen der Kommunal-Kombi-Beschäftigung ist ein starkes Absinken der Abgangsquote zu beobachten. Die Abgangsrate sinkt zwischen 36 und 39 Monaten nach dem Kommunal-Kombi um 8,0 Prozentpunkte von 65,8% auf 57,8%.

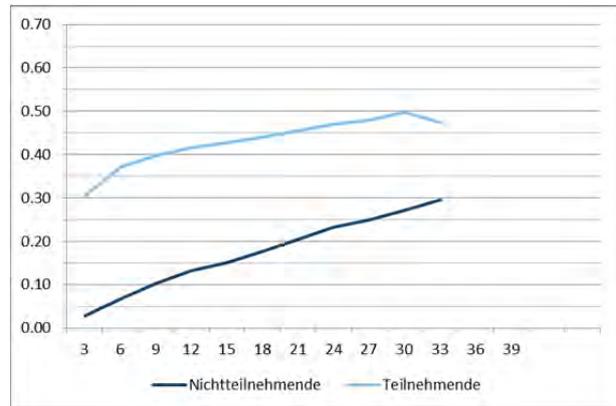
Im Unterschied zur einfachen Abgangsrate aus dem SGB II-Leistungsbezug ist bei der nachhaltigen Abgangsrate aus dem SGB II-Leistungsbezug ein deutlich größerer Abstand zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden zu erkennen, der sich aber über die Laufzeit des Kommunal-Kombi sukzessive verkleinert. Drei Monate nach dem Beginn vom Kommunal-Kombi bezogen 30,8% der Teilnehmenden keine Leistungen mehr aus dem SGB II. Dieser Anteil lag bei den Nichtteilnehmenden bei 3,1%. Zum Ende des Kommunal-Kombi betrug der Abstand in den beiden Abgangsquoten 15,7 Prozentpunkte: 47,1% der Teilnehmenden und 31,5% der Nichtteilnehmenden waren 36 Monate nach dem Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung für mehr als 180 Tage aus dem SGB II-Leistungsbezug abgegangen.

**Abbildung 8.2: Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug**

**Einfach**



**Nachhaltig**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

Die deutlich höheren Abgangsraten der Teilnehmenden des Kommunal-Kombi können in erster Linie auf die Ausgestaltung des Kommunal-Kombi zurückgeführt werden. Einige Kommunal-Kombi-Beschäftigte, insbesondere Alleinstehende, erzielten über die geförderte Beschäftigung ein bedarfsdeckendes Einkommen. Folglich bezogen diese Personen wegen einer Teilnahme am Kommunal-Kombi keine Leistungen nach dem SGB II mehr. Einige dieser Abgänge kehrten nach dem Auslaufen des Kommunal-Kombi nach drei Jahren in den SGB II-Leistungsbezug zurück. Daher sank sowohl die einfache als auch die nachhaltige Abgangsquote nach 36 Monaten stark ab.

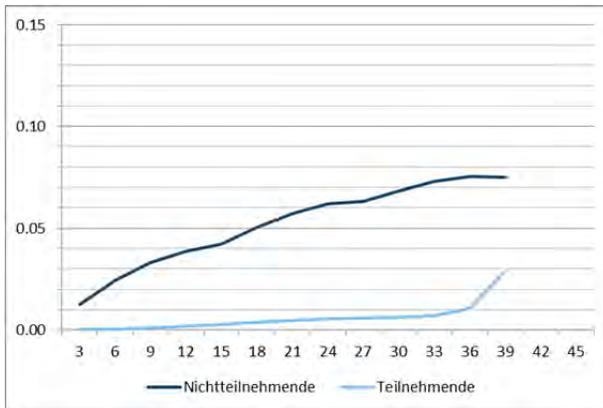
Es wird vermutet, dass sich der nach 36 Monaten begonnene negative Trend weiter fortsetzte. Allerdings ist nicht mit einem schnellen Angleichen der beiden Kurven zu rechnen, da die Kommunal-Kombi-Beschäftigten nach Beendigung der Beschäftigung nicht unbedingt in den regulären SGB II-Leistungsbezug zurückkehrten, sondern zunächst Anspruch auf Arbeitslosengeld I hatten, das jedoch häufig nicht bedarfsdeckend gewesen sein dürfte.

Die Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne gleichzeitigen SGB II-Leistungsbezug ist eine Kombination der beiden bereits beschriebenen Ergebnisvariablen. Sie ist dementsprechend ein strengeres Erfolgskriterium als die ausschließliche Betrachtung der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, da zusätzlich gefordert wird, dass die Beschäftigung ein Einkommen generieren muss, das keinen zusätzlichen SGB II-Leistungsbezug erfordert. Die nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne parallelen SGB II-Leistungsbezug verlangt analog die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die mindestens 180 Tage andauert, bei einem gleichzeitigen Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug für mindestens 180 Tage. Die Verläufe der einfachen und der nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne gleichzeitigen SGB II-Leistungsbezug sind in Abbildung 8.3 dargestellt.

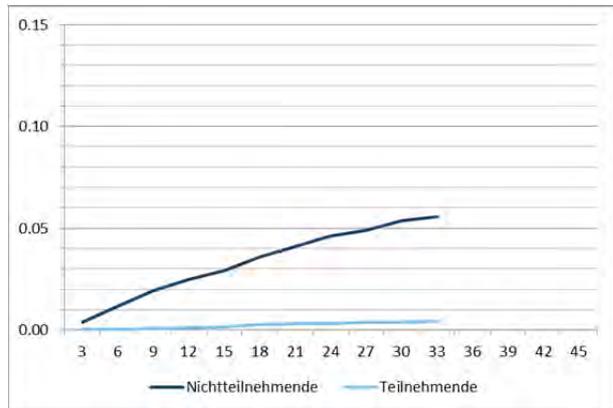
Sowohl die einfachen als auch die nachhaltigen Integrationsquoten haben einen ähnlichen Verlauf wie die entsprechenden Integrationsquoten ohne eine Berücksichtigung des SGB II-Leistungsbezugs. Während bei den Nichtteilnehmenden ein stetiger Anstieg der nachhaltigen bedarfsdeckenden sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung zu beobachten ist, verweilt die Integrationsquote der Teilnehmenden bis 36 Monate nach Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung bei knapp über 0%, bevor dann ein starker Anstieg zu erkennen ist. Im Unterschied zur Integrationsquote ohne Berücksichtigung des SGB II-Leistungsbezugs war dieser Anstieg jedoch deutlich geringer. Allerdings gilt hier, ähnlich wie bei der Betrachtung des SGB II-Leistungsbezugs, dass dies auf die fehlenden Informationen zum Fortbestehen der Zustände über den aktuellen Rand hinaus zurückgeführt werden kann.

**Abbildung 8.3: Deskriptiver Verlauf der Ergebnisvariablen Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne gleichzeitigen SGB II-Leistungsbezug**

**Einfach**



**Nachhaltig**



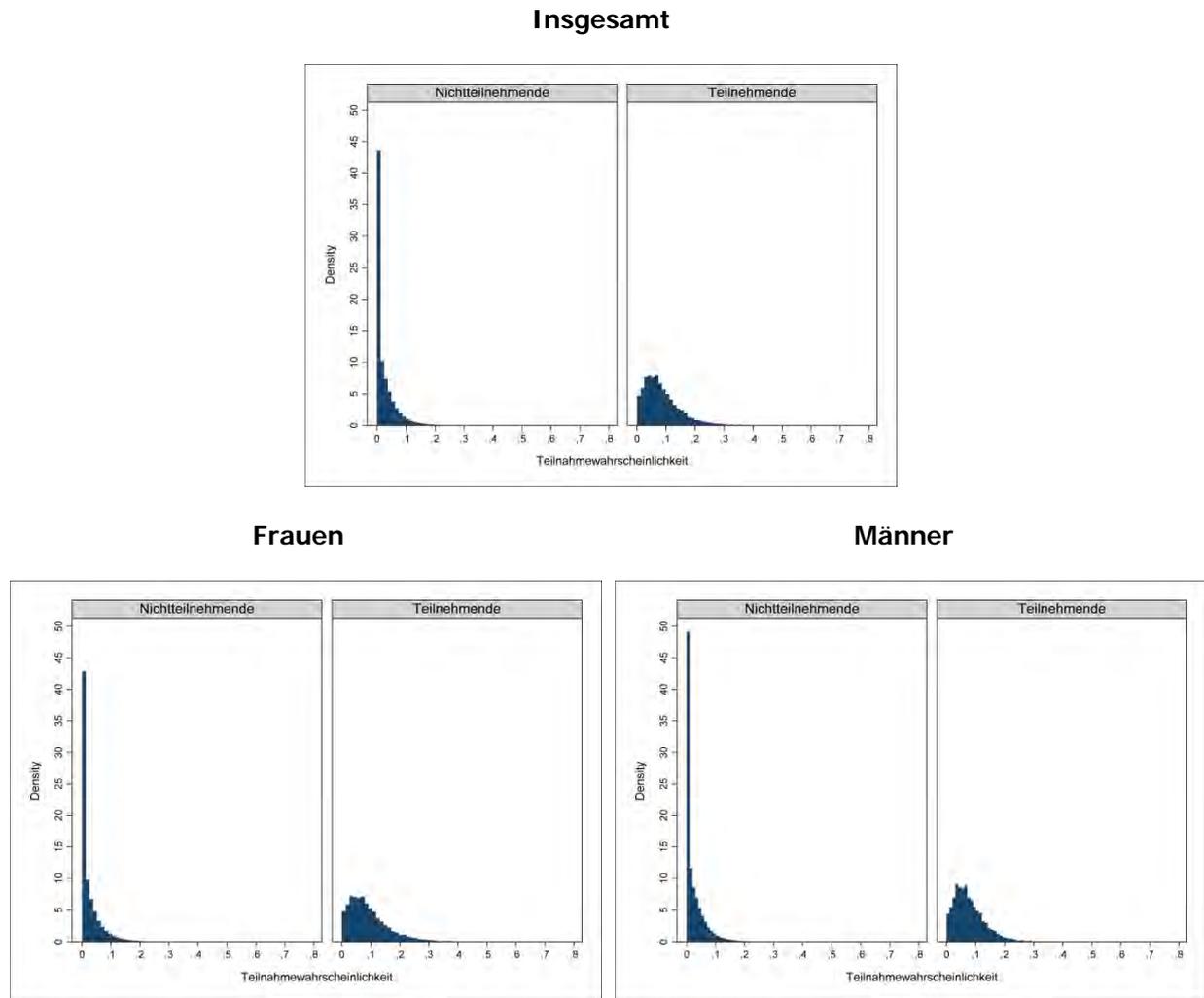
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

### 8.3 Matchingqualität

Die Schätzung des Propensity Scores wurde bereits in Kapitel 6 im Rahmen der Teilnahmeselektion vorgestellt (Tabelle 6.1) und ausführlich besprochen. Daher wird hier nur kurz darauf eingegangen. Das Matching wurde ausschließlich anhand der in den geschlechterspezifischen Schätzungen ermittelten Teilnahmewahrscheinlichkeiten durchgeführt. Dies gilt ebenfalls für die Analysen mit der Gesamtstichprobe. Für das Matching wurde bei der Gesamtstichprobe ein bedingtes Matching hinsichtlich des Geschlechts durchgeführt. Dies bedeutet, dass die statistischen Zwillinge immer das identische Geschlecht wie die dazugehörigen teilnehmenden Beobachtungen haben. Im Folgenden wird näher auf die Qualität des Matchings sowie mögliche Schlussfolgerungen eingegangen.

Eine Betrachtung des Propensity Scores, das heißt der Teilnahmewahrscheinlichkeit, verdeutlicht, warum ein rein deskriptiver Vergleich der Verläufe der Ergebnisvariablen nicht ausreicht, um valide Aussagen über die kausalen Effekte zu treffen. In Abbildung 8.4 ist die Verteilung der Teilnahmewahrscheinlichkeit differenziert nach Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden dargestellt.

**Abbildung 8.4: Teilnahmewahrscheinlichkeit differenziert nach Nichtteilnehmenden und Teilnehmenden vor dem Matching**

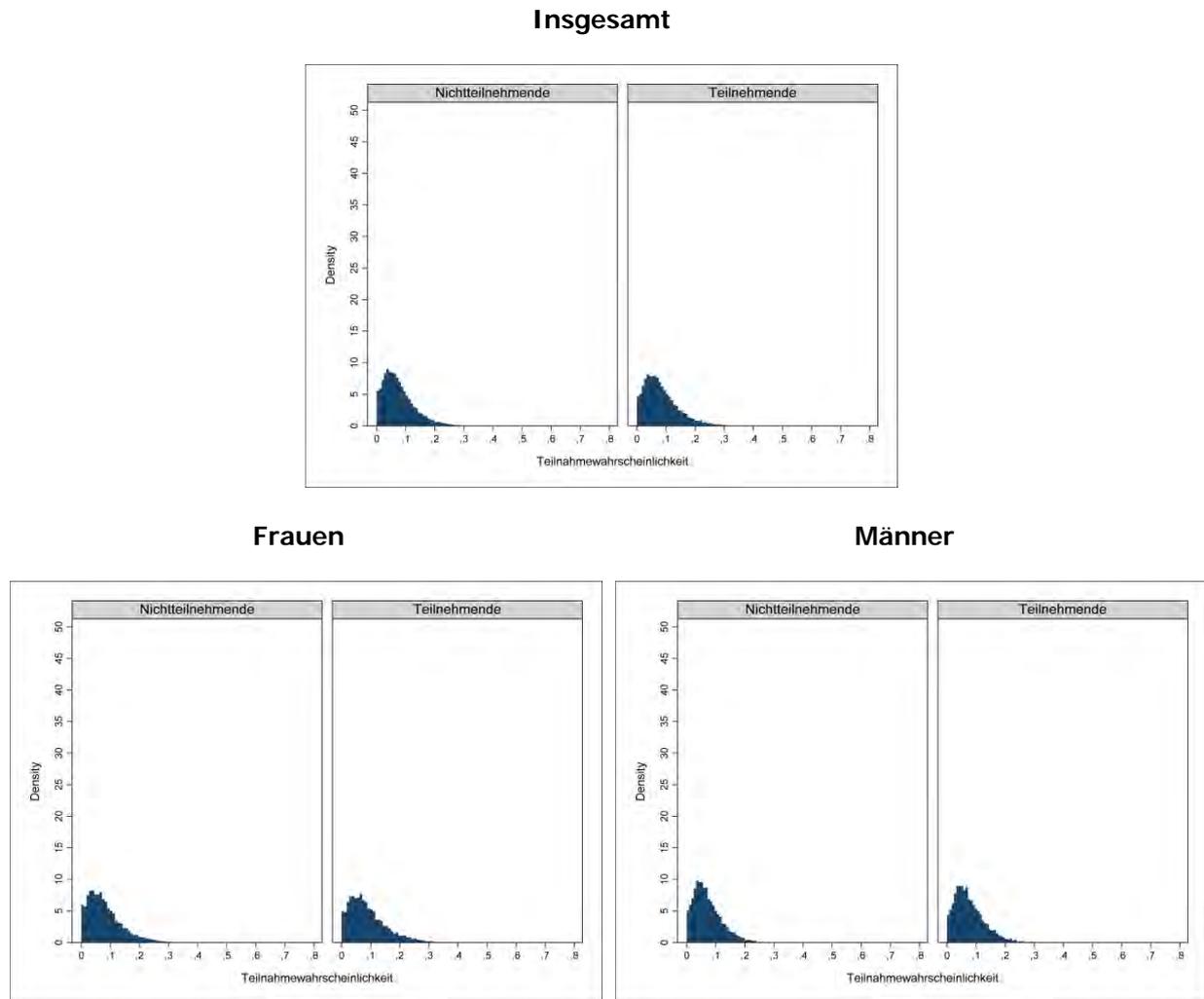


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

Sowohl die Verteilungen der Nichtteilnehmenden als auch der Teilnehmenden sind rechtsschief, allerdings befindet sich unter den Nichtteilnehmenden eine Personengruppe, die anhand der Merkmale eine Teilnahmewahrscheinlichkeit von Null oder nahe Null hat. Ziel des Matchings ist es, dass zwischen den Verteilungen der Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden keine Unterschiede erkennbar sind. Abbildung 8.5 bildet die Verteilungen der Teilnahmewahrscheinlichkeiten nach dem Matching ab. Im Vergleich mit Abbildung 8.4 wird deutlich, dass sich die Verteilungen durch das Matching angeglichen haben. Die Rechtsschiefe der Verteilung der Nichtteilnehmenden hat sich durch die Einschränkung der Nichtteilnehmenden auf die statistischen Zwillinge der Teilnehmenden deutlich verringert. Während die Unterschiede in der Gesamtstichprobe kaum wahrnehmbar sind, kann man bei einer differenzierten Betrachtung nach Geschlecht immer noch Unterschiede in der Verteilung erkennen. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die abgebildete Verteilung ungewichtet ist, das heißt jede Kontrollbeobachtung geht mit dem gleichen Gewicht in die Darstellung ein, unabhängig davon, für wie viele Teilnehmende sie als Kontrollbeobachtung dient.<sup>45</sup>

<sup>45</sup> Beim Nearest-Neighbour Matchingverfahren werden die Kontrollbeobachtungen üblicherweise mit Zurücklegen gezogen, das heißt eine nichtteilnehmende Beobachtung kann für beliebig viele teilnehmende Beobachtungen als Kontrollbeobachtung dienen. Dies verhindert eine Pfadabhängigkeit des Matchings, d.h. dass die Mat-

**Abbildung 8.5: Teilnahmewahrscheinlichkeit differenziert nach Nichtteilnehmenden und Teilnehmenden nach dem Matching**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

Neben der Betrachtung des Propensity Scores kann die Qualität des Matchings anhand der Reduktion der Verzerrung sowie anhand des Erklärungsgehaltes des Matchingmodells vor und nach dem Matching gemessen werden.

In Tabelle 8.1 sind die zusammengefassten Teststatistiken zur Überprüfung der Matchingqualität für Frauen und Männer sowie insgesamt aufgeführt. Die Ergebnisse der Matchingqualität zeigen, dass es sinnvoll ist, die Wirkungsanalyse geschlechterspezifisch durchzuführen.<sup>46</sup> Der Likelihood Ratio Test impliziert noch einen sehr hohen Erklärungsgehalt des Gesamtmodells. Im Unterschied dazu hat sich sowohl bei den Frauen als auch bei den Männern die Verzerrung sehr deutlich reduziert und die Matchingmodelle verlieren ihren Erklärungsgehalt.<sup>47</sup>

---

chingqualität abnimmt, je später im Matchingprozess für die teilnehmende Beobachtung entsprechende statistische Zwillinge identifiziert werden.

<sup>46</sup> Es wurden auch Analysen mit der geschätzten Teilnahmewahrscheinlichkeit aus der gemeinsamen Schätzung durchgeführt. Auch hier reduzierte sich die Verzerrung deutlich, allerdings konnte im Unterschied zur hier dargestellten Version die Verzerrung nicht vollständig beseitigt werden.

<sup>47</sup> Detaillierte Analysen zur Matchingqualität können im Anhangband in den Tabellen A8.1 (insgesamt), A8.2 (Frauen) und A8.3 (Männer) eingesehen werden.

**Tabelle 8.1: Maße der Matchingqualität**

	Frauen		Männer		Insgesamt	
	Vor Mat- ching	Nach Mat- ching	Vor Mat- ching	Nach Mat- ching	Vor Mat- ching	Nach Mat- ching
<b>Absolute Verteilung der Verzerrung</b>						
Variablenanzahl	57	57	57	57	57	57
Mittelwert	17,6887	1,1424	14,8921	1,2195	16,2138	1,1033
Std. Abw.	(15,0084)	(1,2261)	(13,9150)	(1,2127)	(14,2305)	(1,1613)
<b>Erklärungsgehalt des Matchingmodells</b>						
Pseudo R <sup>2</sup>	0,176	0,003	0,154	0,003	0,163	0,003
LR Chi <sup>2</sup>	11.824,49	66,00	8.878,77	55,88	21.404,61	112,93

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

Insgesamt kann für die geschlechterspezifischen Analysen eine gute bis sehr gute Matchingqualität bescheinigt werden. Sowohl die Reduktion der Verzerrung als auch der Erklärungsgehalt der Matchingmodelle nach dem Matching sprechen für die hohe Matchingqualität.

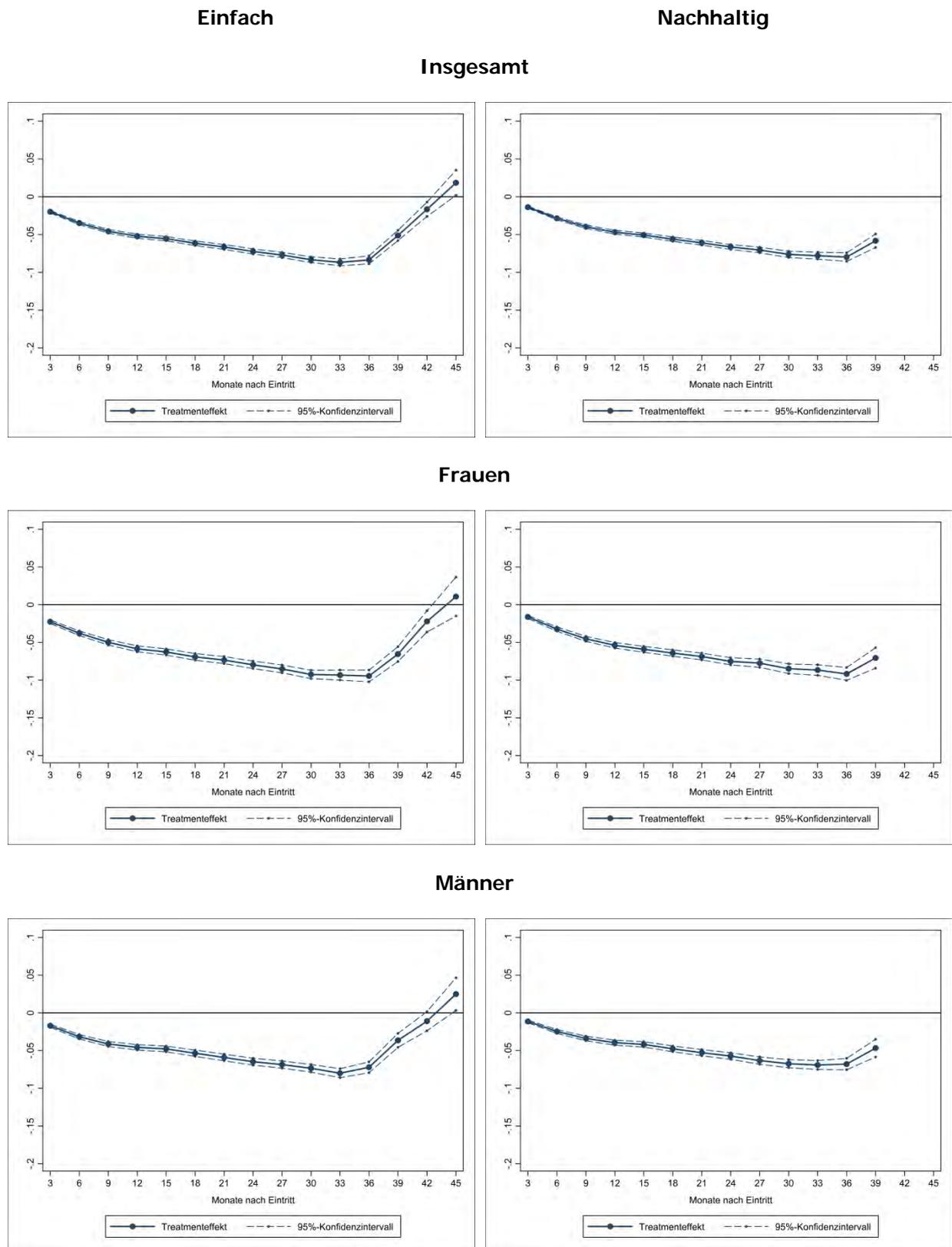
## 8.4 Ergebnisse der Wirkungsanalyse

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Wirkungsanalyse dargestellt. Dabei werden zunächst die Ergebnisse sowohl für die einfache als auch für die nachhaltige Integration in den ersten Arbeitsmarkt untersucht. Anschließend werden analog die Ergebnisse für den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug und für die bedarfsdeckende Integration in den ersten Arbeitsmarkt diskutiert. Zur besseren Darstellung werden die Effekte im Text grafisch dargestellt. Sämtliche berechnete und im Text dargestellte Treatmenteffekte werden tabellarisch im Anhangband in den Tabellen A.8.4 bis A.8.45 dargestellt.

### 8.4.1 Integration in den ersten Arbeitsmarkt

Die deskriptiven Auswertungen der Integrationsquoten in Abbildung 8.1 geben bereits erste Hinweise auf einen potenziellen Lock-In-Effekt des Kommunal-Kombi. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse in Abbildung 8.6 bestätigen die Vermutung, dass durch den Kommunal-Kombi ein Lock-In-Effekt auftrat. Dieser stieg im Verlauf des Programms an. Drei Monate nach Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung war die Integrationsquote der Teilnehmenden im Vergleich zur Kontrollgruppe um 1,9 Prozentpunkte niedriger. Nach 33 Monaten war die Differenz auf 8,6 Prozentpunkte angestiegen. Zu den folgenden Beobachtungszeitpunkten war ein Anstieg der Kurve zu beobachten. 45 Monate nach Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung lag die Integrationsquote der Teilnehmenden um 2,0 Prozentpunkte über derjenigen der Nichtteilnehmenden. Dieser positive Effekt ist signifikant zum 5%-Signifikanzniveau.

**Abbildung 8.6: Ergebnisse der Wirkungsanalyse für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

Eine Differenzierung nach Geschlecht zeigt, dass der Lock-In-Effekt bei Frauen größer war und es auch drei Monate länger dauerte, bis der Aufholprozess startete.<sup>48</sup> Der nachfolgende Aufholprozess war allerdings bei den Frauen etwas stärker ausgeprägt. Dennoch ist im Unterschied zu den Männern der nach 45 Monaten beobachtete Effekt zwar positiv, aber nicht signifikant. Trotz der Unterschiede ist der Verlauf der Kurven sehr ähnlich und beide Geschlechter weisen einen starken und langanhaltenden Lock-In-Effekt auf, gefolgt von einem schnellen Aufholprozess.

Eine Erklärung für den relativ langanhaltenden Lock-In-Effekt wurde bereits im Kapitel 7 zur Beschäftigungsfähigkeit gezeigt: Während der Kommunal-Kombi-Beschäftigung ging die Suchintensität zurück. Da in der Regel die Beschäftigungsverhältnisse drei Jahre andauerten, stieg die Integrationsquote der Teilnehmenden in diesem Zeitraum schwächer an als die Integrationsquote der Kontrollgruppe. 33 Monate nach dem Beginn des Kommunal-Kombi – also drei Monate vor Auslaufen der geförderten Beschäftigung – begann der Aufholprozess. Dies zeigt, dass ein Großteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten offensichtlich erst mit Auslaufen der Förderung über eine neue Beschäftigung nachgedacht hat.

Insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass der Kommunal-Kombi ausnahmslos in strukturschwachen Regionen durchgeführt wurde, ist dieses Verhalten nicht überraschend. Die Fallstudien liefern dafür einige Erklärungsansätze. Viele der in den neun regionalen Fallstudien befragten Personen sahen den Kommunal-Kombi in erster Linie nicht als Instrument zur Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt, sondern eher als Möglichkeit, langzeitarbeitslose Personen, die auf dem ersten Arbeitsmarkt keine Chance mehr hatten, wieder in die Gesellschaft zu integrieren und ihnen mit der befristeten Beschäftigung zumindest mittelfristig eine Perspektive zu bieten. Weiterhin wurde in einer Fallstudienregion angeführt, dass die Arbeitsplätze auf dem ersten Arbeitsmarkt, die eine Alternative zum Kommunal-Kombi waren, ein sehr geringes Lohnniveau hatten. Dies hatte zur Folge, dass ungeförderete Beschäftigungsverhältnisse im Vergleich zur geförderten Kommunal-Kombi-Beschäftigung unattraktiv waren, da man sich dadurch finanziell schlechter gestellt hätte. Zusätzlich sind die Laufzeiten der Arbeitsverträge auf dem ersten Arbeitsmarkt zum Teil sehr kurzfristig, was ebenfalls den Kommunal-Kombi als Alternative deutlich attraktiver erscheinen ließ.

Einige der genannten Gründe können auch die geschlechterspezifischen Unterschiede erklären. Die Selektivitätsanalysen ergaben, dass insbesondere gut qualifizierte Frauen und Frauen, die entweder alleinerziehende Mutter waren oder mit einer nichterwerbsfähigen Person in einer Bedarfsgemeinschaft lebten, eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung aufgenommen haben. Da die ausgewählten Frauen eher keine gesundheitliche Einschränkungen hatten und häufiger eine deutsche Staatsangehörigkeit besaßen als die nichtteilnehmenden langzeitarbeitslosen Frauen, wiesen die weiblichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten wenige persönliche Vermittlungshemmnisse auf, hatten allerdings aufgrund ihrer Situation als Alleinerziehende oder als pflegende Angehörige Schwierigkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt.

Die Arbeitszeit von maximal 30 Stunden pro Woche sowie die Vertragslaufzeiten von bis zu drei Jahren machten den Kommunal-Kombi für die weiblichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten aufgrund ihrer Eigenschaften – wenige persönliche Vermittlungshemmnisse, aber schwierige Rahmenbedingungen – zu einer sehr attraktiven Beschäftigungsform. Dies reduzierte die Bereitschaft, sich aus dem Kommunal-Kombi für eine alternative ungeförderete Beschäftigung zu bewerben. Im Gegensatz dazu wurden überproportional viele Männer, die in einer Partnerschaft ohne Kinder lebten, für eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung ausgewählt. Diese Gruppe war arbeitsmarktnäher, da sie nicht mit Personen in einer Bedarfsgemeinschaft lebt, die einen Betreuungsaufwand verursachen.

---

<sup>48</sup> Der stärkste negative Effekt ist bei den Männern nach 33 Monaten mit -8,0 Prozentpunkten erreicht. Die Integrationsquoten der Frauen unterscheiden sich nach 36 Monaten noch etwas stärker (-9,5 Prozentpunkte) als nach 33 Monaten (-9,3 Prozentpunkte).

Der Aufholprozess selbst war relativ stark ausgeprägt. Innerhalb von einem Jahr war der Effekt für alle Teilnehmenden leicht positiv und signifikant. Die Integrationsquote lag bei den Teilnehmenden um 2,0 Prozentpunkte über derjenigen der Kontrollgruppe. Aufgrund der Beobachtung, dass die Kommunal-Kombi-Beschäftigungen im Vergleich zu den Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem ersten Arbeitsmarkt sehr attraktiv waren, ist die Schnelligkeit des Aufholprozesses wenig überraschend. Ohne die Alternative Kommunal-Kombi waren ungeforderte Beschäftigungsverhältnisse auch zu einem niedrigeren Lohnniveau und mit sehr kurzfristigen Laufzeiten im Vergleich zur Arbeitslosigkeit die präferierte Wahl.

In den Fallstudien wird von einer relativ niedrigen Integrationsquote in den ersten Arbeitsmarkt gesprochen: Lediglich zwei bis zehn Prozent der Kommunal-Kombi-Beschäftigten seien integriert worden und dies meistens in prekäre Beschäftigungsverhältnisse wie geringfügige Beschäftigungen, Befristungen, Teilzeitstellen, befristete Vertretungen oder Saisonarbeit. Dies entspricht ungefähr den in Abbildung 8.1 dargestellten Integrationsquoten der Teilnehmenden. Direkt zum Ende der dreijährigen Förderperiode waren 2,4% (nach 36 Monaten) beziehungsweise 5,8% (nach 39 Monaten) der Kommunal-Kombi-Beschäftigten in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung.<sup>49</sup> Somit ist der starke Aufholprozess unter anderem durch die hohe Attraktivität der Kommunal-Kombi-Beschäftigung zu erklären, die eine Alternativbeschäftigung erst gegen Ende oder nach Auslaufen der Kommunal-Kombi-Beschäftigung attraktiv machte.

Ein weiterer möglicher Erklärungsansatz ist eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktchancen durch den Kommunal-Kombi. Dies impliziert, dass sich entweder durch den Kommunal-Kombi die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden deutlich verbessert hat, oder die Teilnehmenden konnten sich im Rahmen des Kommunal-Kombi beweisen und wurden vom Träger in ein ungefordertes Beschäftigungsverhältnis übernommen, oder eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung wurde von potenziellen Arbeitgebern als Signal für die Leistungsbereitschaft, Motivation und Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden gewertet. Inwieweit diese Erklärungsansätze auf den Kommunal-Kombi zutreffen, wird im Folgenden kurz diskutiert.

Aufgrund des Untersuchungsdesigns sind keine kausalen Aussagen über die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit möglich, da ausschließlich Teilnehmende dazu befragt wurden. Dennoch erlauben die deskriptiven Auswertungen aus Kapitel 8 eine Einschätzung über die Plausibilität der Argumentation, dass sich die Beschäftigungsfähigkeit durch den Kommunal-Kombi verbessert hat. Die Auswertungen zeigen eine leichte signifikante Zunahme des Indikators für die Beschäftigungsfähigkeit. Allerdings zeigt sich diese Veränderung ausschließlich im Vergleich der zweiten mit der dritten Welle. Diese Erkenntnisse sprechen gegen die Hypothese, dass der Kommunal-Kombi die Beschäftigungsfähigkeit positiv beeinflusst hat. Es ist jedoch nicht auszuschließen, dass die Beschäftigungsfähigkeit mit Dauer der Arbeitslosigkeit abnahm und dieser Trend durch den Kommunal-Kombi aufgehoben beziehungsweise für eine gewisse Zeit umgekehrt wurde. Die Ergebnisse des Untersuchungsfeldes 3 der Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II (ZEW et al. 2008; S. 84f) haben allerdings lediglich bei Frauen eine leichte Abnahme der Beschäftigungsfähigkeit feststellen können.

Inwieweit die Kommunal-Kombi-Beschäftigung eine Folgebeschäftigung beim gleichen Träger nach sich zog, kann anhand der vorhandenen Daten nur unzulänglich überprüft werden, da die gelieferten Daten keine Betriebsnummer enthielten und folglich ausschließlich anhand der Länge der Beschäftigungsspiels eine Übernahme durch den Träger approximiert werden könnte. Eine solche Approximierung wäre aber wenig valide, da einerseits, wie bereits eingangs beschrieben, das Enddatum der Kommunal-Kombi-Beschäftigung laut Angaben des BVA fehlerhaft sein könnte, andererseits eine

---

<sup>49</sup> Zu den zuvor aufgelisteten Beschäftigungsformen ist lediglich die geringfügige Beschäftigung aus der Identifikation der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung explizit ausgeschlossen. Alle anderen Formen (Befristungen, Teilzeitarbeit, befristete Vertretungen, Saisonarbeit) werden mit berücksichtigt, sofern es sich um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handelt.

Übernahme trotz eines neu begonnenen Spells stattgefunden haben könnte, wenn gleichzeitig mit der Übernahme durch den Träger eine Veränderung, beispielsweise im Lohn, gemeldet wurde. Aus diesen Gründen wurde auf den Versuch einer Quantifizierung verzichtet.

In den Fallstudien ist allerdings nur vereinzelt von Übernahmen berichtet worden. Der im Rahmen des Programms gewünschte „Klebeeffekt“ war folglich kaum anzutreffen. Dies kann zwei Ursachen haben: Die Kommunal-Kombi-Beschäftigten haben sich nicht für eine Weiterbeschäftigung empfohlen, oder die Kommune bzw. der Träger konnte die Weiterbeschäftigung nicht finanzieren. Da es sich beim Kommunal-Kombi um strukturschwache Regionen handelt, die in der Regel auch eine angespannte Haushaltslage haben, ist eher davon auszugehen, dass eine Weiterbeschäftigung nicht finanziert werden konnte. Hinweise, dass die Tätigkeiten häufig im Rahmen der Bürgerarbeit weitergeführt wurden, unterstützen diese Vermutung, da der Bedarf für die Tätigkeit offensichtlich vorhanden war, die Finanzierung allerdings für die Kommunen und Träger nicht zu stemmen war. Eine Weiterförderung durch die Bürgerarbeit implizierte somit, dass die Kommunal-Kombi-Beschäftigten nicht weiterbeschäftigt werden konnten. Dementsprechend kann der „Klebeeffekt“ nicht als Erklärungsansatz für den starken Aufholprozess dienen.

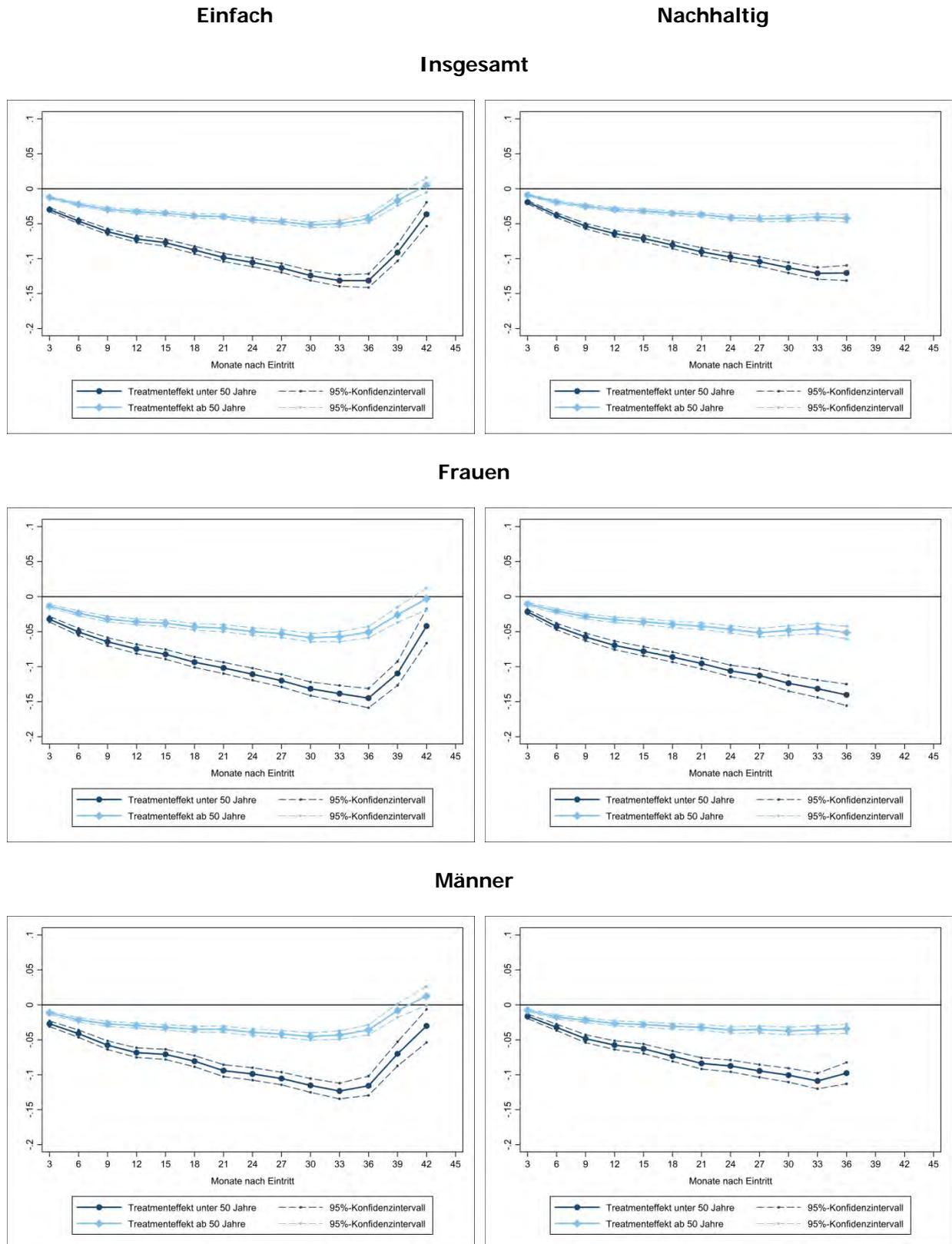
Inwieweit der Kommunal-Kombi eine Signalwirkung auf potenzielle Arbeitgeber hat, kann nicht überprüft werden. Allerdings spricht die Ausgestaltung des Kommunal-Kombi dafür, dass eine Signalwirkung existieren könnte. Da in der Regel die Kommunal-Kombi-Beschäftigung auf die Eigeninitiative und die Bewerbung der Teilnehmenden zurückging und nicht wie in den AGH per Zuweisung durch das Jobcenter erfolgte, ist hier ein erstes Indiz für eine höhere Motivation der Teilnehmenden. Gleichzeitig hatten die Kommunal-Kombi-Beschäftigten im Vergleich zu den Langzeitarbeitslosen in der Kontrollgruppe in den letzten drei Jahren einen strukturierten Arbeitsalltag. Dies sollte Anlaufschwierigkeiten reduzieren.

Neben den inhaltlichen Erklärungsansätzen ist nicht auszuschließen, dass der beobachtete Aufholprozess auf eine unbeobachtete Selektion in den Kommunal-Kombi zurückzuführen ist. Zwar sprechen die Auswertungen der Matchingqualität (siehe Abschnitt 8.3) dafür, dass die Selektion im Modell gut erfasst wurde, dennoch könnte der Selektionsprozess nicht vollständig abgebildet sein, da Sachverhalte wie Motivation, psychische und gesundheitliche Probleme oder Konzessionsbereitschaft nicht direkt beobachtet werden, sondern nur anhand des Erwerbsverlaufs approximiert werden. Die Selektivitätsanalyse aus Kapitel 6 zeigt, dass eine starke Positivselektion in den Kommunal-Kombi existiert. Dies könnte ein Indiz sein, dass neben den berücksichtigten Kriterien weitere Faktoren eine Rolle spielen, die nicht beobachtet werden konnten.

Aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums nach dem Auslaufen der Kommunal-Kombi-Beschäftigung sind über den weiteren Verlauf des Beschäftigungseffekts keine Aussagen möglich. Der positive Effekt nach 45 Monaten lässt aber vermuten, dass der Kommunal-Kombi nach Überwindung des Lock-In-Effekts einen kleinen positiven Effekt auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt hat. Inwieweit dies zutrifft, lässt sich allerdings bei der aktuellen Datenlage noch nicht sagen, da der Beobachtungszeitraum nach Abschluss des Kommunal-Kombi mit neun Monaten noch zu kurz ist. Um Klarheit zu erhalten, wäre eine weitere Untersuchung in einem Jahr erforderlich.

Im Vergleich zur einfachen Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist bei der nachhaltigen Integration in den ersten Arbeitsmarkt ein ähnlicher Lock-In-Effekt festzustellen, der aber etwas länger anhält. Im Gegensatz zur einfachen Integration in den ersten Arbeitsmarkt startete der Aufholprozess bei Frauen und Männern gleichermaßen erst nach 36 Monaten. Der Aufholprozess kann noch nicht abschließend bewertet werden, da in den meisten Fällen das Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung zu nahe am aktuellen Rand liegt und daher die langfristige Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausschließlich für die ersten 39 Monate nach Beginn des Kommunal-Kombi valide geschätzt werden kann.

**Abbildung 8.7: Ergebnisse der Wirkungsanalyse für die Integration in den ersten Arbeitsmarkt (Differenziert nach Alter)**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

Die nach Altersgruppen differenzierten Wirkungsanalysen werden aufgrund der Fallzahlen für einen Beobachtungszeitpunkt weniger, also bis 42 Monate nach dem Beginn des Kommunal-Kombi, dargestellt. Es ist ein deutlicher Unterschied im Lock-In-Effekt zwischen unter 50-Jährigen und ab 50-Jährigen zu erkennen (Abbildung 8.7). Dabei ist der Lock-In-Effekt bei den unter 50-Jährigen deutlich stärker ausgeprägt und der Aufholprozess dementsprechend stärker. Dies ist nicht weiter erstaunlich, da die Arbeitsmarktchancen der ab 50-Jährigen deutlich schlechter sind als die der jüngeren Arbeitssuchenden. Da der Lock-In-Effekt hauptsächlich durch die Integrationsquote der Nichtteilnehmenden getrieben wird, fällt der Effekt dementsprechend bei den unter 50-Jährigen, die eine grundsätzlich höhere Integrationswahrscheinlichkeit haben, deutlich größer aus.

Interessant ist, dass trotz der schlechteren Arbeitsmarktchancen der ab 50-Jährigen ein rascher Aufholprozess beobachtet werden kann. Noch vor den unter 50-Jährigen hat sich die Integrationsquote der ab 50-Jährigen an diejenige der Kontrollgruppe angeglichen, und bei einem weiteren Verlauf und unter Berücksichtigung des signifikant positiven Effekts in der altersunabhängigen Schätzung ist nach 45 Monaten ein signifikant positiver Effekt wahrscheinlich.

Im dritten Zwischenbericht (IAW, ISG 2011, S. 71) wurde bereits die Motivation älterer Kommunal-Kombi-Beschäftigter aus den Erkenntnissen der Fallstudien berichtet. Insbesondere durch die Länge der Förderung von drei Jahren war der Kommunal-Kombi für einige ältere Kommunal-Kombi-Beschäftigte eine attraktive Überbrückung in den (vorzeitigen) Ruhestand. Diese Erkenntnisse würden gegen den beobachteten Aufholprozess sprechen, da die Kommunal-Kombi-Beschäftigten ab 50 Jahre nach dem Auslaufen der Förderung weniger intensiv auf dem ersten Arbeitsmarkt suchen würden, wenn sie den Kommunal-Kombi ausschließlich als Überbrückung in den (vorzeitigen) Ruhestand wahrgenommen hätten. Andererseits haben in den Fallstudien vor allem ältere Teilnehmende betont, dass die Kommunal-Kombi-Beschäftigung ihre Rentenansprüche ausweitet (IAW, ISG 2011, S. 56). Insbesondere bei einem für die Teilnehmenden erfolgreichen Verlauf der Kommunal-Kombi-Beschäftigung kann dies dazu führen, dass sich ältere Kommunal-Kombi-Beschäftigte eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt wieder stärker zutrauen. Dazu wäre es interessant, ob bei der nachhaltigen Integration ein ähnlicher Aufholprozess zu beobachten ist. Möglich wäre es, dass der Aufholprozess bei den ab 50-Jährigen weniger stark ausgeprägt ist, da für ab 50-Jährige eventuell andere Aspekte als die Vertragslaufzeit eine wichtigere Rolle spielen.<sup>50</sup>

Die Förderrichtlinien setzten durch eine höhere Förderung der Kommunal-Kombi-Beschäftigten, die zu Beginn ihrer geförderten Beschäftigung das 50. Lebensjahr abgeschlossen haben, einen finanziellen Anreiz, diese Personengruppe im Rahmen des Kommunal-Kombi zu beschäftigen. Gleichzeitig sind die Arbeitsmarktchancen dieser Personengruppe deutlich schlechter. Die Ergebnisse aus Abbildung 8.7 geben keine Anhaltspunkte dafür, dass ältere Kommunal-Kombi-Beschäftigte eher von der Förderung profitierten, und es ist fraglich, ob eine Staffelung der Förderung nach Alter aus Sicht der Integration in den ersten Arbeitsmarkt sinnvoll war.

Abschließend wird noch untersucht, inwieweit der Kommunal-Kombi im Vergleich zu ähnlichen Maßnahmen die Teilnehmenden in den ersten Arbeitsmarkt integrieren kann. Als vergleichbare Maßnahmen wurden folgende weitere Maßnahmen identifiziert:

- Maßnahmen beim Arbeitgeber
- Eingliederungszuschuss
- Einstiegsgeld
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
- Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI)

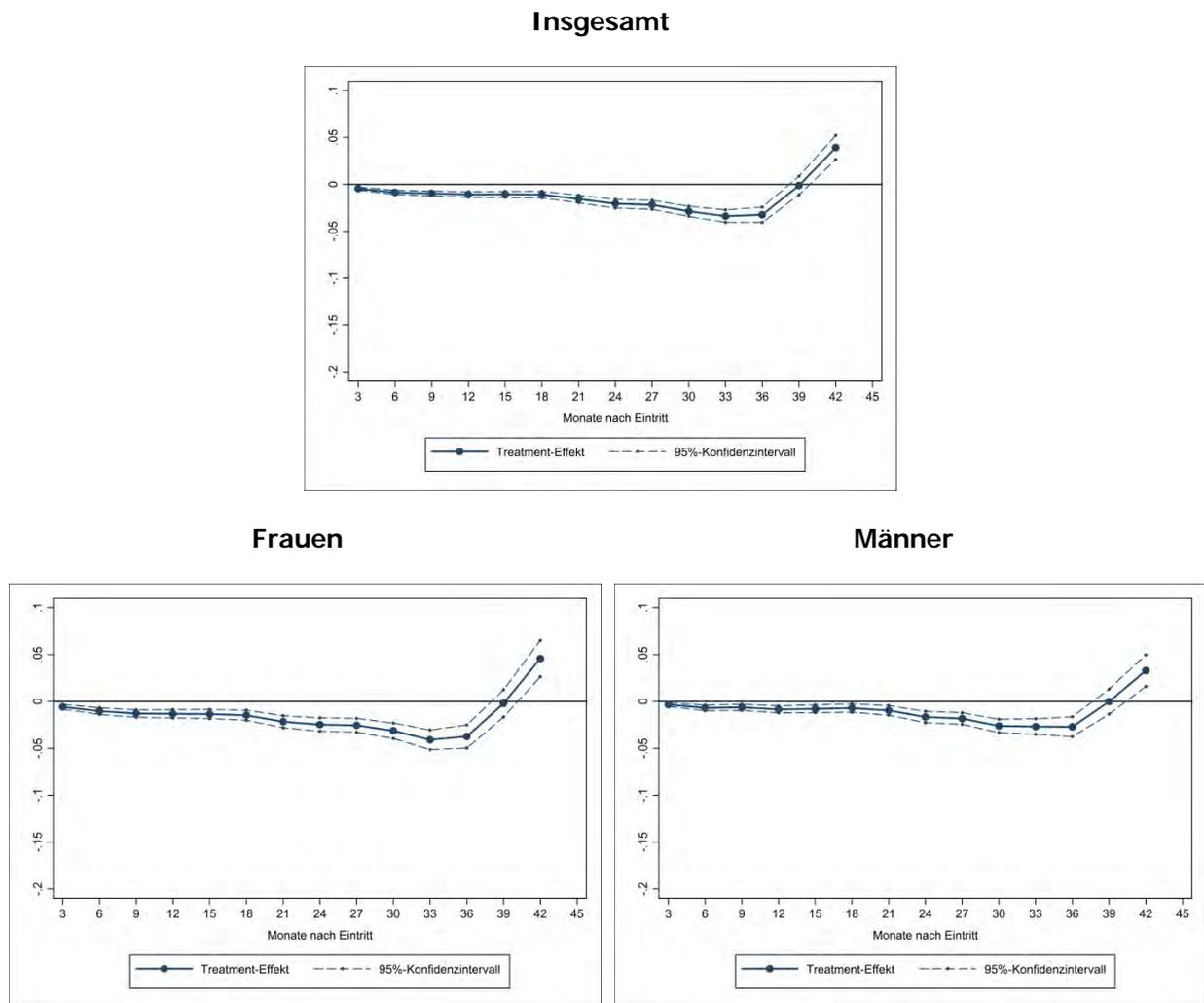
---

<sup>50</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Gruppe der ab 50-Jährigen zu Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung 50 Jahre oder älter war. Nach Ablauf der Förderung sind diese Personen 53 Jahre oder älter.

- Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH Entgelt)
- Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH MAE)

Aufgrund der Fallzahlen wurden die Analysen allerdings ausschließlich für die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH MAE) durchgeführt. Abbildung 8.8 stellt die Ergebnisse für die Wirkungsanalysen im Vergleich Kommunal-Kombi und AGH MAE dar. Auf eine Darstellung der nachhaltigen Entwicklung wurde verzichtet, da (ähnlich wie in den vorangegangenen Analysen) ausschließlich der Lock-In-Effekt dargestellt werden kann.

**Abbildung 8.8: Ergebnisse der Wirkungsanalyse für Integration in den ersten Arbeitsmarkt: Vergleich mit Teilnehmenden an AGH MAE**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

Im Vergleich zum beobachteten Lock-In-Effekt mit der gesamten Stichprobe der Nichtteilnehmenden ist der Lock-In-Effekt vor allem in den ersten 24 Monaten deutlich geringer ausgeprägt. Dies ist nicht weiter überraschend, da für AGH MAE ebenfalls Lock-In-Effekte in der Beschäftigungsphase vorliegen, die den Lock-In-Effekt des Kommunal-Kombi ausgleichen. Zudem misst der Zeitpunkt Null den Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung bei den Teilnehmenden und ein hypothetisch festgelegtes Beginndatum bei den Nichtteilnehmenden, nicht aber den Beginn der AGH MAE.

Aufgrund des relativ kleinen Lock-In-Effekts ist der Aufholprozess deutlich kürzer und bereits nach 42 Monaten waren sowohl für Frauen als auch für Männer signifikant positive Effekte zu finden. Nach 42

Monaten lag die Integrationsquote der weiblichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten um 4,6 Prozentpunkte über derjenigen der Teilnehmerinnen an einer AGH-MAE. Mit 3,3 Prozentpunkten ist der positive Effekt bei den Männern zwar deutlich kleiner, liegt aber ebenfalls erheblich über dem identifizierten Effekt in den Vergleichen mit allen Nichtteilnehmenden.

Die Wirkungsanalysen deuten darauf hin, dass trotz ähnlicher Voraussetzungen bei der Stellenschaffung – sowohl im Kommunal-Kombi als auch bei den AGH MAE müssen die geschaffenen Stellen zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen – die Kommunal-Kombi-Beschäftigten zwar erst später dem ersten Arbeitsmarkt zur Verfügung standen, dann aber eine deutlich höhere Integration in diesen aufwiesen als Teilnehmende an den AGH-MAE. Sowohl der Lock-In-Effekt als auch der spätere positive Integrationseffekt ist bei den Frauen stärker ausgeprägt.

Weiterhin wurde untersucht, ob die Träger einen Einfluss auf die Integration in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung hatten. Dafür wurden, die Zustimmung durch die Träger vorausgesetzt, die Informationen aus der ISG-Trägerbefragung aus der ESF-Bundesevaluation den Prozessdaten hinzugespielt (vgl. Abschnitt 4.6). Insgesamt haben, wie bereits im Abschnitt 4.6 beschrieben, 398 Träger einer Verknüpfung zugestimmt. Zu 392 Trägern liegen in den BA-Prozessdaten Informationen über die Kommunal-Kombi-Beschäftigten vor. Insgesamt können für 3.840 Kommunal-Kombi-Beschäftigte Trägerinformationen genutzt werden. Das Ergebnis der Verknüpfung ist in Tabelle 8.2 dargestellt.

**Tabelle 8.2: Verknüpfung der Prozessdaten mit der ISG-Trägerbefragung**

	Teilnehmende		Träger	
	Absolut	Anteil	Absolut	Anteil
Ausschließlich Prozessdaten	11.356	74.73%		
Ausschließlich Trägerbefragung			6	1.51%
Verknüpfung der beiden Datensätze	3.840	25.27%	392	98.49%
Insgesamt	15.196	100.00%	398	100.00%

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten und der ISG-Trägerbefragung.

Aufgrund der geringen Fallzahlen konnte die Wirkungsanalyse lediglich für die ersten 27 bis 33 Monate nach dem Beginn des Kommunal-Kombi durchgeführt werden. Dementsprechend sind ausschließlich Ergebnisse für die Phase des Lock-In-Effekts verfügbar. Für diese Phase sind keine Unterschiede bezüglich Trägerbemühungen identifizierbar. Aufgrund der geringen Fallzahlen – insgesamt liegen für lediglich 25,3% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten und für 14,1% der Träger<sup>51</sup> Informationen vor – scheinen die Ergebnisse nicht robust zu sein, weswegen auf eine Darstellung verzichtet wird.

#### 8.4.2 Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug

Aufgrund der Ausgestaltung des Kommunal-Kombi als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mit teilweise tarifentgeltlichem Lohn ist zu erwarten, dass für die Laufzeit des Kommunal-Kombi der Verbleib im SGB II-Leistungsbezug zurückging. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass der Anteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten, die sich nicht mehr im SGB II-Leistungsbezug befinden, oberhalb des Anteils der entsprechenden Kontrollgruppe liegen müsste. Wie Abbildung 8.11 zeigt, ist dies auch der Fall. In den ersten sechs Monaten lag der Anteil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten, die keine Leis-

<sup>51</sup> Die Verknüpfung erfolgt über eine anonymisierte Form der Betriebsnummern in den BA-Prozessdaten. Die Kommunal-Kombi-Beschäftigten in den Prozessdaten werden unter 2.773 unterschiedlichen Betriebsnummern erfasst. Von diesen konnte für 392 (14,1%) eine Verknüpfung mit der ISG-Trägerbefragung erfolgen.

tungen nach dem SGB II bezogen, um 41,1 (nach drei Monaten) bzw. um 42,0 Prozentpunkte (nach sechs Monaten) über dem Anteil in der Kontrollgruppe.<sup>52</sup>

Im Verlauf des Kommunal-Kombi nahm die Differenz zwischen Teilnahme- und Kontrollgruppe kontinuierlich ab, jedoch betrug der Unterschied gegen Ende des Kommunal-Kombi nach 36 Monaten immer noch 34,6 Prozentpunkte. Nach den 36 Monaten ist ein deutlicher Rückgang in der Differenz der Abgangsraten aus dem SGB II-Leistungsbezug zu beobachten. Die Differenz fiel innerhalb von drei Monaten um knapp zehn Prozentpunkte auf 24,9 Prozentpunkte. Allerdings ist nicht mit einer Fortsetzung des starken Rückgangs zu rechnen, da die Kommunal-Kombi-Beschäftigten, im Unterschied zu vergleichbaren Programmen, einen Anspruch auf Arbeitslosengeld I (ALG I) erwerben. Daher kann der tatsächliche Effekt des Kommunal-Kombi auf den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug erst nach 48 Monaten, wenn der ALG I-Bezug ausläuft, beobachtet werden. Da der ALG I-Bezug nicht in der Höhe des Lohnes im Kommunal-Kombi gezahlt wird, ist der Rückgang des Treatmenteffekts auf die Kommunal-Kombi-Beschäftigten zurückzuführen, die durch die Einkommenseinbußen wieder in den SGB II-Leistungsbezug fielen, da das ALG I nicht ausreichte. Im Unterschied zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt sind hinsichtlich des Abgangs aus dem SGB II-Leistungsbezug keine auffälligen Unterschiede zwischen Männern und Frauen zu beobachten.

Auch beim nachhaltigen Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug kann man die Auswirkungen des Kommunal-Kombi identifizieren, obgleich der Effekt etwa zehn Prozentpunkte unterhalb des einfachen Abgangs aus dem SGB II-Leistungsbezug liegt. Gleichzeitig nahm der Effekt des nachhaltigen Abgangs aus dem SGB II-Leistungsbezug im Zeitverlauf stärker ab als der Effekt für den einfachen Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug. Auch hier sind keine geschlechterspezifischen Unterschiede erkennbar.

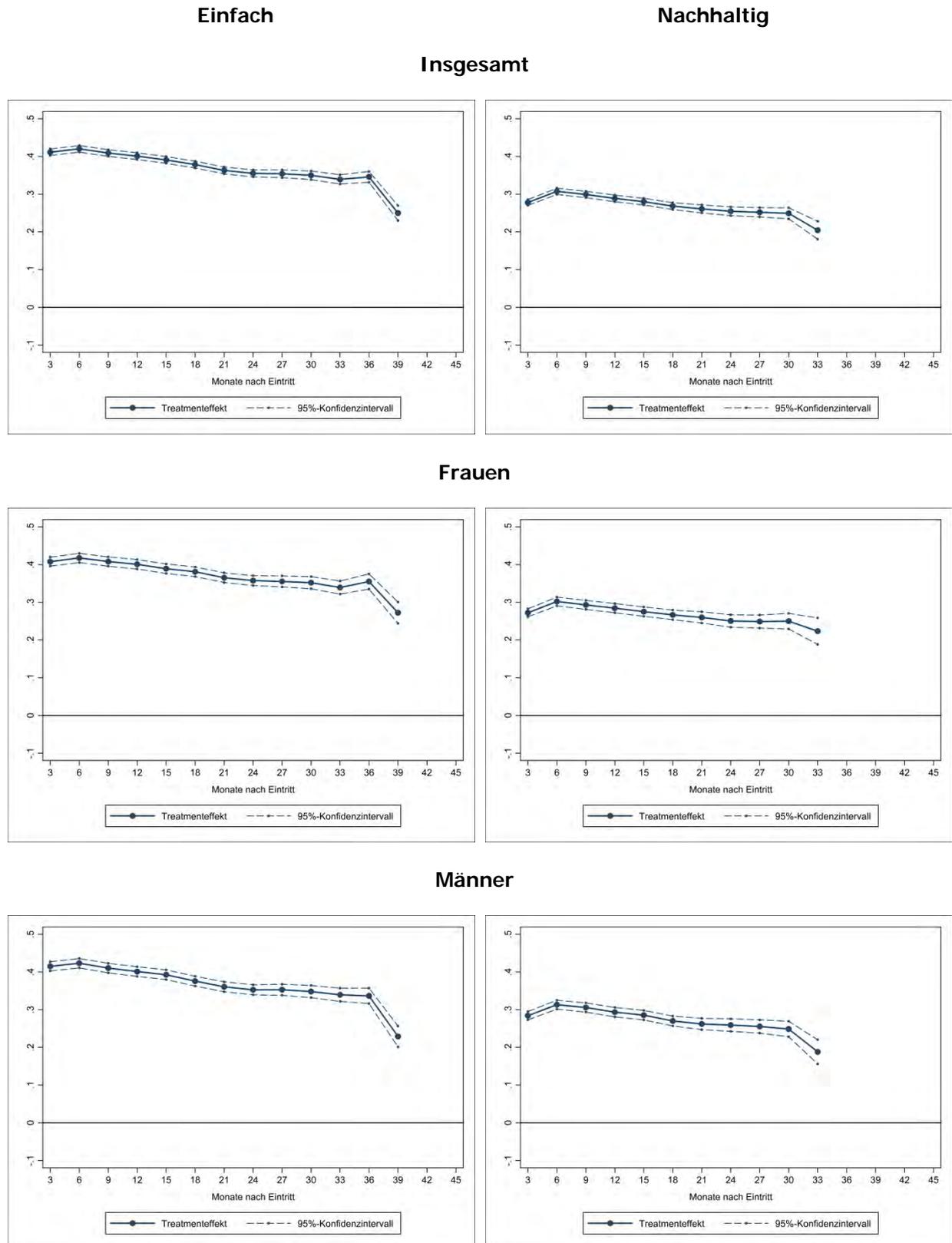
Die altersdifferenzierten Auswertungen in Abbildung 8.12 zeigen leichte Unterschiede. Der Kommunal-Kombi scheint den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug insbesondere bei den ab 50-Jährigen gefördert zu haben. Ganz besonders deutlich wird dies bei den männlichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten. Ein Grund für die positivere Entwicklung hinsichtlich des SGB II-Leistungsbezugs bei den ab 50-Jährigen liegt an den Förderrichtlinien, da in diesen höhere Lohnzuschüsse für ab 50-Jährige gewährt wurden. Hinzu kommt, wie Tabelle 6.14 zeigt, dass die Bedarfsgemeinschaften in der Altersgruppe ab 50 Jahre deutlich kleiner waren. 90,4% der ab 50-Jährigen lebten alleine oder mit einer Person in einer Bedarfsgemeinschaft, während lediglich 69,2% der unter 50-Jährigen alleine oder mit maximal einer weiteren Person in einer Bedarfsgemeinschaft lebten.

Auch die Entwicklung des nachhaltigen Abgangs aus dem SGB II-Leistungsbezug zeigt eine positivere Entwicklung für die ab 50-Jährigen. Beide Effekte nahmen zwar im Zeitverlauf ab, jedoch ist der Effekt bei den ab 50-Jährigen persistenter. Dies kann unter anderem auf eine Veränderung in der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften zurückgeführt werden. Während sich Bedarfsgemeinschaften bei den ab 50-Jährigen tendenziell eher verkleinerten, beispielsweise durch Auszug der Kinder, wuchsen die Bedarfsgemeinschaften der unter 50-Jährigen teilweise aufgrund der Familienplanung oder blieben konstant.

---

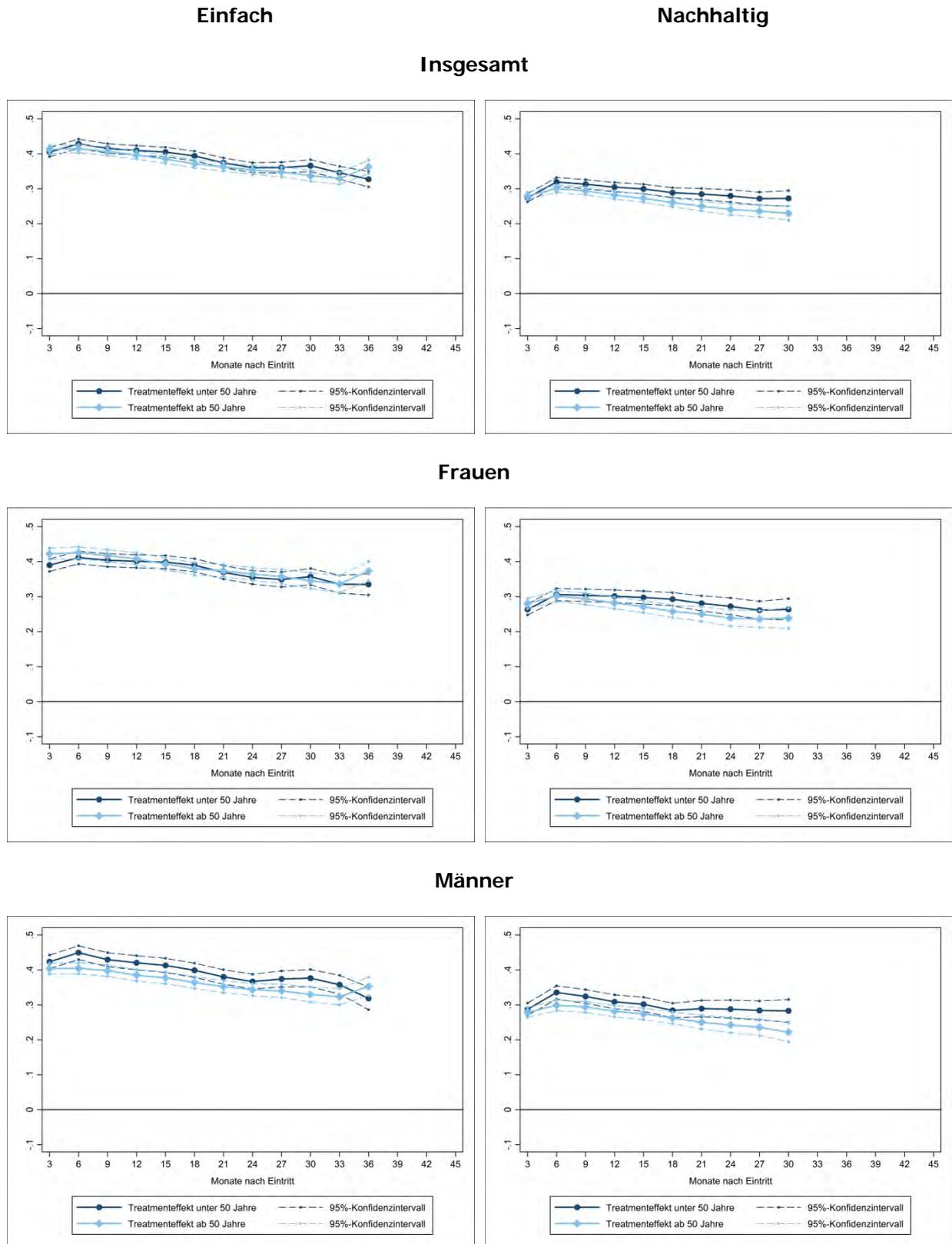
<sup>52</sup> Drei Monate nach dem Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung sind 47,7% der Teilnehmenden und 6,9% der Kontrollgruppe aus dem SGB II-Leistungsbezug abgegangen. Nach sechs Monaten waren es 52,3% (10,5%) der Teilnehmenden (Kontrollgruppe).

**Abbildung 8.9: Ergebnisse der Wirkungsanalyse für den Abgang aus dem SGB II- Leistungsbezug**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

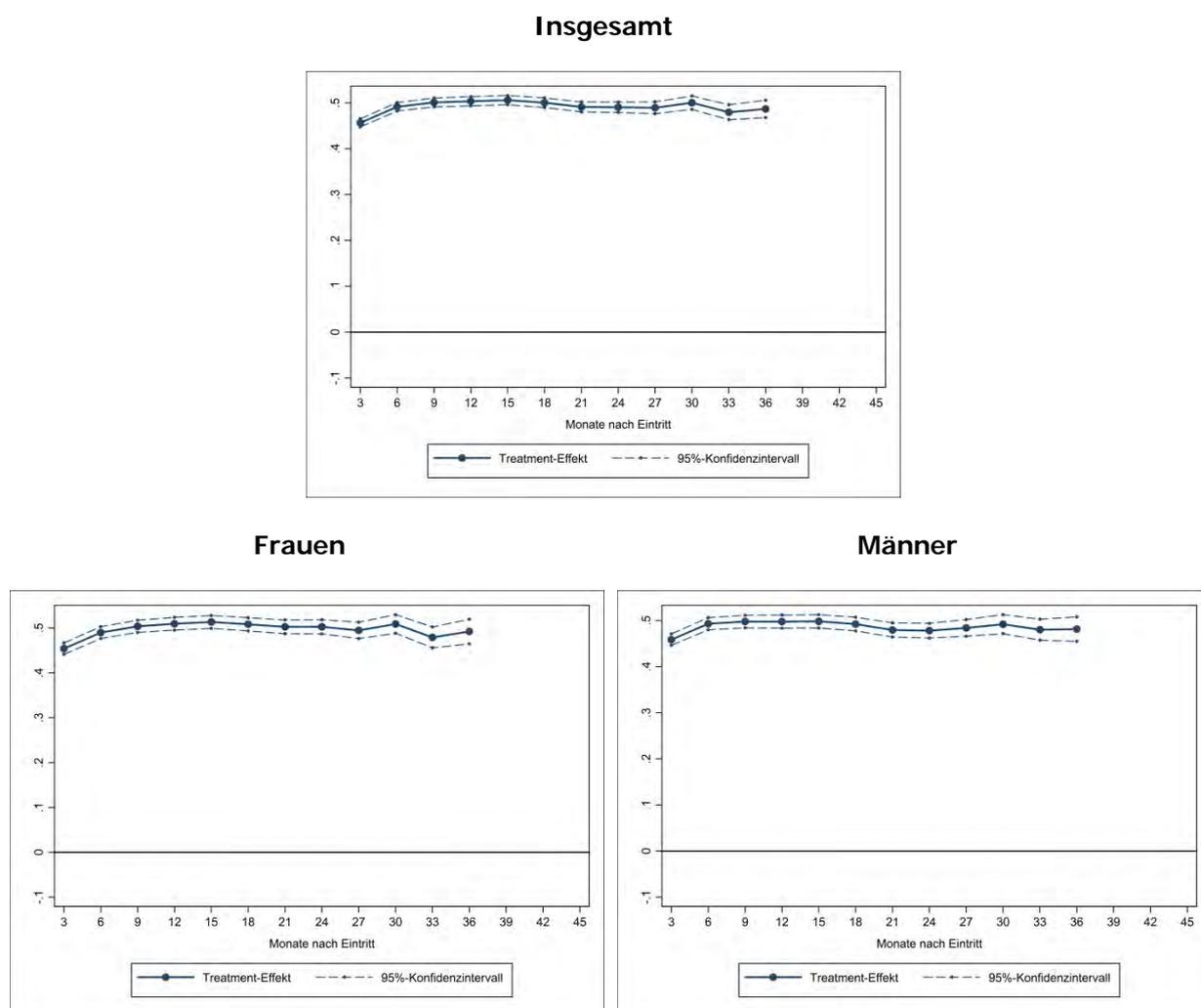
**Abbildung 8.10: Ergebnisse der Wirkungsanalyse für den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug (Differenziert nach Alter)**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

Insgesamt führte der Kommunal-Kombi während seiner Laufzeit zu einem deutlichen Rückgang des SGB II-Leistungsbezugs bei den Teilnehmenden. Eine Beurteilung der Entwicklung des SGB II-Leistungsbezugs nach Abschluss des Kommunal-Kombis ist derzeit noch nicht möglich, da bisher erst eine Periode beim einfachen Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug beobachtbar ist. Dies liegt einerseits an der langen Laufzeit des Kommunal-Kombi, andererseits aber daran, dass für den SGB II-Leistungsbezug keine Informationen aus dem erweiterten Verbleibsnachweis existieren. Dadurch ist der aktuelle Rand für den SGB II-Leistungsbezug nicht Juni 2012 wie bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, sondern Dezember 2011. Zusätzlich erschwert wird die Analyse dadurch, dass die Kommunal-Kombi-Beschäftigten nach Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses einen Anspruch auf ALG I erworben haben. Dies impliziert, dass die ersten Effekte auf den SGB II-Leistungsbezug, die nicht durch die Kommunal-Kombi-Beschäftigung beeinflusst wurden, erst nach 48 Monaten beobachtet werden können.

**Abbildung 8.11: Ergebnisse der Wirkungsanalyse für den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug: Vergleich mit Teilnehmenden an AGH MAE**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

Während Teilnehmende am Kommunal-Kombi durch die teilweise tarifentgeltliche Entlohnung häufiger aus dem Leistungsbezug abgehen konnten, war dies bei Teilnehmenden an einer AGH-MAE nicht der Fall, da hier lediglich eine Mehraufwandsentschädigung gezahlt wird. Bei einem Vergleich dieser beiden Gruppen sollte der Unterschied in der Abgangsquote daher deutlich über den bisher identifizierten Effekten auf den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug liegen. Abbildung 8.11 zeigt, dass dies auch

der Fall ist. Die Differenz in den Abgangsquoten aus dem SGB II-Leistungsbezug lag mit etwa 50 Prozentpunkten deutlich über den gemessenen Effekten für die Gesamtstichprobe (Abbildung 8.9). Dies unterstützt die im Vergleich zu AGH-MAE identifizierten positiven Effekte auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt.

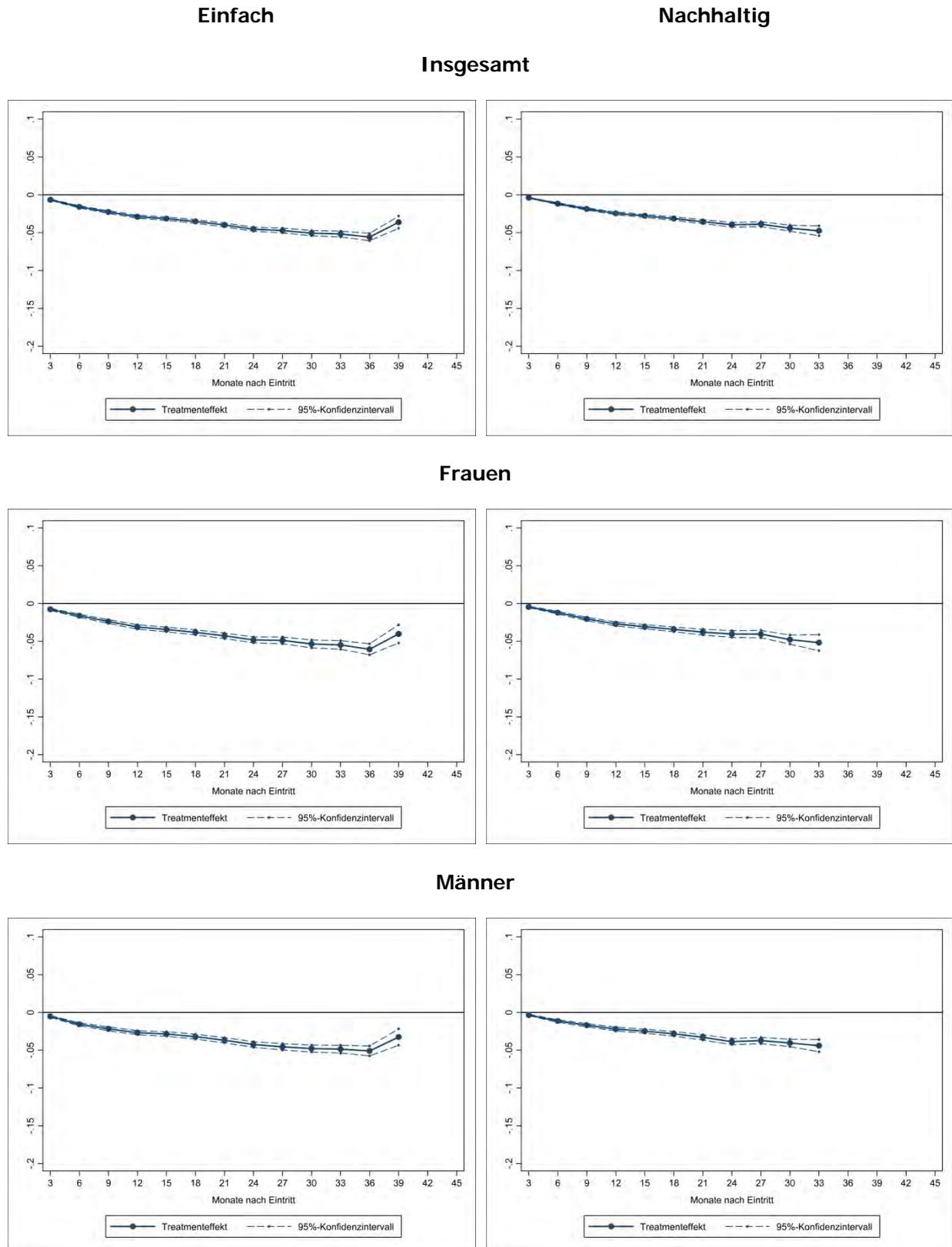
#### **8.4.3 Integration in den ersten Arbeitsmarkt ohne parallelen SGB II-Leistungsbezug**

Abschließend wird untersucht, ob beide bisherigen Zielgrößen – eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt und der Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug – gleichzeitig erreicht wurden. In Abbildung 8.13 ist der Treatmenteffekt der Ergebnisvariable Übergang in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne gleichzeitigen SGB II-Leistungsbezug dargestellt. Auffällig ist, dass der Lock-In-Effekt deutlich kleiner war als bei der Betrachtung der reinen Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung. Gleichzeitig war auch der Aufholprozess langsamer.

Auf Basis der Ergebnisse aus der deskriptiven Darstellung der Variablen in Abbildung 8.3 wird deutlich, dass dies insbesondere auf die deutlich niedrigere Integrationsquote der Kontrollgruppe zurückzuführen ist. Dies verdeutlicht die schlechten Arbeitsmarktchancen der Zielgruppe. Häufig werden die sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnisse nicht ausreichend entlohnt, um einen Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug zur Folge zu haben. Dies ist ein weiteres Indiz, dass die Alternativen für die Kommunal-Kombi-Beschäftigten wenig attraktiv waren, weil, wie bereits erwähnt, die Entlohnung einer Alternativbeschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt gleich oder sogar geringer war als im Kommunal-Kombi. Dies verstärkt, wie beobachtet, den Lock-In-Effekt bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, nicht aber bei der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung ohne parallelen SGB II-Leistungsbezug.

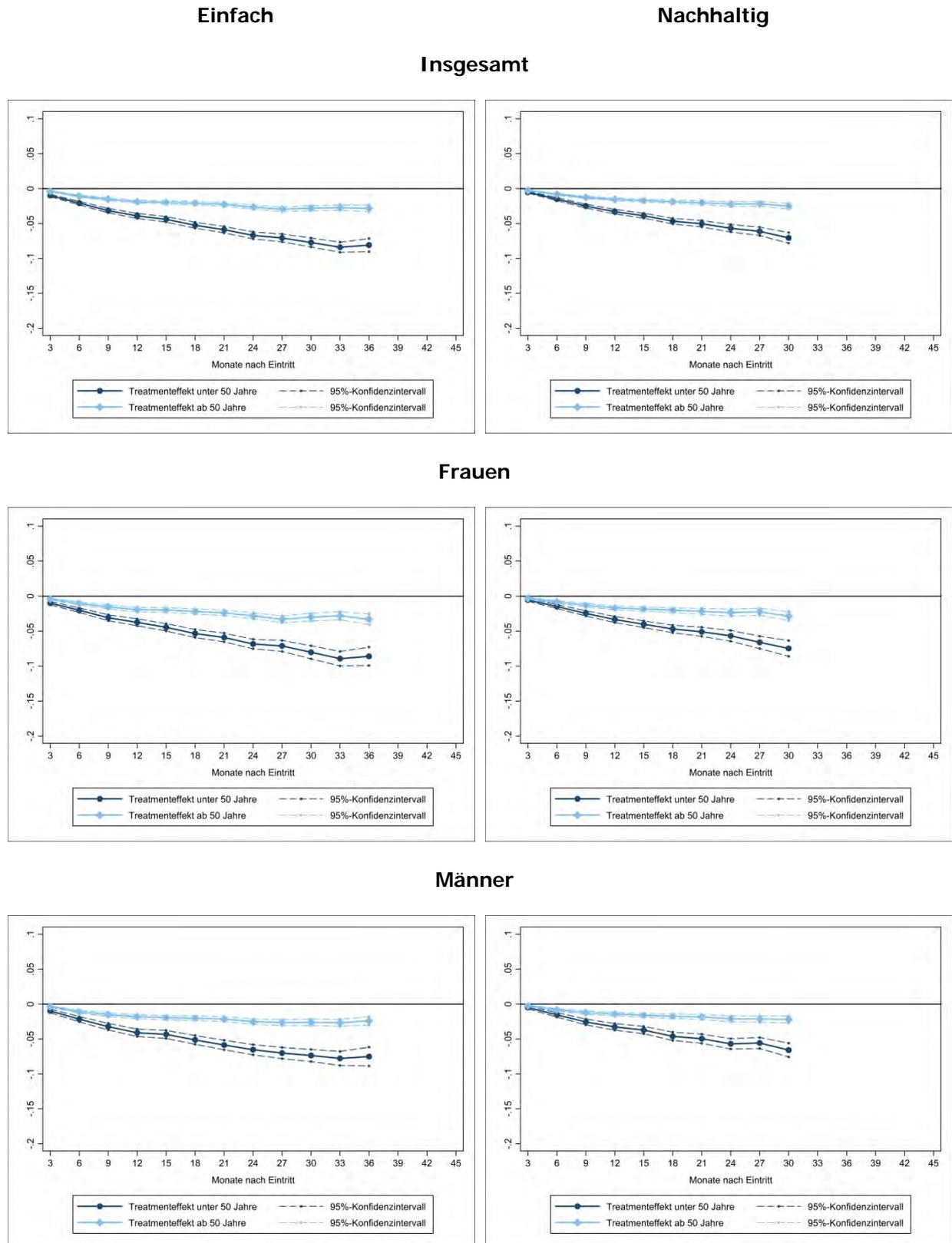
Diese Unterschiede beziehen sich hauptsächlich auf einen Vergleich der einfachen Integrationsquote mit der Integrationsquote ohne gleichzeitigem SGB II-Leistungsbezug. Zwischen den Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf eine Integration ohne gleichzeitigen SGB II-Leistungsbezug und auf eine nachhaltige Integration ohne SGB II-Leistungsbezug, die länger als 180 Tage andauerte, sind kaum Unterschiede festzustellen. Auch zwischen Männern und Frauen sind keine Unterschiede zu identifizieren. Die Verläufe ähneln sich sehr stark und gleichen auch dem Verlauf des Treatmenteffekts für die nachhaltige Integrationsquote aus Abbildung 8.6.

**Abbildung 8.12: Ergebnisse der Wirkungsanalyse für die bedarfsdeckende Integration in den ersten Arbeitsmarkt**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

**Abbildung 8.13: Ergebnisse der Wirkungsanalyse für die bedarfsdeckende Integration in den ersten Arbeitsmarkt (Differenziert nach Alter)**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der BA-Prozessdaten.

## **8.5 Zusammenfassung: Auswirkungen der Programmteilnahme auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt**

Die Ergebnisse der Wirkungsanalysen zeigen, dass der Kommunal-Kombi aufgrund seiner Ausgestaltung einen relativ starken und langanhaltenden Lock-In-Effekt verursachte, dem allerdings ein rascher Aufholprozess folgte. Diese Beobachtung liegt einerseits an der Dauer der Beschäftigungsverhältnisse im Kommunal-Kombi, die häufig die gesamte Laufzeit des Arbeitsplatzes von drei Jahren betrug. Die alternativen auf dem ersten Arbeitsmarkt waren hinsichtlich Entlohnung und Befristung vermutlich nicht unbedingt attraktiver. Andererseits waren die Träger, bei denen die Kommunal-Kombi-Beschäftigung durchgeführt wurde, nicht dazu angehalten, die Kommunal-Kombi-Beschäftigten bei der Suche nach einem Arbeitsplatz auf dem ersten Arbeitsmarkt zu unterstützen. Zusätzlich haben die Träger ein Interesse daran, aus der Zielgruppe die arbeitsmarktnäheren Personen auszuwählen und diese auch für die gesamte Laufzeit zu halten.

Ein Vergleich der Kommunal-Kombi-Beschäftigung mit den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante zeigt, dass der Lock-In-Effekt in den ersten beiden Jahren fast verschwindet, aber im dritten Jahr nach Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung ein Lock-In-Effekt identifiziert werden kann. Dies verdeutlicht, dass insbesondere die Dauer der Kommunal-Kombi-Beschäftigung für den relativ starken Effekt verantwortlich ist.

Der schnelle Aufholprozess zum Ende des Kommunal-Kombi ist möglicherweise zum Teil auf eine nicht vollständig im Matching berücksichtigte Positivselektion unter den Teilnehmenden zurückzuführen. Ein Großteil der Unterschiede zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden dürfte durch das Matching aufgefangen worden sein. Jedoch ist nicht auszuschließen, dass nicht alle relevanten Unterschiede beobachtet werden konnten.

Insgesamt deuten die Ergebnisse der Wirkungsanalyse darauf hin, dass der Kommunal-Kombi nach dem langen Lock-In-Effekt einen leicht positiven Beschäftigungseffekt aufweist. Inwieweit dieser positive Effekt ebenfalls für den Abgang aus dem SGB II-Leistungsbezug gilt, ist allerdings nicht abschließend zu klären, da unter Berücksichtigung des ALG I-Bezugs nach dem Auslaufen der Kommunal-Kombi-Beschäftigung ein Zeitraum von mindestens fünf Jahren in den Daten beobachtet werden muss, um die Auswirkungen auf den SGB II-Leistungsbezug messen zu können.

## **9 Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf den regionalen Arbeitsmarkt – Substitution und Verdrängung**

### **9.1 Hintergrund und Problemstellung**

Das Bundesprogramm Kommunal-Kombi verfolgte unter anderem das Ziel, in strukturschwachen Regionen mit hoher und verfestigter (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und damit neue Beschäftigungsperspektiven für langzeitarbeitslose Personen in der Region zu eröffnen. Für die Erreichung dieser Zielsetzung ist es wesentlich, dass die durch das Programm neu geschaffenen Arbeitsplätze wirklich zusätzlich entstehen und nicht bereits existierende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse ersetzen. Eine Ersetzung bestehender ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung im gleichen Unternehmen bzw. Betrieb wird als Substitution bezeichnet, die Ersetzung ungeförderter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung in anderen Unternehmen bzw. Betrieben aufgrund von Wettbewerbsverzerrungen durch die geförderte Beschäftigung als Verdrängung. Ein Beispiel für eine Substitution wäre somit, wenn eine Kommune eine reguläre Stelle in einer Schulküche nicht wieder besetzt, weil gleichzeitig eine über den Kommunal-Kombi geförderte Stelle geschaffen wird. Verdrängung kann dem gegenüber zum Beispiel eintreten, wenn eine Kommune gärtnerische Tätigkeiten durch geförderte Beschäftigte durchführen lässt, anstatt wie vor dem Bundesprogramm durch hiermit beauftragte privatwirtschaftliche Unternehmen.

Um Substitution und Verdrängung zu vermeiden, wurde die Bewilligung von Kommunal-Kombi-Stellen durch das Bundesverwaltungsamt daran gebunden, dass die Stellen zusätzlich sind und im öffentlichen Interesse liegen. Nach dem zum damaligen Zeitpunkt relevanten § 261 SGB II waren Arbeiten zusätzlich, wenn „sie ohne die Förderung nicht, nicht in diesem Umfang oder erst zu einem späteren Zeitpunkt durchgeführt würden.“ Sie lagen im öffentlichen Interesse, „wenn das Arbeitsergebnis der Allgemeinheit diene. Arbeiten, deren Ergebnis überwiegend erwerbswirtschaftlichen Interessen oder den Interessen eines begrenzten Personenkreises diene, lagen nicht im öffentlichen Interesse. Das Vorliegen des öffentlichen Interesses wurde nicht allein dadurch ausgeschlossen, dass das Arbeitsergebnis auch den in der Maßnahme beschäftigten Leistungsberechtigten zugutekam, wenn sichergestellt war, dass die Arbeiten nicht zu einer Bereicherung Einzelner führten.“ Es liegt auf der Hand, dass insbesondere die Definition der Zusätzlichkeit in der Praxis mitunter nur schwer zu fassen war, von der Einschätzung des Entscheidungsträgers abhing und somit in Grenzfällen zu einer Ermessensentscheidung wurde.

Vor diesem Hintergrund wurde im Freistaat Sachsen die Bewilligung eines Landeszuschusses für Kommunal-Kombi-Stellen an die Ausstellung einer Unbedenklichkeitsbescheinigung von Seiten der zuständigen Kammer geknüpft. Bereits im Februar 2005 beschloss der Landesbeirat zur Umsetzung des SGB II im Freistaat Sachsen, keine Verdrängung regulärer Arbeitsplätze durch öffentlich geförderte Beschäftigung zuzulassen. Für Arbeitsgelegenheiten (Mehraufwandsvariante) und für Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen müssen daher so genannte Unbedenklichkeitsbescheinigungen von Vertretern der Wirtschaft bzw. anderer sachkundiger Stellen vorliegen. Für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi wurde einvernehmlich vereinbart, das Verfahren der Unbedenklichkeitsbescheinigung bei der Einrichtung von Arbeitsplätzen anzuwenden. In Sachsen-Anhalt definierte der „Orientierungskatalog für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen“ in Form einer Positiv- und Negativliste, welche Aufgaben als zusätzlich gelten und diene als Orientierung für die Einrichtung von Arbeitsplätzen im Rahmen des Kommunal-Kombi, da die Möglichkeiten, die das Bundesverwaltungsamt im Hinblick auf das Zusätzlichkeitskriterium einräumt, deutlich über die des Orientierungskatalogs hinausgingen.

Die neun regionalen Fallstudien haben gezeigt, dass es auch außerhalb Sachsens teilweise zu Vereinbarungen zwischen den Kommunen und den Kammern über so genannte Positiv- oder Negativlisten im Hinblick auf die geförderten Tätigkeitsbereiche kam. In einem Teil der besuchten Fallstudienregionen kam den Kammern formal oder de facto ein Veto-Recht für die Stellenschaffung zu. Bei Stellen-

schaffungen in den Kommunen selbst kam es zudem häufig zu einer Beteiligung der zuständigen Personalräte.

In einer Fallstudienregion wurde ein seit Jahren bestehendes und bewährtes Verfahren zur Überprüfung von möglichen Wettbewerbsverzerrungen durch öffentliche Beschäftigungsförderung eingesetzt: Der zur Genehmigung aller MAE-Stellen (Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante) gebildete Beirat, in dem u.a. der Personalrat der Kommune und die Betriebsräte der Beschäftigungsgesellschaften sowie die Kammern vertreten sind, musste die Kommunal-Kombi-Stellen, wie jede andere Marktersatzmaßnahme auch, einzeln genehmigen. In einem anderen Fall erfolgte die Prüfung der Zusätzlichkeit hingegen ausschließlich im Rahmen der Abstimmung zwischen potenziellen Trägern und kommunaler Stelle. In einer Fallstudienregion schließlich wurde eine Mitwirkung und Einbeziehung der Kammern in den Auswahlprozess der Kommunal-Kombi-Projekte gerade mit dem Hinweis auf die bereits erfolgte Prüfung der Gemeinnützigkeit und Zusätzlichkeit durch das BVA verweigert.

Sowohl für die Genehmigung durch das Bundesverwaltungsamt als auch für die Ausstellung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen bestand jedoch das Problem, dass tatsächlich ausgeübte Tätigkeiten in Einzelfällen auch von den deklarierten Tätigkeiten abweichen konnten. Auch hierfür wurden im Rahmen der regionalen Fallstudien Hinweise gefunden.

Vor diesem Hintergrund soll in diesem Kapitel mit Hilfe ökonomischer Verfahren auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte der Frage nachgegangen werden, ob sich trotz der Vorgabe von Zusätzlichkeit und öffentlichem Interesse sowie den damit verbundenen Genehmigungsverfahren auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene Hinweise auf durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi ausgelöste Substitutions- und Verdrängungseffekte finden lassen.

Da zudem zu vermuten ist, dass die Gefahr von Substitutions- und Verdrängungseffekten durch ein neues Programm öffentlich geförderter Beschäftigung dann vergleichsweise gering ist, wenn gleichzeitig die Bedeutung anderweitig öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse zurückgeht, wird ergänzend auch untersucht, welche Auswirkungen die Einführung des Bundesprogramms- Kommunal-Kombi auf die Anzahl der durch andere Programme geförderte Beschäftigungsverhältnisse hatte. Damit wird gleichzeitig auch der Frage nachgegangen, ob der Kommunal-Kombi letztlich nur der Ersatz für andere bestehende oder ausgelaufene Programme war oder in den Förderregionen tatsächlich in nennenswertem Maße neue öffentlich geförderte Beschäftigung entstanden ist. So legen die Erkenntnisse aus den neun regionalen Fallstudien nahe, dass das Programm vorrangig dazu genutzt wurde, um bisher mit Hilfe von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen umgesetzte Tätigkeiten weiterzuführen (vgl. auch Kapitel 11).

Im folgenden Abschnitt 9.2 werden zunächst die mit der Beantwortung der beschriebenen inhaltlichen Fragestellung verbundenen konzeptionellen und methodischen Herausforderungen und die in den Analysen verwendeten Vorgehensweisen beschrieben. Anschließend werden in Abschnitt 9.3 die Ergebnisse zur Existenz von Substitutions- und Verdrängungseffekten dargestellt. Abschnitt 9.4 betrachtet die Auswirkungen der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi auf andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen im SGB II. Die Ergebnisse zu den Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf den regionalen Arbeitsmarkt werden schließlich in Abschnitt 9.5 zusammengefasst.

## **9.2 Konzeption: Herausforderungen und gewählte Vorgehensweisen**

### **9.2.1 Messung von Substitution und Verdrängung**

Vergleichbare Analysen – wie insbesondere bei der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II (vgl. ISG/IAB/RWI 2011) – zu Substitutions- und Verdrängungseffekten haben gezeigt, dass sich Auswirkungen von Programmen öffentlich geförderter Beschäftigung

in der Größenordnung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi auf die Gesamtzahl der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, der Arbeitslosen- oder Unterbeschäftigungsquote in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt nicht nachweisen lassen.

Will man Verdrängungs- und Substitutionseffekte nachweisen, empfiehlt es sich, die Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Übergänge zwischen Beschäftigungsverhältnissen am ersten Arbeitsmarkt und Arbeitssuche bzw. Arbeitslosigkeit zu untersuchen (ISG/IAB/RWI 2011). Dahinter steht die Überlegung, dass der Übergang einer Person in ein mittels Kommunal-Kombi gefördertes Beschäftigungsverhältnis auf zweierlei Weise zu einer Substitution bzw. Verdrängung führen kann:

- (1) Infolge des Übergangs einer Person in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis wird eine andere Person aus einem Beschäftigungsverhältnis substituiert (beim gleichen Arbeitgeber) oder verdrängt (bei einem anderen Arbeitgeber). Damit wird der *Übergang aus dem ersten Arbeitsmarkt in die Arbeitssuche* beeinflusst.
- (2) Infolge des Übergangs einer Person in ein gefördertes Beschäftigungsverhältnis bleibt einer anderen bisher arbeitslosen Person der Übergang aus der Arbeitslosigkeit in ein Beschäftigungsverhältnis bei diesem Arbeitgeber (Substitution) oder bei einem anderen Arbeitgeber (Verdrängung) verwehrt. Damit wird der *Übergang aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt* beeinflusst.

Die Gruppe der Arbeitssuchenden ist weiter gefasst als die der Arbeitslosen. Zusätzlich enthalten sind die Personen, die eine Beschäftigung suchen, auch wenn sie bereits eine Beschäftigung oder eine selbständige Tätigkeit ausüben oder sich in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme befinden. Hinzu kommen Personen, die dem Arbeitsmarkt aktuell nicht zur Verfügung stehen müssen.

Bei dem ersten beschriebenen Effekt ist es wesentlich, die weitere Definition des Übergangs aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche heranzuziehen, weil bei einer zu Ende gehenden Beschäftigung häufig zunächst eine Arbeitssuchendenmeldung erfolgt, bevor – wenn überhaupt – eine Arbeitslosenmeldung vorgenommen wird. Bei der Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses erfolgt somit der Übergang aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche und nicht Arbeitslosigkeit. Hinzu kommt, dass auch unmittelbare Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen möglich sind. Würde man hier die Betrachtung auf Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitslosigkeit beschränken, würden mögliche Substitutions- und Verdrängungseffekte systematisch unterschätzt werden.

Dem gegenüber ist bei dem zweiten Effekt die engere Definition des Übergangs aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt zu verwenden, damit Job-to-Job-Vermittlungen (die aber eine Arbeitssuchendenmeldung voraussetzen) ausgeschlossen werden. Darüber hinaus finden sich im Bestand der Arbeitssuchenden auch Personen, die aktuell an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen. Diese sind somit nicht als „arbeitslos“ erfasst. Für etwaige Substitutions- oder Verdrängungswirkungen, die sich in einer Verringerung der Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt niederschlagen, dürften solche Personen jedoch nur von untergeordneter Bedeutung sein, da davon ausgegangen werden kann, dass sie während der Maßnahmeteilnahme nicht nach einer Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt suchen. Gleiches gilt natürlich auch für Personen, die dem Arbeitsmarkt aktuell nicht zur Verfügung stehen müssen. Beide Personengruppen zählen – wie erwähnt – zum Bestand an Arbeitssuchenden, nicht jedoch zu dem an Arbeitslosen. Daher eignet sich der Bestand an Arbeitslosen besser als Ausgangsbasis für die Betrachtung der Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt, wenn mögliche Verdrängungs- und Substitutionseffekte untersucht werden sollen.

Bei dem ersten Effekt ist sowohl ein Übergang einer substituierten oder verdrängten Person ins SGB III als auch ins SGB II möglich, je nachdem welche Leistungsansprüche vorliegen. In den meisten Fällen erfolgt zunächst eine Arbeitssuchendenmeldung bei der Agentur für Arbeit. Manchmal stellt sich

erst später heraus, dass ein ergänzender Leistungsanspruch im SGB II besteht. Daher sind die Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche für beide Rechtskreise gemeinsam zu betrachten.

Auch die Verdrängung bzw. Substitution anderer Arbeitsloser im Rahmen des oben beschriebenen zweiten Effekts kann gleichermaßen Arbeitslose aus beiden Rechtskreisen betreffen. Somit gilt, dass auch die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt für beide Rechtskreise betrachtet werden müssen. Allerdings ist zu beachten, dass die Teilnahme am Kommunal-Kombi in den Prozessdaten der BA nicht als Maßnahme, sondern als sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt erfasst wird. Dieses gilt somit auch für die entsprechenden Übergänge in der BA-Statistik. Vor diesem Hintergrund waren die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt jeweils um die aus den Individualdaten (vgl. Abschnitt 4.7) gewonnenen Informationen zu den Übergängen aus Arbeitslosigkeit in eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung zu bereinigen.

Bei dem zweiten Effekte ist des Weiteren zu beachten, dass hier neben Substitutions- und Verdrängungseffekten auch arbeitgeber- wie arbeitnehmerseitige Mitnahmeeffekte gemessen werden. So verringert sich der Übergang aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt durch den Kommunal-Kombi auch dann, wenn eine in die Kommunal-Kombi-Beschäftigung übergehende Person ohne das Förderprogramm in eine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt übergegangen wäre (arbeitnehmerseitiger Mitnahmeeffekt) oder der Arbeitgeber eine entsprechende Stelle auch ohne das Förderprogramm geschaffen und entsprechend regulär besetzt hätte (arbeitgeberseitiger Mitnahmeeffekt). In beiden Fällen ersetzt der Übergang in die geförderte Beschäftigung somit einen Übergang in reguläre ungeforderte Beschäftigung.

Schließlich muss noch beachtet werden, dass eine Unterscheidung zwischen Substitution und Verdrängung sowie von Mitnahmeeffekten auf Basis der verwendeten Übergangsinformationen auf der Ebene einzelner Kreise und kreisfreier Städte nicht möglich ist, da sich alle Formen unerwünschter Nebeneffekte in äußerst ähnlichen beobachtbaren Prozessen auf Ebene der regionalen Einheiten niederschlagen.

### **9.2.2 Messung der Auswirkungen auf andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen**

Wie oben bereits erwähnt, soll ergänzend auch untersucht werden, wie sich die Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi auf die Anzahl der durch andere Marktersatzmaßnahmen geschaffenen Arbeitsplätze ausgewirkt hat. Da eine geförderte Beschäftigung lediglich erwerbsfähigen Leistungsberechtigten offenstand, sollen einerseits die Wirkungen des Kommunal-Kombi auf die Anzahl der Personen in den übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II analysiert werden. Andererseits soll untersucht werden, wie sich in Folge der Einführung des Kommunal-Kombi die Teilnehmendenzahlen in den beiden quantitativ bedeutendsten Formen öffentlich geförderter Beschäftigung – den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE, auch Ein-Euro-Jobs genannt) und den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH-Entgelt) – entwickelt haben.<sup>53</sup>

Eine Untersuchung der Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf den Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) ist hingegen nicht sinnvoll. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden zum 1. Januar 2009 aus dem SGB II gestrichen, so dass ihre Reduzierung und schlussendliche Abschaffung als Beschäftigung schaffende Maßnahme im SGB II auf eine politische Entscheidung zurückzuführen ist und nicht auf das Entstehen des Kommunal-Kombi zurückgeführt werden kann. Dennoch wird in Abschnitt 9.4 rein deskriptiv dargestellt, wie sich die Teilnehmerzahlen beider Programme im Zeitablauf entwickelt haben.

Auch die Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf den Einsatz des „Beschäftigungszuschusses“ (Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II) konnten nur eingeschränkt untersucht wer-

---

<sup>53</sup> Hierbei handelt es sich explizit um Instrumente des SGB II, so dass eine Unterscheidung zwischen den Rechtskreisen nicht erforderlich ist.

den, weil der „Beschäftigungszuschuss“ erst zum 1. Oktober 2007 in den Instrumentenkanon des SGB II aufgenommen wurde. Somit wurde er nur in zwei Quartalen (4/2007 und 1/2008) vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi umgesetzt. Damit ist die Anwendung des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes zur Untersuchung der kausalen Wirkungen des Kommunal-Kombi nicht möglich. Allerdings bleibt die Möglichkeit der Verwendung von Fixed-Effects-Schätzungen. Beide methodischen Herangehensweisen werden im folgenden Unterabschnitt im Einzelnen dargestellt.

### 9.2.3 Die Identifikationsproblematik und die verwendeten Schätzmethoden

Für die Untersuchung der Wirkungen des Kommunal-Kombi auf den regionalen Arbeitsmarkt sind die konzeptionellen Herausforderungen grundsätzlich die gleichen wie bei der Untersuchung der Wirkungen auf der Individualebene. Im Prinzip ist festzustellen, was in den Förderregionen ohne die Einführung des Kommunal-Kombi passiert wäre (kontrafaktische Frage). Die Differenz zwischen den beiden Größen „realisierter Wert“ und „erwarteter Wert ohne Kommunal-Kombi“ gibt Auskunft über die ursächlichen Wirkungen des Programms auf der Makroebene.

Die kontrafaktische Frage lautet im vorliegenden Fall: Wie hätte sich der Wert der in den beiden vorangegangenen Abschnitten dargestellten Ergebnisvariablen in den Förderregionen entwickelt, wenn das Bundesprogramm Kommunal-Kombi nicht durchgeführt worden wäre?

Die durch diese Frage implizierte Situation ist unbeobachtbar und erfordert die Konstruktion eines beobachtbaren Gegenstücks durch geeignete Identifikationsannahmen (Identifikationsstrategie). Hierbei sollte sich die zur Analyse herangezogene Vergleichssituation idealerweise lediglich in genau einem Umstand von der tatsächlich beobachteten Situation unterscheiden, nämlich dem, dass keine Förderung über das Bundesprogramm Kommunal-Kombi erfolgt.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein Politikeinsatz, der sich systematisch an der vorliegenden Arbeitsmarktsituation orientiert, dazu führen kann, dass auch die Ergebnisvariablen die Ausgestaltung des Politikeinsatzes beeinflussen können und nicht bzw. nicht ausschließlich umgekehrt. Somit kann die Entscheidung, ob in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt beispielsweise durch den Einsatz eigener kommunaler Fördermittel Kommunal-Kombi-Stellen entstehen können, durch die Rahmendaten des Arbeitsmarktes bzw. deren erwarteter Entwicklung beeinflusst und somit zumindest teilweise endogen sein.

Für die Wahl geeigneter Vergleichsregionen beim Bundesprogramm Kommunal-Kombi besteht zudem die Schwierigkeit, dass nur Regionen in die Förderung aufgenommen wurden, die durchweg eine besonders schlechte Arbeitsmarktlage aufweisen und zudem überwiegend in Ostdeutschland liegen. Somit dürfte es sehr schwer fallen, eine ausreichende Zahl an Vergleichsregionen zu finden, die hinsichtlich der relevanten Einflussgrößen auf die Ergebnisvariablen sowie der für den Einsatz des Kommunal-Kombi maßgeblichen Arbeitsmarktindikatoren vergleichbar sind.

In solchen Fällen bietet sich die Anwendung des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes als Identifikationsstrategie an. Dabei werden

- (1) der Unterschied in den Ergebnisvariablen zwischen Kommunal-Kombi-Regionen und vergleichbaren Regionen ohne Kommunal-Kombi zu einem Zeitpunkt (oder mehreren) vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi (dies ist die „erste“ Differenz) und
- (2) der Unterschied in den Ergebnisvariablen zwischen Kommunal-Kombi-Regionen und vergleichbaren Regionen ohne Kommunal-Kombi zu einem Zeitpunkt (oder mehreren) nach Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi (dies ist die „zweite“ Differenz) sowie
- (3) die Differenz dieser beiden Differenzen gebildet.

Der kausale Effekt ist dann die „zweite“ Differenz minus die „erste“ Differenz.

Die tatsächliche Ermittlung des kausalen Effekts mit Hilfe dieses Ansatzes setzt voraus, dass die Entwicklung der Ergebnisvariablen in Programm- und Vergleichsregionen ohne die Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi parallel verlaufen wäre (Annahme gemeinsamer/paralleler Trends, engl.: common trends). Da dieser Sachverhalt wiederum nicht beobachtbar und somit auch nicht überprüfbar ist, bedient man sich einer vergleichenden Untersuchung der zeitlichen Entwicklung für beide Regionengruppen vor dem Start des Bundesprogramms. Sind über einen ausreichend langen Zeitraum die Verläufe vor dem Start des Programms parallel, so kann plausibel angenommen werden, dass dies auch für den späteren Zeitraum gegolten hätte, wenn das Programm nicht eingeführt worden wäre.

Ob vor dem Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi von gemeinsamen (parallelen) Trends ausgegangen werden kann, wurde für unterschiedliche Konstellationen für Programm- und Vergleichsgruppe für die in den beiden vorangegangenen Unterabschnitten beschriebenen Ergebnisgrößen ermittelt. Hierfür standen Quartalsdaten ab dem ersten Quartal 2007 zur Verfügung (siehe Abschnitt 4.7). Da für die Übergänge vom ersten Arbeitsmarkt in die Arbeitssuche jedoch Angaben erst ab dem ersten Quartal 2008 verfügbar waren, mussten für diese Ergebnisgröße die Werte für das Jahr 2007 imputiert werden (zum Vorgehen im Einzelnen siehe Abschnitt 4.7).

Vorab wurden die insgesamt 402 Landkreise und kreisfreien Städte in folgende drei Gruppen unterteilt:

- (1) *Frühe Förderregionen*: Landkreise und kreisfreie Städte, die ganz oder – im Fall einer späteren Kreisreform – teilweise bereits ab dem zweiten Quartal 2008 das Bundesprogramm Kommunal-Kombi umsetzen konnten. Dabei handelt es sich um insgesamt 63 Landkreise und kreisfreie Städte
- (2) *Späte Förderregionen*: Landkreise und kreisfreie Städte, die ganz oder – im Fall einer späteren Kreisreform – teilweise erst ab dem dritten Quartal 2009 – nach der Änderung der regionalen Fördervoraussetzungen – das Bundesprogramm Kommunal-Kombi umsetzen konnten. Dabei handelt es sich um insgesamt 29 Landkreise und kreisfreie Städte
- (3) *Nicht-Förderregionen*: Landkreise und kreisfreie Städte, die weder ganz, noch – im Fall einer späteren Kreisreform – teilweise die Möglichkeit zur Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi hatten.

Da jedoch nicht in allen Förderregionen die Möglichkeit zur Umsetzung genutzt wurde (siehe Kapitel 5), wurden die Förderregionen ergänzend in folgende drei Gruppen unterteilt:

- (1) *Früher Umsetzer*: Förderregionen, in denen bereits im ersten Jahr nach Start des Bundesprogramms (2008 sowie erstes Quartal 2009) Personen in Kommunal-Kombi-Stellen beschäftigt waren. Dabei handelt es sich ausschließlich um *Frühe Förderregionen*. Insgesamt gehören 56 Landkreise und kreisfreie Städte zu dieser Gruppe.
- (2) *Späte Umsetzer*: Förderregionen, in denen erst ab dem zweiten Quartal 2009 (und bis spätestens zum vierten Quartal 2009) Personen in Kommunal-Kombi-Stellen beschäftigt waren. Dabei handelt es sich um insgesamt fünf Landkreise und kreisfreie Städte, vier davon sind auch *Späte Förderregionen*.
- (3) *Nicht-Umsetzer*: Förderregionen, in denen von der Möglichkeit der Stellenschaffung mit Hilfe des Bundesprogramms Kommunal-Kombi kein Gebrauch gemacht wurde. Dabei handelt es sich um 31 Landkreise und kreisfreie Städte.

Für jede Ergebnisgröße wurden alle in Tabelle 9.1 dargestellten Vergleiche auf gemeinsame Trends vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi überprüft.

Damit für jeweils zwei Gruppen von gemeinsamen Trends ausgegangen werden kann, wurde vorausgesetzt, dass

- (a) die absoluten Veränderungen der jeweiligen Ergebnisgröße über den gesamten Zeitraum vor Start des Kommunal-Kombi für beide Gruppen zum Signifikanzniveau von 5% nicht signifikant voneinander abweichen, und
- (b) alle absoluten Veränderungen der jeweiligen Ergebnisgröße zwischen den einzelnen aufeinanderfolgenden Quartalen im Zeitraum vor Start des Kommunal-Kombi für beide Gruppen zum Signifikanzniveau von 5% nicht signifikant voneinander abweichen.

**Tabelle 9.1: Prüfung auf gemeinsame Trends vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi – überprüfte Programm- und Vergleichsgruppen**

Programmgruppe	Vergleichsgruppe
<b>Nach der Förderung</b>	
<b>Für Frühe Förderregionen</b>	
Frühe Förderregionen (n=63)	Nicht-Förderregionen (n=310)
	Späte Förderregionen (n=29)
Frühe Förderregionen im Osten (n=55)	Nicht-Förderregionen im Osten (n=14)
	Späte Förderregionen im Osten (n=8)
	Späte Förderregionen und Nicht-Förderregionen im Osten (n=22)
	Nicht-Förderregionen im Osten (n=14)
Frühe Förderregionen im Osten (n=55)	Späte Förderregionen im Osten (n=8)
	Späte Förderregionen und Nicht-Förderregionen im Osten (n=22)
<b>Für Späte Förderregionen</b>	
Späte Förderregionen (n=29)	Nicht-Förderregionen (n=310)
Späte Förderregionen im Osten (n=8)	Nicht-Förderregionen im Osten (n=14)
	Nicht-Förderregionen im Osten (n=14)
<b>Nach der Umsetzung</b>	
<b>Für Frühe Umsetzer</b>	
Frühe Umsetzer (n=56)	Nicht-Umsetzer (n=31)
	Nicht-Umsetzer im Osten (n=6)
<b>Für Späte Umsetzer</b>	
Späte Umsetzer (n=5)	Nicht-Umsetzer (n=31)
	Nicht-Umsetzer im Osten (n=6)

Quelle: Eigene Darstellung.

Wird eine geeignete Vergleichsgruppe mit gemeinsamen Trends für Frühe Förderregionen oder Frühe Umsetzer gesucht, so reicht der relevante Zeitraum vor Start des Kommunal-Kombi vom ersten Quartal 2007 bis zum ersten Quartal 2008 und umfasst somit insgesamt fünf Quartale. Bei der Suche nach parallelen Trends für Späte Förderregionen und Späte Umsetzer verlängert sich der Zeitraum vor Programmstart bis zum zweiten Quartal 2009 und umfasst folglich elf Quartale. Sowohl für die Suche nach gemeinsamen Trends als auch für die anschließenden Analysen werden die Ergebnisvariablen jeweils mit Hilfe der Zahl der zivilen Erwerbspersonen in der jeweiligen Region normiert, um Größenunterschiede zu eliminieren. Die Überprüfung auf gemeinsame Trends erfolgt jeweils für die Zielvariable insgesamt sowie für Männer, Frauen und Personen ab 50 Jahren.

Bei der Suche nach geeigneten Vergleichsgruppen mit gemeinsamen Trends für Frühe und Späte Förderregionen sowie für Frühe und Späte Umsetzer für die fünf Ergebnisgrößen ergeben sich die folgenden Auffälligkeiten:

- Gemeinsame Trends für Programm- und Kontrollgruppe lassen sich vergleichsweise schwer für die Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche finden. Besser sieht es bei den Übergängen aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt sowie für die Anzahl der Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen aus. Unproblematisch ist die Suche nach geeigneten Vergleichsgruppen mit parallelen Trends für die Anzahl von Personen in Arbeitsgelegenheiten. Dies gilt in besonderem Maße für die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante.

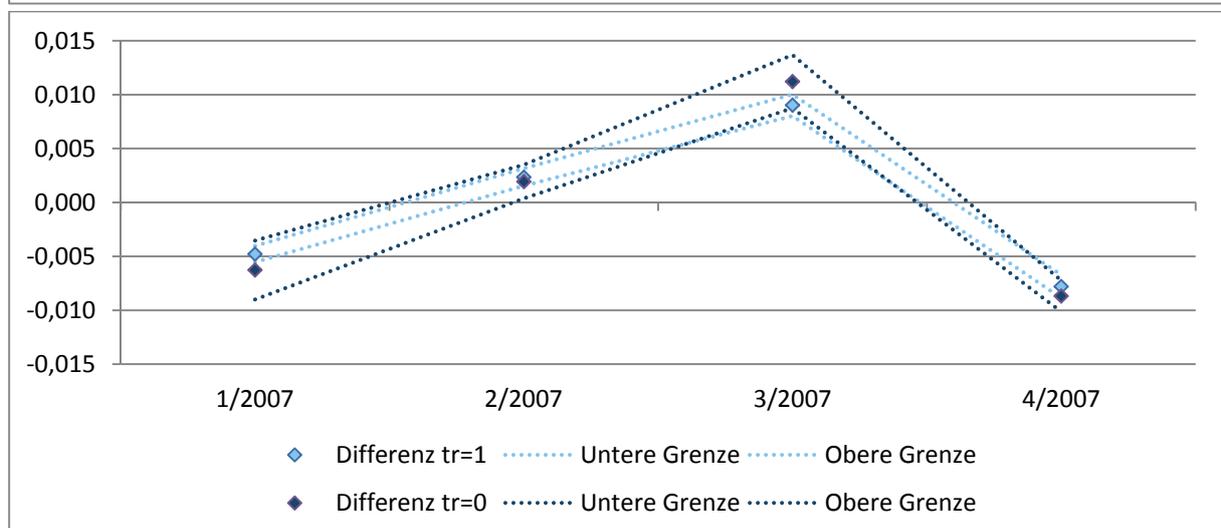
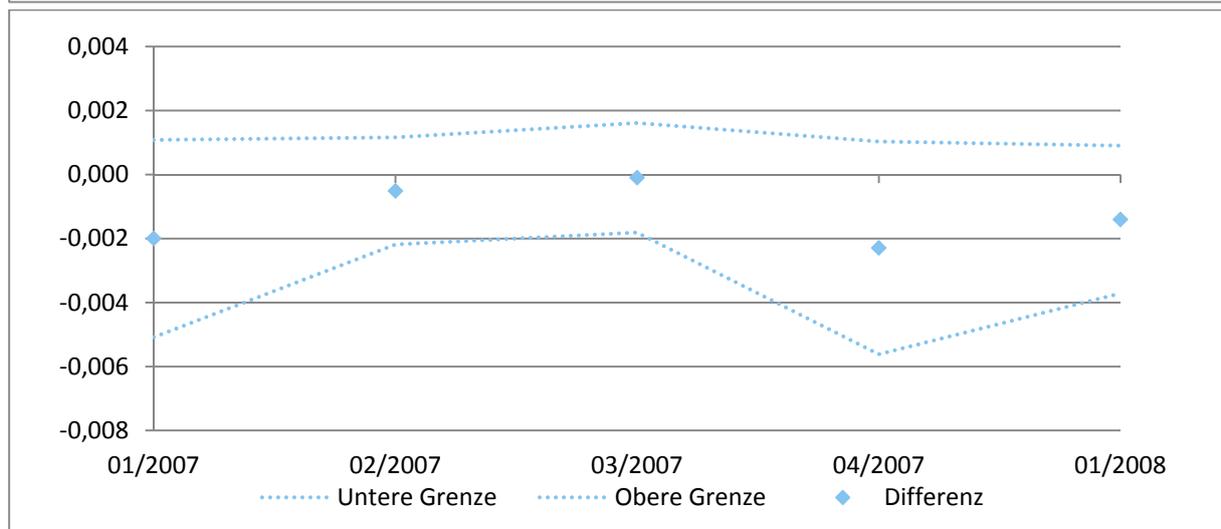
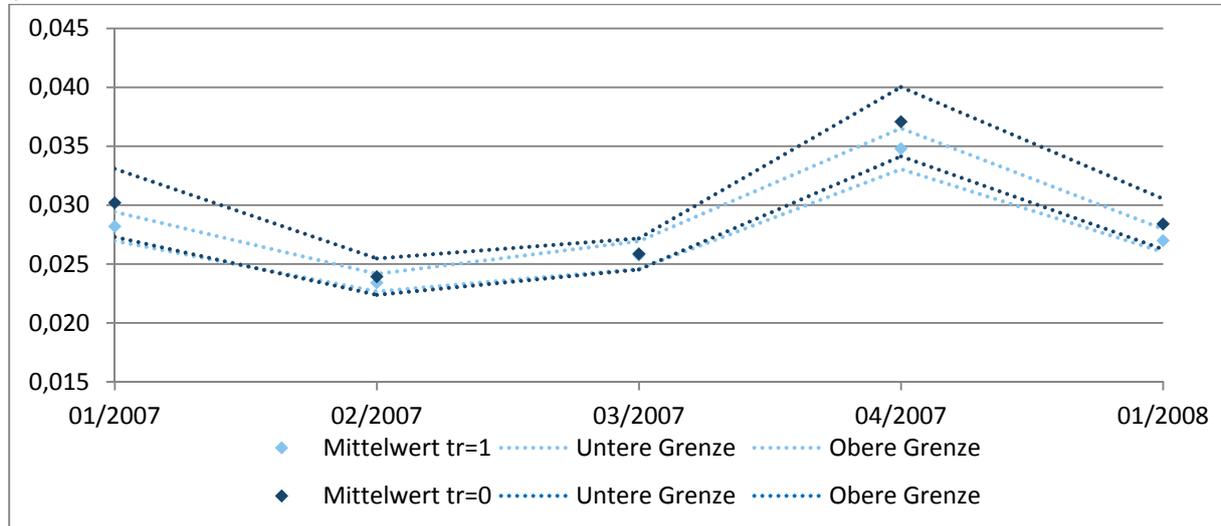
- Für den Aspekt der tatsächlichen Umsetzung des Programms lassen sich im Vergleich zur Zugehörigkeit zum Kreis der Förderregionen nur sehr eingeschränkt geeignete Vergleichsgruppen mit gemeinsamen Trends finden. Bei den Übergängen aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche insgesamt weist keine der geprüften Vergleichsgruppen die genannten Anforderungen auf.
- Ostdeutsche Regionen erweisen sich durchweg als die geeignetere Vergleichsgruppe. Für die Arbeitsmarktübergänge und die Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II sind ausschließlich ostdeutsche Landkreise und kreisfreie Städte als Vergleichsregionen geeignet. Für die Anzahl der Personen in Arbeitsgelegenheiten gilt dies zumindest überwiegend. Dies ist naheliegend, weil es sich beim Bundesprogramm Kommunal-Kombi de facto nahezu ausschließlich um ein ostdeutsches Programm handelt (siehe Kapitel 5) und sich die Arbeitsmärkte zwischen Ost und West nach wie vor deutlich unterscheiden.
- Für die Gruppe der Späten Förderregionen findet sich nur sehr selten eine geeignete Vergleichsgruppe. Bei den Übergängen aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche insgesamt sowie für die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt weist keine der geprüften Vergleichsgruppen die genannten Anforderungen auf. Eine mögliche Erklärung hierfür besteht darin, dass die späten Förderregionen vor allem im Westen liegen. Somit weisen die für die Frühen Förderregionen als Vergleichsregionen geeigneten ostdeutschen Kreise tendenziell eine andere Arbeitsmarktentwicklung auf. Gleichzeitig ist die Arbeitsmarktentwicklung der Förderregionen im Westen so speziell, dass sich auch im Westen keine gut abgrenzbaren geeigneten Vergleichsregionen finden lassen. Somit kann mit Hilfe des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes keine unmittelbare Aussage zu den Substitutions- und Verdrängungseffekten in den Späten Förderregionen gemacht werden. Für die Auswirkungen auf die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen sind hingegen Aussagen möglich. Allerdings wurden ohnehin in der großen Mehrheit der Späten Förderregionen (24 von 29) gar keine Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen.

Die Abbildungen 9.1 und 9.2 zeigen beispielhaft die Mittelwerte (oben), deren Differenzen (Mitte) und die mittleren absoluten Veränderungen zwischen zwei aufeinanderfolgenden Quartalen (unten) der normierten Übergänge von der Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche für die Frühen Förderregionen im Vergleich zu zwei unterschiedlichen Vergleichsgruppen. In Abbildung 9.1 handelt es sich bei der Vergleichsgruppe um die Nicht-Förderregionen im Osten, in Abbildung 9.2 um die Nicht-Förderregionen insgesamt.

In Abbildung 9.1 sieht man, dass sich bereits die 95%-Konfidenzintervalle der beiden Mittelwerte für alle fünf Quartale überschneiden (oberes Bild) und die Differenzen zwischen beiden Mittelwerten nicht signifikant von Null verschieden sind (mittleres Bild). Somit sind bereits die Übergänge vom ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche für beide Gruppen für alle Zeitpunkte vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi nicht signifikant voneinander verschieden. Für die Feststellung gemeinsamer Trends würde jedoch bereits ausreichen, dass sich die absoluten Abweichungen zwischen den aufeinanderfolgenden Quartalen sowie im gesamten Zeitraum nicht signifikant voneinander unterscheiden. Dass dies für die einzelnen Quartale jeweils gegeben ist, kann man im unteren Bild der Abbildung erkennen. Auch hier überschneiden sich die beiden Konfidenzbänder für jedes Quartal. Gleiches gilt auch für die Veränderung im gesamten Zeitraum.

**Abbildung 9.1: Untersuchung auf gemeinsame Trends vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi für Frühe Förderregionen (tr=1) und Nicht-Förderregionen im Osten (tr=0)**

Normierte Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche (oben), Differenzen zwischen den Gruppen (Mitte), Absolute Veränderungen der normierten Übergänge zwischen den aufeinanderfolgenden Quartalen (unten), Obere und untere Grenze des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Dem gegenüber zeigt das obere Bild in Abbildung 9.2, dass sich die Anzahl der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi zwischen den Frühen Förderregionen und den Nicht-Förderregionen in West- und Ostdeutschland signifikant unterscheidet. Die Frühen Förderregionen weisen aufgrund der strukturell schlechteren Arbeitsmarktbedingungen deutlich und signifikant höhere Übergangszahlen auf. Dies stellt jedoch noch kein Problem für die Bedingung der gemeinsamen Trends dar. Voraussetzung ist vielmehr, dass die Entwicklung für beide Gruppen im Zeitablauf parallel verläuft.

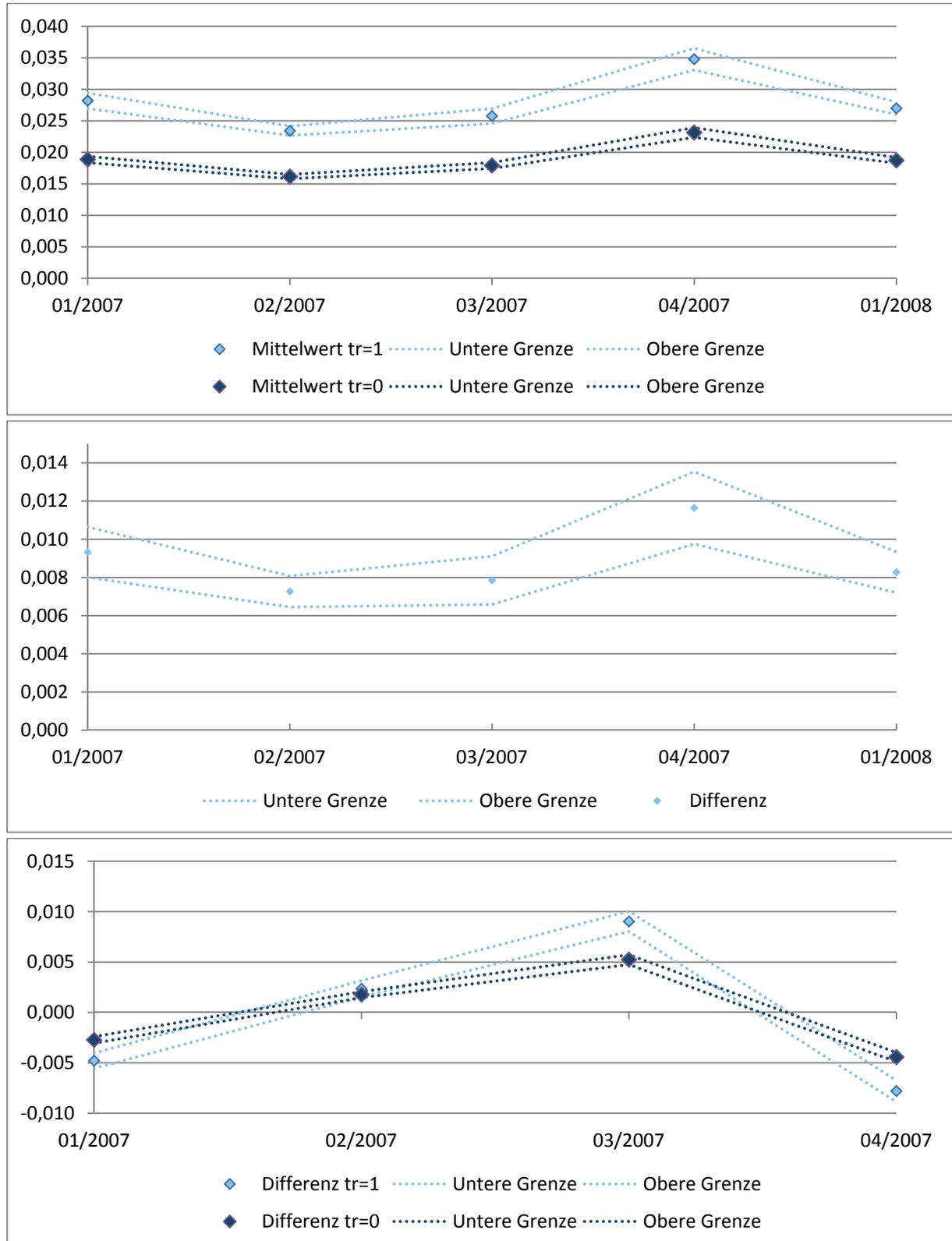
Bereits der Verlauf der beiden Kurven im oberen Bild der Abbildung 9.2 sowie der Verlauf der Differenz der Mittelwerte im mittleren Bild lassen jedoch erkennen, dass diese parallele Entwicklung zumindest nicht zwischen allen aufeinanderfolgenden Quartalen gegeben ist. Dies bestätigt der Vergleich der zeitlichen Veränderungen im unteren Bild der Abbildung. Lediglich für die zweite Differenz (zwischen 02/2007 und 03/2007) unterscheiden sich die Veränderungen zwischen den beiden Gruppen nicht signifikant zum Signifikanzniveau von 5%, so dass die Annahme gemeinsamer Trends für dieses Vergleichsgruppe verworfen werden muss.

Ob die Annahme gemeinsamer Trends auch für den Zeitraum nach Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi gerechtfertigt ist, muss zudem immer auch inhaltlichen Plausibilitätsüberlegungen standhalten. Auf dieser Basis wurden für die die Untersuchungen der Auswirkungen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi auf regionaler Ebene im Rahmen des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes letztlich die in Tabelle 9.2 aufgeführten Vergleichsgruppen herangezogen.

Darüber hinaus kann die Qualität des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes weiter verbessert werden, indem weitere relevante Einflüsse auf die Ergebnisgröße berücksichtigt werden. Dabei ist naheliegend, dass mögliche Verdrängungs- und Substitutionseffekte nicht nur durch den Einsatz des Bundesprogramms Kommunal-Kombi hervorgerufen werden können, sondern ebenso durch den Einsatz anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen. Schließlich dürften die Bewegungen am Arbeitsmarkt auch durch andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sowie konjunkturelle und strukturelle Faktoren beeinflusst werden. Die für die einzelnen Modellansätze berücksichtigten Einflussgrößen sind in Tabelle 9.3 dargestellt. Die stetigen Einflussgrößen werden – wie die Ergebnisgrößen auch – jeweils mit Hilfe der Anzahl der zivilen Erwerbspersonen normiert.

**Abbildung 9.2: Untersuchung auf gemeinsame Trends vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi für Frühe Förderregionen (tr=1) und Nicht-Förderregionen insgesamt (tr=0)**

Normierte Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche (oben), Differenzen zwischen den Gruppen (Mitte), Absolute Veränderungen der normierten Übergänge zwischen den aufeinanderfolgenden Quartalen (unten), Obere und untere Grenze des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Letztendlich wird ein Regressionsmodell geschätzt, bei dem auf der rechten Seite des Modells neben diesen erklärenden Variablen eine Zeitvariable (vor oder nach Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi), eine Treatment-Variable (Kommunal-Kombi-Region ja/nein) und die Interaktion dieser beiden Variablen steht. Der Schätzkoeffizient dieses Interaktionsterms beschreibt dann den eigentlichen Effekt und ist identisch mit dem Differenzen-in-Differenzen-Schätzer. Die Schätzungen erfolgen jeweils mit cluster-robusten Standardfehlern.<sup>54</sup>

Neben dem Differenzen-in-Differenzen-Ansatz wird auf ein Panelregressionsmodell mit regionenspezifischen Achsenabschnitten (sog. fixed effects für die Regionen) und cluster-robusten Standardfehlern zurückgegriffen. Dabei wird nicht untersucht, wie sich die Tatsache, dass eine Region Frühe oder Späte Förderregion im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi bzw. Früher oder Später Umsetzer des Programms ist, auf Substitution und Verdrängung sowie auf die Teilnahmen an anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen auswirkt. Vielmehr steht die Frage im Vordergrund, ob und wie sich eine intensivere Umsetzung des Kommunal-Kombi auf die genannten Ergebnisgrößen auswirkt.

Dabei wird die Intensität der Umsetzung in den einzelnen Zeitperioden (Quartalen) auf zwei unterschiedliche Weisen definiert:

- (1) Durch die Anzahl der Personen in durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi geförderte Stellen
- (2) Durch die Anzahl der Übergänge in durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi geförderte Stellen
- (3) Ferner werden beide Merkmale in einem alternativen Schätzansatz ergänzend auch in quadrierter Form berücksichtigt, um mögliche nichtlineare Zusammenhänge abbilden zu können. Als erklärende Variable werden darüber hinaus die gleichen Informationen verwendet wie beim Differenzen-in-Differenzen-Ansatz, mit Ausnahme der zeitinvarianten Größen (Ost/West, Landkreis/Stadt).
- (4) Die Schätzungen wurden jeweils zum einen für alle Landkreise und kreisfreien Städte durchgeführt, zum anderen jeweils lediglich für diejenigen Regionen, in denen überhaupt Stellen im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi geschaffen wurden. Hinter dem zweiten Ansatz steht das Ziel, das Problem der Politikendogenität weiter zu reduzieren. Es kann vermutet werden, dass die Entscheidung, ob überhaupt eine Förderung von Seiten der Kommune erfolgt und somit überhaupt Stellen geschaffen werden, unter anderem auch von den Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes abhing, wohingegen die Anzahl der geschaffenen Stellen vermutlich eher vom Interesse der potenziellen Träger bestimmt wurde. Somit spielt bei der Beschränkung der Schätzungen auf die Regionen mit Personen in Kommunal-Kombi-Stellen die voraussichtlich politikendogene erste Entscheidung, also ob überhaupt Stellen gefördert werden, keine Rolle.

---

<sup>54</sup> Als Alternative zu den beschriebenen „natürlichen“ Vergleichsgruppen wurde ergänzend der Ansatz von Abadie/Gardeazabal (2003) und Abadie et al. (2010) zur Bildung synthetischer Kontrollgruppen verfolgt. Dahinter steht die Überlegung, dass eine gewichtete Kombination aus mehreren Einheiten oftmals als Vergleichseinheit geeigneter ist als eine einzelne reale Einheit (Abadie et al. 2010, S. 2). Die Bestimmung der Gewichte erfolgt auf Basis der zur Erklärung der Ergebnisgröße relevanten stetigen Einflussfaktoren. Allerdings wiesen die auf dieser Basis bestimmten synthetischen Kontrollregionen gemäß den oben definierten Anforderungen jeweils keine gemeinsamen Trends mit den Programmregionen in der Zeit vor Start des Kommunal-Kombi auf. Der Grund dafür dürfte in der starken Bedeutung der Saisonfigur bei den verwendeten Quartalsdaten liegen. Da zur Bestimmung der Gewichtungsmatrix nur stetige Einflussgrößen herangezogen werden können, bleibt der jeweilige Quartaleffekt jedoch unberücksichtigt. Da der Ansatz der synthetischen Kontrollgruppen somit in diesem Fall den „natürlichen Vergleichsgruppen“ nicht überlegen ist, wurde darauf verzichtet, ihn weiter zu verfolgen.

**Tabelle 9.2: Im Differenzen-in-Differenzen-Ansatz verwendete Vergleichsgruppen**

Programm- gruppe	Vergleichs- gruppe	Übergänge aus dem ersten Ar- beitsmarkt in Arbeits- suche	Übergänge aus Arbeits- losigkeit in den ersten Arbeits- markt	Anzahl der Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II	Anzahl der Personen in AGH- MAE	Anzahl der Personen in AGH- Entgelt
<b>Für Frühe Förderregionen</b>						
Frühe Förderre- gionen	Nicht-Förder- regionen im Osten					
	Späte Förder- regionen im Osten					
	Späte Förder- regionen und Nicht- Förderregio- nen im Osten					
Frühe Förderre- gionen im Osten	Nicht-Förder- regionen im Osten					
	Späte Förder- regionen im Osten					
	Späte Förder- regionen und Nicht-Förder- regionen im Osten					
<b>Für Späte Förderregionen</b>						
Späte Förderre- gionen	Nicht-Förder- regionen im Osten					
Späte Förderre- gionen im Osten	Nicht-Förder- regionen im Osten					
<b>Für Frühe Umsetzer</b>						
Frühe Umsetzer	Nicht- Umsetzer im Osten					
<b>Für Späte Umsetzer</b>						
Späte Umsetzer	Nicht- Umsetzer					
	Nicht- Umsetzer im Osten					

Quelle: Eigene Darstellung.

**Tabelle 9.3: In den Schätzmodellen verwendete Einflussgrößen**

	<b>Modelle zur Erklärung der Übergänge vom ersten Arbeitsmarkt in die Arbeitssuche sowie von der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt</b>	<b>Modelle zur Erklärung der Anzahl der Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II (ohne Kommunal-Kombi)</b>	<b>Modelle zur Erklärung der Anzahl der Personen in Arbeitsgelegenheiten (MAE und Entgelt)</b>
Abbildung der übrigen Arbeitsmarktpolitik	Anzahl der Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (SGB II und SGB III), ohne den Kommunal-Kombi  Anzahl der Personen in allen übrigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (SGB II und SGB III)	Anzahl der Personen in allen übrigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (SGB II und SGB III)	Anzahl der Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen (SGB II und SGB III), einschließlich Kommunal-Kombi, aber ohne die zu erklärende Maßnahme  Anzahl der Personen in allen übrigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (SGB II und SGB III)
Abbildung konjunktureller Faktoren	Anzahl der Personen in der Kurzarbeit  Offene bei der Agentur für Arbeit gemeldete Stellen  Anzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (insgesamt)	Anzahl der Personen in der Kurzarbeit  Offene bei der Agentur für Arbeit gemeldete Stellen  Anzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (insgesamt)	Anzahl der Personen in der Kurzarbeit  Offene bei der Agentur für Arbeit gemeldete Stellen  Anzahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse (insgesamt)
Abbildung struktureller Faktoren	Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in „Altindustrien“  Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Dienstleistungssektor  Ostdeutschland / Westdeutschland  Landkreis / Kreisfreie Stadt	Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in „Altindustrien“  Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Dienstleistungssektor  Ostdeutschland / Westdeutschland  Landkreis / Kreisfreie Stadt	Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in „Altindustrien“  Anteil der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten im Dienstleistungssektor  Ostdeutschland / Westdeutschland  Landkreis / Kreisfreie Stadt
Abbildung zeitlicher Effekte	Dummy-Variablen für die einzelnen Zeitpunkte (alternativ: für die Quartale, unabhängig vom jeweiligen Jahr)	Dummy-Variablen für die einzelnen Zeitpunkte (alternativ: für die Quartale, unabhängig vom jeweiligen Jahr)	Dummy-Variablen für die einzelnen Zeitpunkte (alternativ: für die Quartale, unabhängig vom jeweiligen Jahr)
Abbildung der strukturellen Situation am Arbeitsmarkt		Anzahl der Arbeitssuchenden im SGB II	Anzahl der Arbeitssuchenden im SGB II

Quelle: Eigene Darstellung.

Im folgenden Abschnitt 9.3 werden zunächst die Ergebnisse der beschriebenen Schätzungen für die Übergangsgrößen am Arbeitsmarkt zur Überprüfung von Verdrängungs- und Substitutionseffekten im Einzelnen dargestellt.

### 9.3 Ergebnisse der Untersuchungen zu Substitution und Verdrängung

Wie in Abschnitt 9.2.1 hergeleitet, werden zur Überprüfung auf Substitutions- und Verdrängungseffekte infolge der Einführung des Kommunal-Kombi deren Einfluss auf die zwei folgenden Übergangsgrößen betrachtet:

- *Übergänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche:* Nehmen diese in Folge der Einführung des Kommunal-Kombi im Vergleich zur jeweiligen Vergleichsgruppe signifikant zu, so deutet dies auf Substitutions- und Verdrängungseffekte hin.
- *Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt:* Nehmen diese in Folge der Einführung des Kommunal-Kombi im Vergleich zur jeweiligen Vergleichsgruppe signifikant ab, so deutet dies auf Substitutions- und Verdrängungseffekte bzw. auf arbeitgeber- und arbeitnehmerseitige Mitnahmeeffekte hin.

#### 9.3.1 Übergänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche

Wie im vorangegangenen Abschnitt erläutert wurde, kann die Annahme gemeinsamer Trends aufgrund der Untersuchung der zeitlichen Entwicklung der Übergänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt lediglich für die folgenden regionalen Konstellationen als gültig erachtet werden:

- (1) Frühe Förderregionen insgesamt im Vergleich zu Nicht-Förderregionen im Osten
- (2) Frühe Förderregionen im Osten im Vergleich zu Nicht-Förderregionen im Osten

Daher werden auch nur diese beiden Vergleichskonstellationen für die folgenden Untersuchungen herangezogen. Während für die erste Vergleichskonstellation auch für die Teilgruppen Männer, Frauen und Personen ab 50 Jahren gemeinsame Trends festgestellt wurden, gilt dies bei der zweiten Vergleichskonstellation für Personen ab 50 Jahren nicht.

Abbildung 9.3 zeigt zunächst den zeitlichen Verlauf der durchschnittlichen normierten Übergänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche für die frühen Förderregionen insgesamt im Vergleich zu Nicht-Förderregionen im Osten. Für die früheren Förderregionen im Osten ist der gleiche Sachverhalt in Abbildung 9.4 dargestellt. Im oberen Bild wird jeweils die Entwicklung der Mittelwerte für beide Gruppen dargestellt, im unteren Bild die Entwicklung der Differenz der beiden Gruppen (Förderregionen minus Nicht-Förderregionen).

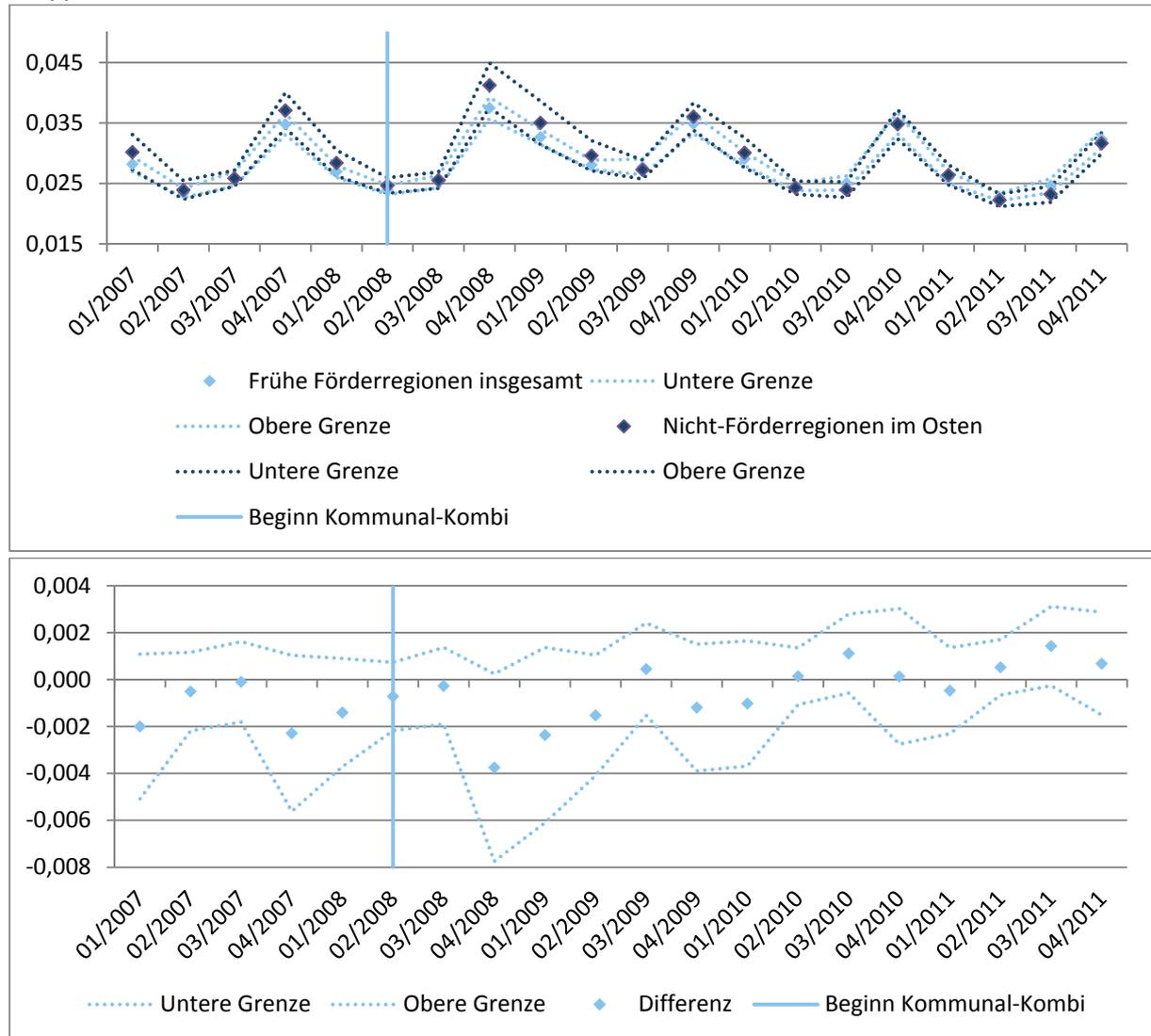
Diese rein deskriptive Darstellung führt zu der Vermutung, dass sich die Anzahl der Übergänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche auch nach Einführung des Kommunal-Kombi in Förderregionen und Nicht-Förderregionen ähnlich entwickelt hat. Bei genauerem Hinsehen erkennt man zwar, dass die Mittelwerte für die Förderregionen nach Einführung des Kommunal-Kombi – also ab dem zweiten Quartal 2008 – jeweils häufiger oberhalb der Mittelwerte für die Vergleichsregionen lagen, als dies vor Einführung des Kommunal-Kombi der Fall war, die Differenz somit positiv wurde. Die Differenzen zwischen beiden Gruppen waren jedoch für alle Quartale – vor und nach Einführung des Kommunal-Kombi – jeweils zum Signifikanzniveau von fünf Prozent nicht von Null verschieden.

Berücksichtigt man jedoch – wie in Abschnitt 9.2 beschrieben – jeweils weitere Einflussgrößen in Form anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen und weiterer arbeitsmarktpolitischer Instrumente, konjunktureller und struktureller Einflussgrößen sowie den Einfluss der Zeitpunkte bzw. Quartale im Rahmen einer Differenzen-in-Differenzen-Schätzung, so lässt sich für die Programmteilnahme bei den Frühen-Förderregionen ein zum Signifikanzniveau von 5% signifikant positiver Effekt auf die normierte Anzahl der Übergänge vom ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche feststellen (Tabelle 9.4). Die Programmteilnahme beförderte somit offenbar die Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche, was auf Substitutions- bzw. Verdrängungseffekte hinweist. Für die Frühen Förderregionen im Osten gilt das zum Signifikanzniveau von 5% nur, wenn Quartalsdummies (unabhängig vom Jahr) zur Abbildung der zeitlichen Effekte verwendet werden. Verwendet man hingegen für jeden einzelnen

Zeitpunkt innerhalb des Beobachtungszeitraums eine eigene Dummy-Variable, so ergibt sich nur noch eine schwache Signifikanz (zum 10%-Niveau).

**Abbildung 9.3: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche vor und nach Einführung des Kommunal-Kombi für Frühe Förderregionen insgesamt und Nicht-Förderregionen im Osten**

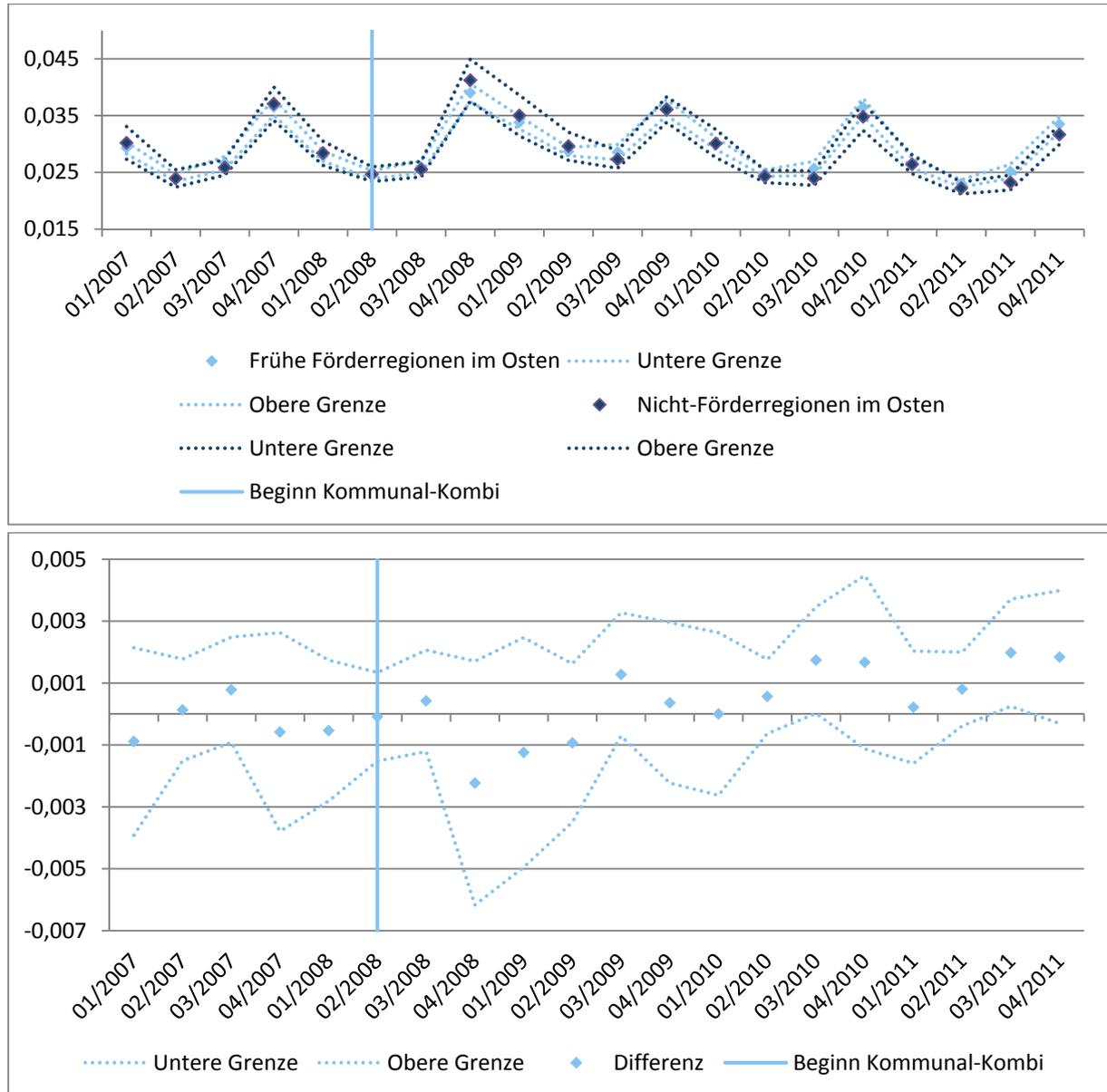
Normierte Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche (oben), Differenzen zwischen den Gruppen (unten), Obere und untere Grenze des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**Abbildung 9.4: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche vor und nach Einführung des Kommunal-Kombi für Frühe Förderregionen im Osten und Nicht-Förderregionen im Osten**

Normierte Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche (oben), Differenzen zwischen den Gruppen (unten), Obere und untere Grenze des 95%-Konfidenzintervalls

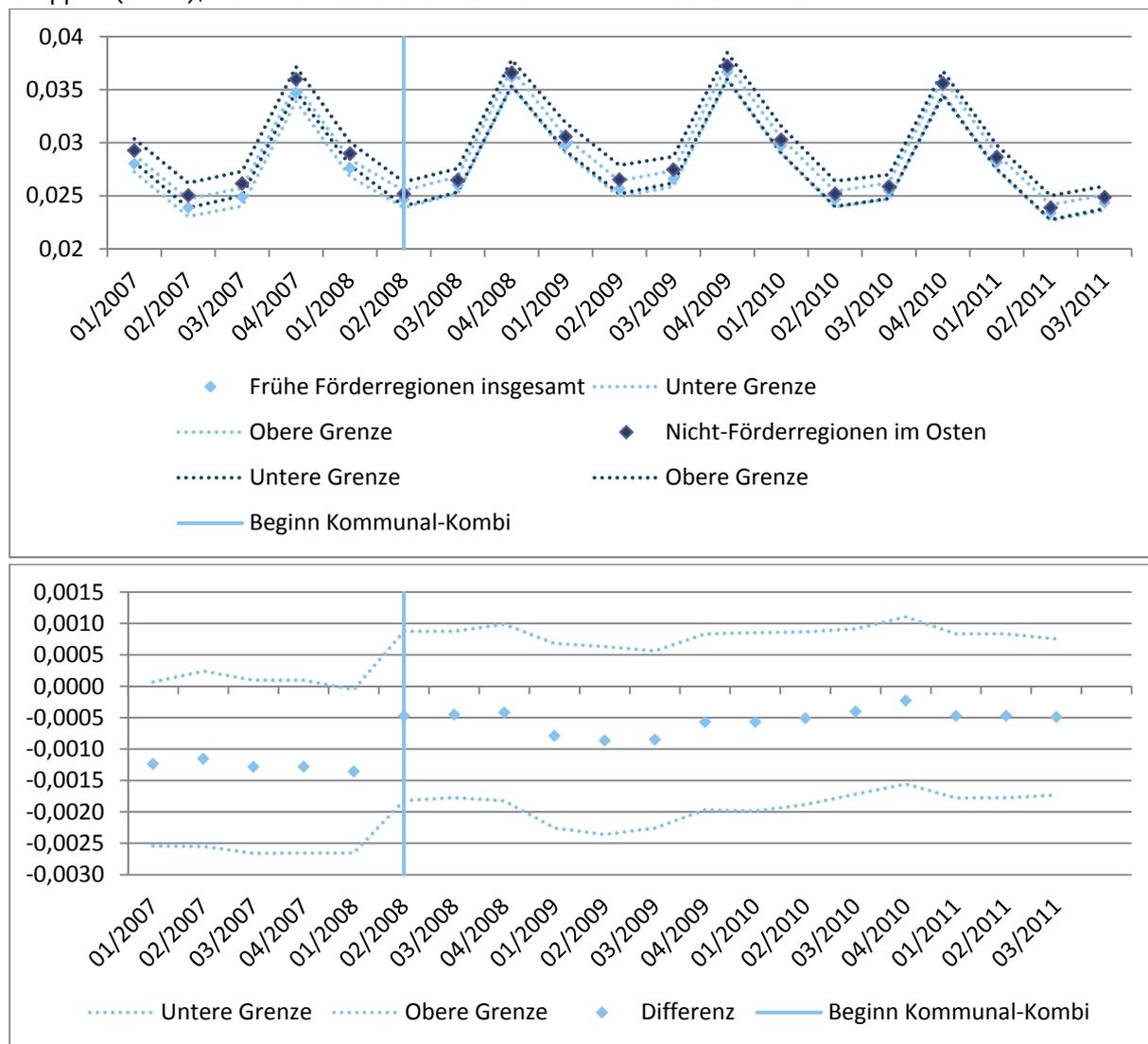


Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

In der Abbildung 9.5 für die geschätzten Werte für die Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche für Frühe Förderregionen insgesamt und die Nicht-Förderregionen im Osten erkennt man, dass vor der Einführung des Kommunal-Kombi die ostdeutschen Nicht-Förderregionen eindeutig höhere Werte aufwiesen als die Frühen Förderregionen, während nach der Einführung des Bundesprogramms eine Angleichung zu beobachten war. Ein ähnliches Bild ergibt sich jeweils auch für die alternativen Schätzansätze.

**Abbildung 9.5: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der geschätzten normierten Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche vor und nach Einführung des Kommunal-Kombi für Frühe Förderregionen insgesamt und Nicht-Förderregionen im Osten (Modell mit Quartalsdummies)**

Normierte Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche (oben), Differenzen zwischen den Gruppen (unten), Obere und untere Grenze des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Für Männer und Personen ab 50 Jahren zeigen sich in allen verwendeten Schätzspezifikationen zum Signifikanzniveau von 5% signifikant positive Einflüsse der Frühen Förderung auf die Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche, wobei bei den ab 50-Jährigen aufgrund der Voraussetzung paralleler Trends vor Einführung des Bundesprogramms die Schätzungen lediglich für die alle Frühen Förderregionen durchgeführt wurden. Somit zeigen sich Substitutions- und Verdrängungseffekte in dieser Form auch für Männer und Personen ab 50 Jahren. Keinerlei signifikante Effekte finden sich im DvD-Ansatz hingegen bei den Frauen.

**Tabelle 9.4: Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche – Ergebnisse auf Basis von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen sowie Fixed-Effects-Schätzungen**

Programm- gruppe	Vergleichs- gruppe	Insgesamt		Männer		Frauen		Ü50	
		Zeit- punkte	Quar- tale	Zeit- punkte	Quar- tale	Zeit- punkte	Quar- tale	Zeit- punkte	Quar- tale
<b>DvD</b>									
Dummies für		Zeit- punkte	Quar- tale	Zeit- punkte	Quar- tale	Zeit- punkte	Quar- tale	Zeit- punkte	Quar- tale
Frühe För- derregionen (n=63)	Nicht-Förder- regionen im Osten (n=14)	++ (3,1%)	++ (3,1%)	++ (4,3%)	++ (4,7%)	0	0	++ (4,0%)	++ (4,1%)
Frühe För- derregionen (n=55)	Nicht- Förderregio- nen im Osten (n=14)	+ (2,9%)	++ (3,1%)	++ (4,1%)	++ (4,5%)	0	0		
<b>Placebo</b>									
Förderregi- onen ohne Kommunal- Kombi- Umsetzung im Osten (n=6)	Nicht- Förderregio- nen im Osten (n=14)	0	0	0	0			0	0
<b>FE-Schätzung</b>									
		<b>Einfach</b>	<b>Qua- driert</b>	<b>Einfach</b>	<b>Qua- driert</b>	<b>Einfach</b>	<b>Qua- driert</b>	<b>Einfach</b>	<b>Qua- driert</b>
Alle Kreise	Zahl der Personen in Kommunal- Kombi-Stellen	0		0		++		0	
	Zahl der Übergänge in Kommunal- Kombi-Stellen	0	0	0	0	+	0	(+)	-
	Zahl der Personen in Kommunal- Kombi-Stellen	+		+		0		+++	
	Zahl der Übergänge in Kommunal- Kombi-Stellen	++	0	++	0	0	0	+++	--
Nur Kreise mit Kom- munal- Kombi- Umsetzung	Zahl der Personen in Kommunal- Kombi-Stellen	0		0		++		0	
	Zahl der Übergänge in Kommunal- Kombi-Stellen	0	0	0	0	+	0	(+)	-
	Zahl der Übergänge in Kommunal- Kombi-Stellen	+		0		0		+++	
	Zahl der Übergänge in Kommunal- Kombi-Stellen	+	0	+	0	0	0	+++	--

+++ / ---: Zu 1% signifikant positiv/negativ

++ / --: zu 5% signifikant positiv/negativ

+ / -: Zu 10% signifikant positiv/negativ

Quelle: Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Die relative Größe des Effekts variiert nach verwendeter Modellspezifikation leicht. Sie liegt gemessen an der durchschnittlichen normierten Übergangszahl der jeweiligen Programmgruppe im gesamten Beobachtungszeitraum insgesamt bei drei Prozent, bei den ab 50-Jährigen bei vier Prozent und bei den Männern zwischen vier und fünf Prozent (Tabelle 9.4). Damit führte die Einführung des Kommunal-Kombi in den Frühen Förderregionen gemessen an diesen Ergebnissen zu einer Zunahme der Übergänge aus Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche von drei Prozent. Bei einer durchschnittlichen Anzahl an Übergängen aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche von gut 203.000 pro Quartal in allen 63 Frühen Förderregionen vor Einführung des Kommunal-Kombi entspricht das einer absoluten Anzahl von 6.096 pro Quartal (97 pro Früher Förderregion) und damit von

24.384 pro Jahr (387 pro Früher Förderregion). Diese Zahlen liegen somit über der Anzahl der in diesen Regionen geschaffenen Kommunal-Kombi-Stellen, die im Durchschnitt aller Quartale von 2/2008 bis 4/2011 bei 156 lag. Die gleiche Veränderung der Übergänge in den Frühen Förderregionen würde sich ergeben, wenn in diesen Landkreisen und kreisfreien Städten die Zahl der Personen in Kurzarbeit infolge konjunktureller Probleme um rund 128.200 zunehmen würde. Das entspricht im Durchschnitt für jede Region einer Zunahme um 2.035 Personen in Kurzarbeit. Insgesamt waren in diesen Regionen im Durchschnitt aller Quartale des Beobachtungszeitraums ca. 57.300 Personen in Kurzarbeit und damit um ca. 910 pro Region. Der Effekt der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi führte somit ungefähr zu der gleichen Wirkung auf die Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche wie eine Verdreifachung der Kurzarbeit.

Zur Absicherung dieser Ergebnisse wurde ergänzend ein so genannter Placebo-Test durchgeführt. Dabei wird die Entwicklung der Ergebnisvariablen für eine Pseudo-Programmgruppe mit der verwendeten Kontrollgruppe verglichen. Wesentlich ist, dass in der Pseudo-Programmgruppe keine Programmumsetzung stattfindet und die Pseudo-Programmgruppe ebenfalls gemeinsame Trends mit der Vergleichsgruppe vor der Programmumsetzung aufweist. Signifikante Effekte für die Pseudo-Programmgruppe beim DvD-Ansatz würden dann darauf hindeuten, dass die Annahme gemeinsamer Trends in Frage zu ziehen ist und die Ergebnisse der DvD-Schätzungen für die Programmgruppe mit Vorsicht zu interpretieren sind. Als Pseudo-Programmgruppe werden in diesem Fall die Förderregionen ohne Programmumsetzung (Nicht-Umsetzer) im Osten verwendet. Dieser Placebo-Test zeigt jedoch keine signifikanten Programmeffekte für die Pseudo-Programmgruppe, was für die Belastbarkeit der präsentierten Ergebnisse spricht.

Ergänzend deuten die im unteren Teil der Tabelle 9.4 dargestellten Ergebnisse der Fixed-Effects-Schätzungen darauf hin, dass insgesamt sowie für die Männer eine zunehmende Anzahl an Übergängen in Kommunal-Kombi-Stellen mit einer steigenden Zahl an Übergängen aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche und somit einer zunehmenden Bedeutung von Substitution bzw. Verdrängung einherging, wobei es sich um einen linearen Zusammenhang zu handeln scheint. Für die Personen ab 50 Jahren fällt der Zusammenhang besonders stark aus, es deuten sich aber Nichtlinearitäten in Form eines umgekehrt U-förmigen Zusammenhangs an, womit sich der Anstieg mit zunehmender Anzahl an Übergängen in den Kommunal-Kombi abschwächt und ab dem Scheitelpunkt negativ wird. Ein allerdings nur teilweise signifikanter umgekehrt U-förmiger Zusammenhang ergibt sich für diese Personengruppe auch bei der Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen. Für die Frauen ergibt sich hingegen ein linearer positiver Einfluss der Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen auf die Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche.

### **9.3.2 Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt**

Während bei den Übergängen aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche ein positiver Einfluss der Einführung des Kommunal-Kombi auf Substitution und Verdrängung hinweist, stellt bei den Übergängen aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt ein negativer Einfluss der Einführung des Kommunal-Kombi einen Substitutions- und Verdrängungseffekt dar.

Im Unterschied zu den Übergängen aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche zeigen sich bei den Übergängen aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt beim Differenzen-in-Differenzen-Ansatz keine signifikanten Effekte für die Frühen Förderregionen im Vergleich zu Nicht-Förderregionen im Osten (Tabelle 9.5). Für die Gruppe der ab 50-Jährigen zeigen sich hingegen beim Vergleich der Frühen Förderregionen mit den Späten Förderregionen signifikante negative Effekte in einer Größenordnung von rund 6%. Das heißt, dass die Zahl der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt in diesen Regionen mit der Einführung des Kommunal-Kombi zurückging, was auf Substitutions- bzw. Verdrängungseffekte für die Gruppe der Personen ab 50 Jahren hinweist.

**Tabelle 9.5: Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt – Ergebnisse auf Basis von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen sowie Fixed-Effects-Schätzungen**

Pro-gramm-gruppe	Ver-gleichs-gruppe	Insgesamt		Männer		Frauen		Ü50	
		Zeit-punkte	Quarta-le	Zeit-punk-te	Quarta-le	Zeit-punk-te	Quar-tale	Zeit-punk-te	Quarta-le
<b>Frühe Förderung</b>									
Frühe Förderregionen (n=63)	Nicht-Förderregionen im Osten (n=14)	0	0			0	0	0	0
Frühe Förderregionen im Osten (n=55)	Nicht-Förderregionen im Osten (n=14)	0	0			0	0	0	0
Frühe Förderregionen (n=63)	Späte Förderregionen im Osten (n=8)	0	0	0	0	0	0	- (-6,2%)	- (-5,9%)
Frühe Förderregionen im Osten (n=55)	Späte Förderregionen im Osten (n=8)	0	0	0	0	0	0	-- (-6,5%)	- (-5,5%)
<b>Placebo</b>									
Frühe Förderregionen ohne Kommunal-Kombi-Umsetzung im Osten (n=2)	Späte Förderregionen im Osten (n=8)							0	0
<b>Frühe Umsetzung</b>									
Frühe Umsetzer (n=56)	Nicht-Umsetzer im Osten (n=6)	- (-4,8%)	- (-4,8%)	0	0	-- (-8%)	-- (-8,4%)	--- (-10%)	--- (-8,8%)
<b>Placebo</b>									
Nicht-Umsetzer im Westen (n=25)	Nicht-Umsetzer im Osten (n=6)	0	0			0	0	0	0

		FE-Schätzung							
		Einfach	Qua- driert	Ein- fach	Qua- driert	Ein- fach	Qua- driert	Ein- fach	Qua- driert
Alle Kreise	Zahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen	---	++	--	++	---	0	---	+
	Zahl der Übergänge in Kommunal-Kombi-Stellen	--	0	---	++	0	0	--	0
Nur Kreise mit Kommunal-Kombi-Umsetzung	Zahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen	---	+	---	++	---	0	---	+
	Zahl der Übergänge in Kommunal-Kombi-Stellen	--	0	--	++	0	0	--	0

+++ / ---: Zu 1% signifikant positiv/negativ

++ / --: zu 5% signifikant positiv/negativ

+ / -: Zu 10% signifikant positiv/negativ

Quelle: Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Vergleicht man die Frühen Umsetzer mit Nicht-Umsetzern im Osten, so ergibt sich nicht nur für die Personen ab 50 Jahren eine Abnahme der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt (in einer Größenordnung von 9 bis 10%), sondern auch für Frauen (rund 8%) sowie insgesamt von knapp 5%. Bei einer durchschnittlichen Anzahl an Übergängen aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt von gut 153.000 pro Quartal vor Einführung des Kommunal-Kombi in allen 56 Frühen Umsetzungsregionen entspricht das einer absoluten Anzahl von 7.354 pro Quartal (131 bezogen auf die 56 Frühen Umsetzer) und damit von 29.416 pro Jahr (525 pro Region).

Die auch hier durchgeführten Placebo-Tests mit Hilfe von Frühen Förderregionen bzw. Förderregionen ohne Kommunal-Kombi-Umsetzung führen erwartungsgemäß zu keinen signifikanten Effekten und unterstützen damit die Tendenz der gefundenen Ergebnisse.

Ergänzend zeigen die im unteren Teil der Tabelle 9.5 dargestellten Ergebnisse der Fixed-Effects-Schätzungen für alle Modellspezifikationen und für alle Teilgruppen signifikante negative Zusammenhänge zwischen der Zahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen bzw. der Zahl der Übergänge in Kommunal-Kombi-Stellen und der Anzahl der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt. Somit nahmen Substitution und Verdrängung gemessen an der Anzahl der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt mit zunehmender Intensität des Kommunal-Kombi zu. Die Effekte sind jedoch im Detail unterschiedlich beschaffen:

- Insgesamt sowie für die Personen ab 50 Jahren ergibt sich mit Blick auf die Zahl der Übergänge in Kommunal-Kombi-Stellen ein linearer negativer Zusammenhang zur Zahl der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt. Dem gegenüber ist der Zusammenhang mit der Zahl der Personen in Kommunal-Kombi-Beschäftigung nichtlinear und folgt einem U-förmigen Verlauf, wobei der Scheitelpunkt jeweils bei sehr hohen Werten liegt. Damit liegt die Interpretation nahe, dass die Abnahme der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt mit zunehmender Zahl an Personen in Kommunal-Kombi-Stellen geringer wurde.

- Bei den Frauen ergibt sich lediglich für die Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen ein signifikant negativer linearer Zusammenhang. Für die Zahl der Übergänge in den Kommunal-Kombi ist kein signifikanter Effekt erkennbar.
- Bei den Männern ist der Effekt für beide Einflussgrößen jeweils nichtlinear in Form eines U, wobei der Scheitelpunkt auch hier jeweils bei sehr hohen Werten liegt. Damit liegt wiederum die Interpretation nahe, dass die Abnahme der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt auch bei den Männern mit zunehmender Zahl an Personen in Kommunal-Kombi-Stellen geringer wurde.

### **9.3.3 Zusammenfassung: Substitution und Verdrängung in Folge der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi**

Für die Frühen Förderregionen wurden auf Basis des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes massive Hinweise auf Substitutions- und Verdrängungseffekte in Form einer Zunahme der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche im Vergleich zu Nicht-Förderregionen im Osten gefunden. Dies gilt insgesamt sowie für Männer und ab 50-Jährige.

Ergänzend finden sich für die Frühen Umsetzer auf Basis des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes massive Hinweise auf Substitutions- und Verdrängungseffekte bzw. arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitige Mitnahmeeffekte in Form einer Abnahme der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt im Vergleich zu Nicht-Umsetzern im Osten. Dies gilt insgesamt sowie für Frauen und ab 50-Jährige. Für die Personen ab 50 Jahren findet sich das gleiche für Frühe Förderregionen im Vergleich zu Späten Förderregionen im Osten.

Rechnet man die gefundenen Effekte in verdrängte bzw. substituierte Übergänge um, so ergeben sich zusätzliche Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche in den Frühen Förderregionen von 24.384 pro Jahr (387 pro Region) und eine Verminderung der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt in den Frühen Umsetzerregionen von 29.416 pro Jahr (525 pro Region). Diese Zahlen liegen somit über der Anzahl der in diesen Regionen geschaffenen Kommunal-Kombi-Stellen, die im Durchschnitt aller Quartale von 2/2008 bis 4/2011 bei 156 lag.

Ergänzend wurde im Rahmen einer Simulation ebenfalls mit Hilfe des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes und für die gleichen Programm-Vergleichsregionen-Konstellationen überprüft, ob sich signifikante Effekte für die Übergänge aus dem Arbeitsmarkt in Arbeitssuche ergeben würden, sofern alle Übergänge in den Kommunal-Kombi sich in dem jeweiligen Quartal unmittelbar zu Übergängen aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche in der gleichen Höhe führen würden. Das gleiche Simulationsexperiment wurde auch für die Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt durchgeführt. In beiden Simulationsexperimenten zeigten sich jedoch keine signifikanten Effekte. Dies wirft die Vermutung auf, dass die Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi sich nicht nur direkt, sondern ggf. auch zusätzlich indirekt auf die Bewegungen am Arbeitsmarkt ausgewirkt hat – beispielsweise in der Kombination mit anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen. Dieser Frage wird unter anderem im folgenden Abschnitt 9.4 nachgegangen.

Die ergänzend durchgeführten Fixed-Effects-Schätzungen geben zudem Hinweise darauf, dass auch die Intensität des Einsatzes des Kommunal-Kombi in Form der Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen einen Einfluss auf die beiden Formen der Verdrängung und Substitution bzw. Mitnahme hatte. So nahm die Anzahl der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche mit zunehmender Anzahl an Übergängen in die Kommunal-Kombi-Beschäftigung zu, teilweise auch bei zunehmender Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen. Die Anzahl der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt nahm sowohl mit steigender Zahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen als auch mit steigender Zahl der Übergänge in Kommunal-Kombi-Stellen ab, wobei hier die Abnahme der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt mit zunehmender Zahl an Personen in Kommunal-Kombi-Stellen geringer wurde.

## 9.4 Ergebnisse der Untersuchungen für andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen

In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi auf andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen untersucht. Einerseits soll damit die aus den Fallstudien gewonnene These überprüft werden, dass der Kommunal-Kombi im Wesentlichen ein Ersatz für die weggefallenen ABM-Stellen darstellte. Andererseits soll nach Erklärungen für das im vorangegangenen Abschnitt gefundene Phänomen gesucht werden, dass sich für die Frühen Förderregionen und die Frühen Umsetzer Substitutions- und Verdrängungseffekte in einer Größenordnung nachweisen lassen, die sich nicht alleine aus der durch den Kommunal-Kombi geschaffenen Stellen erklären lassen.

Daher werden zunächst die Entwicklung der Anzahl an Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II ohne Kommunal-Kombi sowie die Auswirkungen der Einführung des Kommunal-Kombi auf diese Entwicklung untersucht (9.4.1). Anschließend erfahren die beiden Formen der Arbeitsgelegenheiten – die Mehraufwandsvariante und die Entgeltvariante – eine besondere Betrachtung (9.4.2). Schließlich wird auch die Entwicklung der Anzahl der ABM-Stellen und der über den „Beschäftigungszuschuss“ geschaffenen Stellen in den Förderregionen dargestellt (9.4.3).

### 9.4.1 Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II

Die anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II im Zeitraum vom ersten Quartal 2007 bis zum vierten Quartal 2011 setzen sich aus folgenden Instrumenten zusammen:

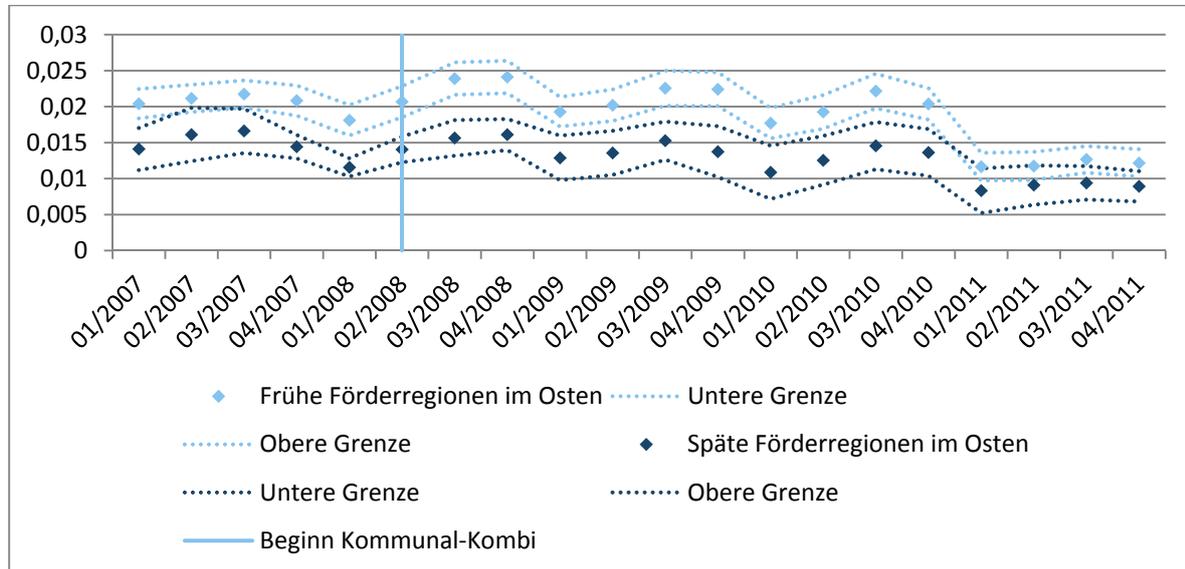
- Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (AGH-MAE)
- Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante (AGH-Entgelt)
- Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM)
- Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM)
- Beschäftigung schaffende Infrastrukturmaßnahmen (BSI)
- Beschäftigungszuschuss (BEZ)

Relevant ist zudem, dass die Finanzierung jeweils aus dem Rechtskreis des SGB II erfolgt.

Die Abbildungen 9.6 und 9.7 zeigen zunächst rein deskriptiv die Entwicklung der normierten Anzahl der Personen in den übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II vom ersten Quartal 2007 bis zum vierten Quartal 2011. In Abbildung 9.6 findet sich ein Vergleich der Frühen Förderregionen im Osten mit den Späten Förderregionen im Osten. Die Werte für die Frühen Förderregionen liegen dabei jeweils oberhalb derer für die Späten Förderregionen. Ferner erkennt man den parallelen Verlauf vor dem Start des Kommunal-Kombi (bis zum fünften Quartal). Auch nach der Einführung des Kommunal-Kombi verliefen beide Kurven weitgehend parallel, wobei sich die 95%-Konfidenzintervalle zunächst bis zum 15. Quartal (03/2010) nicht mehr berühren. Aufgrund der starken saisonalen Schwankungen kann man für beide Gruppen in diesem Zeitraum weder eine Zunahme noch einen Rückgang im Vergleich zu der Zeit vor dem Kommunal-Kombi feststellen. Ab dem ersten Quartal 2011 kam es im Zuge eines deutlichen Rückgangs der Beschäftigung schaffenden Maßnahmen in beiden Regionsgruppen, die aber in den Frühen Förderregionen stärker ausfiel, zu einer Angleichung, in deren Folge sich die beiden Konfidenzintervalle jeweils überlappen.

**Abbildung 9.6: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II (ohne Kommunal-Kombi) für Frühe Förderregionen im Osten und Späte Förderregionen im Osten**

Mittelwerte, Obere und untere Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abbildung 9.7 zeigt einen Vergleich der Späten Förderregionen im Osten mit den Nicht-Förderregionen im Osten. Für die Späten Förderregionen ist ein Rückgang der Anzahl der Personen in den übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des SGB II wiederum erst ab dem ersten Quartal 2011 in Folge deutlicher Kürzungen der Eingliederungsleistungen zu erkennen. Systematische Unterschiede zwischen beiden Gruppen sind ebenfalls nicht erkennbar, da sich die Konfidenzintervalle im gesamten Beobachtungszeitraum überlappen. Tendenziell ist jedoch bei den Nicht-Förderregionen ein früherer Rückgang der Anzahl der Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen erkennbar.

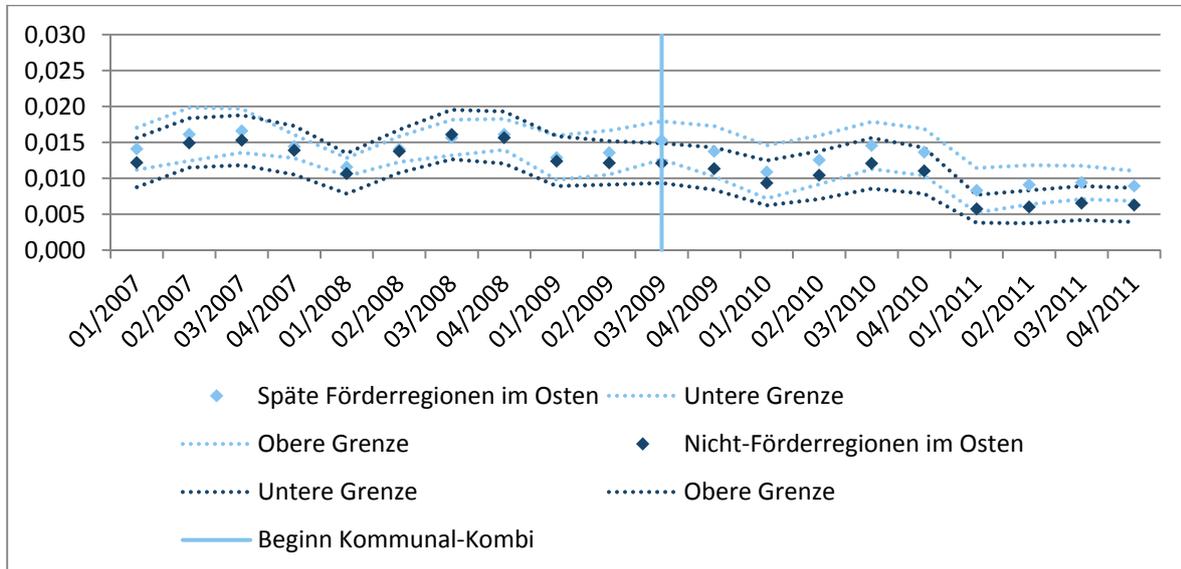
Diese rein deskriptiven Befunde erwecken den Anschein, dass es im Zuge der Einführung des Kommunal-Kombi weder zu einer Abnahme noch zu einer Zunahme der Anzahl der Personen in den übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des SGB II kam, sondern dass die Abnahme erst 2011 in Folge der Einsparungen des Bundes beim Eingliederungstitel zustande kam.

Die in Tabelle 9.6 dargestellten Schätzergebnisse auf Basis des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes bestätigen dieses Bild nur teilweise. Für die Frühen Förderregionen (im Vergleich zu Späten Förderregionen im Osten) zeigen sich bei dem Schätzansatz unter Verwendung von Dummy-Variablen für jeden Zeitpunkt insgesamt keine signifikanten Programmeffekte. Verwendet man stattdessen Quartalsdummies, so ergibt sich hingegen ein signifikant positiver Effekt. Das gleiche Ergebnis zeigt sich für die Männer. Bei den Frauen sind hingegen die positiven Effekte in allen Schätzmodellen für die Frühen Förderregionen zumindest schwach signifikant. Für die Personengruppe ab 50 Jahren lässt sich für die Frühen Förderregionen gar kein Effekt feststellen.

Für die Späten Förderregionen im Osten (im Vergleich zu Nicht-Förderregionen im Osten) sowie für die Späten Umsetzer (im Vergleich zu Nicht-Umsetzern im Osten) lassen sich insgesamt sowie für Männer und Frauen keine signifikanten Effekte finden. Lediglich für die Personen ab 50 Jahren zeigt sich bei den Späten Förderregionen in einer der beiden Modellspezifikationen ein schwach signifikanter positiver Effekt.

**Abbildung 9.7: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II (ohne Kommunal-Kombi) für Späte Förderregionen im Osten und Nicht-Förderregionen im Osten**

Mittelwerte, Obere und untere Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Insgesamt deuten die Ergebnisse der Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen darauf hin, dass die Anzahl der Personen in den übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des SGB II in Folge der (frühen) Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi in jedem Fall nicht abgenommen, tendenziell eher sogar etwas – besonders bei den Frauen – zugenommen hat.

**Tabelle 9.6: Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Anzahl der Personen in den übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des SGB II – Ergebnisse auf Basis von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen sowie Fixed-Effects-Schätzungen**

Programm- gruppe	Vergleichs- gruppe	Insgesamt		Männer		Frauen		Ü50	
		Zeit- punkte	Quar- tale	Zeit- punkte	Quar- tale	Zeit- punkte	Quar- tale	Zeit- punkte	Quar- tale
<b>Frühe Förderung</b>									
Frühe Förder- regionen (n=63)	Späte Förder- regionen im Osten (n=8)	0	+			+	++	0	0
Frühe Förder- regionen im Osten (n=55)	Späte Förder- regionen im Osten (n=8)	0	++	0	+	+	++	0	0
<b>Späte Förderung</b>									
Späte Förder- regionen im Osten (n=8)	Nicht-Förder- regionen im Osten (n=14)	0	0	0	0			+	0
<b>Späte Umsetzung</b>									
Späte Umset- zer (n=5)	Nicht- Umsetzer im Osten (n=6)	0	0	0	0	0	0		
<b>FE-Schätzung</b>									
		Einfach	Qua- driert	Einfach	Qua- driert	Einfach	Qua- driert	Einfach	Qua- driert
Alle Kreise	Zahl der Per- sonen in Ko- Ko-Stellen	0	---	0	---	0	++	0	0
Nur Kreise mit KoKo- Umsetzung	Zahl der Per- sonen in Ko- Ko-Stellen	0	---	0	---	0	++	0	0

+++ / ---: Zu 1% signifikant positiv/negativ

++ / --: zu 5% signifikant positiv/negativ

+ / -: Zu 10% signifikant positiv/negativ

Quelle: Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Die Ergebnisse der Fixed-Effects-Schätzungen im unteren Teil der Tabelle 9.6 zeigt, dass es zudem mit Ausnahme der Personen ab 50 Jahren einen hoch signifikanten U-förmigen Zusammenhang zwischen der Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen und der Anzahl der Personen in anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen gab. Offenbar wurden in Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen bezogen auf die zivilen Erwerbspersonen nur vergleichsweise wenige Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden, eher andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen ersetzt, während gerade in Regionen mit einer hohen normierten Zahl an Kommunal-Kombi-Stellen gleichzeitig eine Zunahme der Personen in anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen stattgefunden hat. Lediglich die Anzahl der Personen ab 50 Jahren in den übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des SGB II war von der Anzahl der Kommunal-Kombi-Stellen nicht betroffen.

Im folgenden Unterabschnitt wird nun untersucht, wie speziell die beiden Formen der Arbeitsgelegenheiten von der Einführung des Kommunal-Kombi betroffen waren.

#### 9.4.2 Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Nutzung von Arbeitsgelegenheiten

Arbeitsgelegenheiten existierten seit Januar 2005 und somit während des relevanten Zeitraums in zwei verschiedenen Formen: Als Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (auch „Ein-Euro-Jobs“ genannt) sowie als Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante.<sup>55</sup>

Durch die Teilnahme an einer Arbeitsgelegenheit sollen die Teilnehmer/innen an den Arbeitsmarkt herangeführt werden, Arbeitserfahrungen sammeln und wieder einen geregelten Tagesablauf lernen. Bei den Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante handelt es sich um kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse (in der Regel drei bis sechs Monate), die zusätzlich und im öffentlichen Interesse sein müssen. Die Entlohnung erfolgt durch einen Zuschlag auf das Arbeitslosengeld II in Höhe von ein bis zwei Euro pro Stunde. In der Regel beträgt die wöchentliche Arbeitszeit nicht mehr als 30 Stunden. Bei den Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante konnte von den Kriterien der Zusätzlichkeit und des öffentlichen Interesses abgewichen werden. Die Teilnehmer/innen erhielten einen regulären Lohn in einem sozialversicherungspflichtigen Job (ab 2009 ohne Arbeitslosenversicherung). Die Beschäftigungsverhältnisse (auch in Vollzeit) dauerten bis zu einem Jahr (Hohmeyer/Wolff 2012).<sup>56</sup>

##### *a) Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante*

Die Abbildungen 9.8 bis 9.10 zeigen rein deskriptiv die Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-MAE vom ersten Quartal 2007 bis zum vierten Quartal 2011. In Abbildung 9.8 findet sich ein Vergleich der zeitlichen Entwicklung für die Frühen Förderregionen im Osten mit allen anderen Regionen im Osten (Späte Förderregionen und Nicht-Förderregionen). Man erkennt, dass der Abstand zwischen beiden Gruppen nach der Einführung des Kommunal-Kombi zugenommen hat, weil bei den Vergleichsregionen die normierte Anzahl der Personen in AGH-MAE bereits seit 2009 rückläufig war, während sie in den Frühen Förderregionen – abgesehen von den saisonalen Schwankungen – ungefähr auf dem gleichen Niveau verblieb und erst ab 2011 in Folge der Reduzierungen des Eingliederungstitels deutlich zurückging.

Entsprechend weisen auch die Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen für diesen Vergleich durchweg positiv signifikante Effekte für die Frühen Förderregionen im Osten im Vergleich zu allen anderen Regionen im Osten auf. Dies gilt zudem für alle Teilgruppen. Ähnliche Ergebnisse findet man auch für den Vergleich mit den Späten Förderregionen im Osten, wobei sich hier für die Gruppe der ab 50-Jährigen nicht immer signifikante Effekte zeigen, und für den Vergleich der Frühen Förderregionen insgesamt mit den späten Förderregionen im Osten.

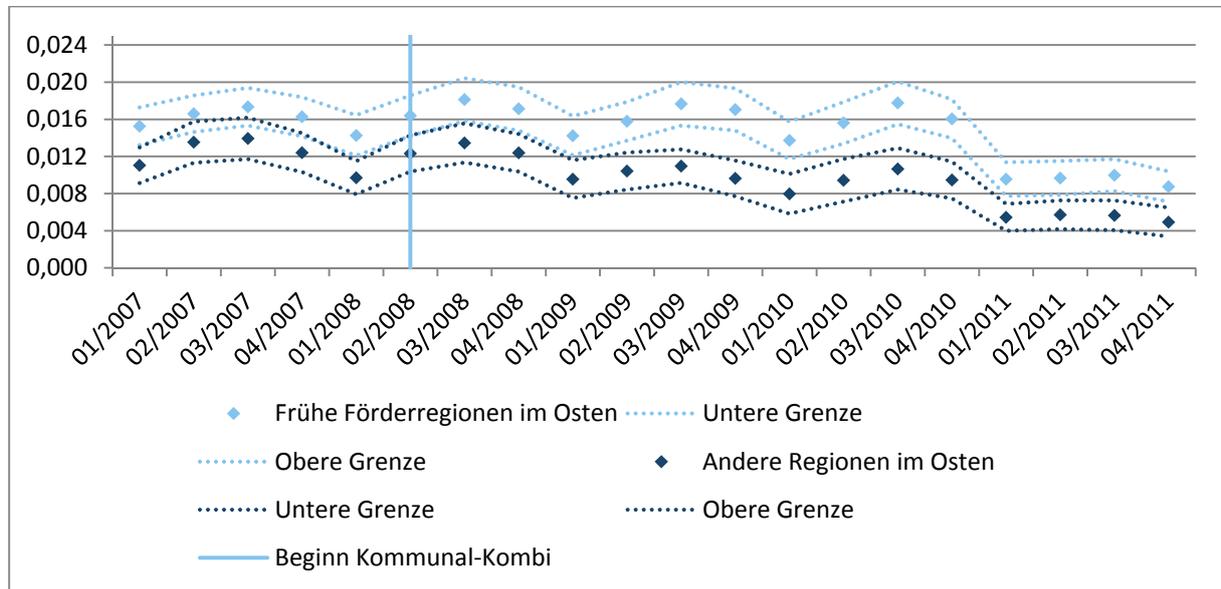
Abbildung 9.9 zeigt den zeitlichen Verlauf der normierten Anzahl der Personen in AGH-MAE für Späte Förderregionen im Osten im Vergleich zu Nicht-Förderregionen im Osten. Die Konfidenzintervalle für beide Gruppen überlappen sich durchgehend. Beide Kurven zeigen ab 2009 bei saisonalen Schwankungen einen tendenziell fallenden Verlauf. Die Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen zeigen entsprechend mit Ausnahme einer der beiden Modellspezifikationen bei den Frauen keinen signifikanten Effekt.

<sup>55</sup> Mit dem Gesetz „zur Verbesserung der Eingliederungschancen am Arbeitsmarkt“ wurden im April 2012 die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante mit dem Beschäftigungszuschuss zur „Förderung von Arbeitsverhältnissen“ zusammengefasst. Die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante blieben in etwas veränderter Form bestehen (Hohmeyer/Wolff 2012). Diese Reform hat jedoch für den hier relevanten Betrachtungszeitraum keine Auswirkungen.

<sup>56</sup> Vgl. auch BA (2009).

**Abbildung 9.8: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-MAE für Frühe Förderregionen im Osten und alle anderen Regionen im Osten**

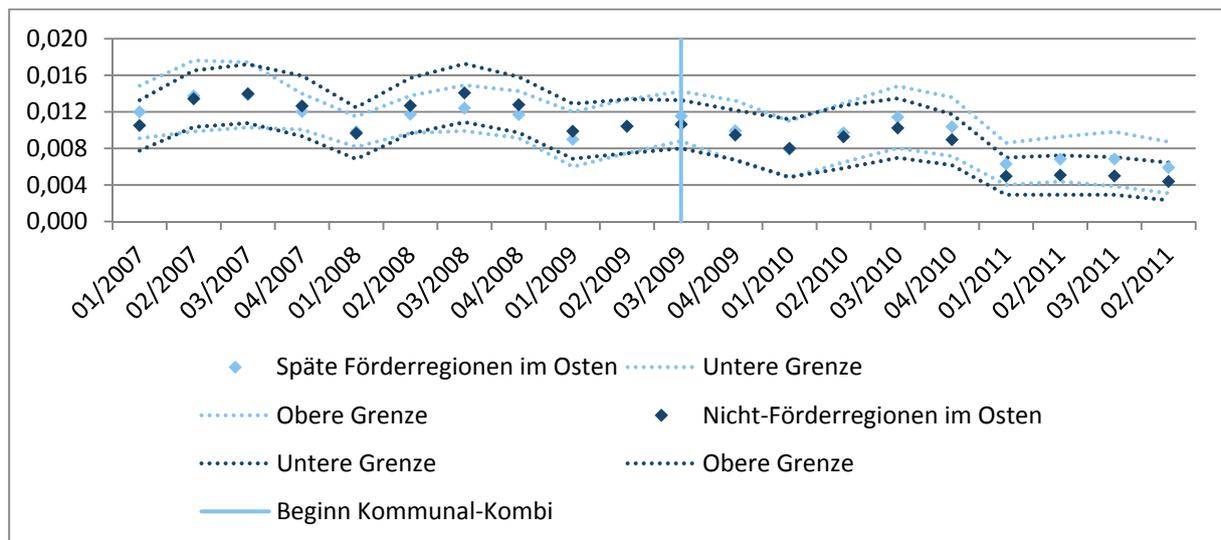
Mittelwerte, Obere und untere Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**Abbildung 9.9: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-MAE für Späte Förderregionen im Osten und Nicht-Förderregionen im Osten**

Mittelwerte, Obere und untere Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**Tabelle 9.7: Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Anzahl der Personen AGH-MAE – Ergebnisse auf Basis von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen sowie Fixed-Effects-Schätzungen**

Programm- gruppe	Vergleichs- gruppe	Insgesamt		Männer		Frauen		Ü50		
		Zeit- punkte	Quarta- le	Zeit- punkte	Quarta- le	Zeit- punkte	Quarta- le	Zeit- punkte	Quarta- le	
<b>Frühe Förderung</b>										
Frühe Förder- regionen (n=63)	Späte Förder- regionen im Osten (n=8)	++	+++	++	+++	++	+++	+	++	
Frühe Förder- regionen im Osten (n=55)	Späte Förder- regionen im Osten (n=8)	++	+++	+	+++	++	+++	0	++	
Frühe Förder- regionen im Osten (n=55)	Andere Regionen im Osten (n=22)	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	
<b>Späte Förderung</b>										
Späte Förder- regionen im Osten (n=8)	Nicht-Förder- regionen im Osten (n=14)	0	0	0	0	+	0	0	0	
<b>Frühe Umsetzung</b>										
Frühe Umsetzer (n=56)	Nicht- Umsetzer im Osten (n=6)	+	++	0	+	++	++	+++	+++	
<b>Späte Umsetzung</b>										
Späte Umsetzer (n=5)	Nicht- Umsetzer im Osten (n=6)	0	0	0	0	0	0	0	0	
<b>FE-Schätzung</b>										
		<b>Ein- fach</b>	<b>Qua- driert</b>	<b>Ein- fach</b>	<b>Qua- driert</b>	<b>Ein- fach</b>	<b>Qua- driert</b>	<b>Ein- fach</b>	<b>Qua- driert</b>	
Alle Kreise	Zahl der Per- sonen in Kommunal- Kombi-Stellen	0 ---	+++	0 ---	+++	0 ---	++	0 -	0	
Nur Kreise mit Kommunal- Kombi- Umsetzung	Zahl der Per- sonen in Kommunal- Kombi-Stellen	0 ---	+++	0 ---	+++	0 ---	++	0 --	0	

+++ / ---: Zu 1% signifikant positiv/negativ  
 ++ / --: zu 5% signifikant positiv/negativ  
 + / -: Zu 10% signifikant positiv/negativ

Quelle: Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

Abbildung 9.10 enthält schließlich die zeitliche Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-MAE für die Frühen Umsetzer im Vergleich zu den Nicht-Umsetzern im Osten. Die Abbildung zeigt eine leichte Zunahme der normierten Anzahl an Personen in AGH-MAE in den Frühen Umsetzerregionen und einen leichten Rückgang bei den Nicht-Umsetzern im Osten nach Einführung des Kommunal-Kombi, so dass sich der Abstand zwischen beiden Gruppen etwas vergrößert, bevor ab 2011 in beiden Gruppen eine deutliche Abnahme beobachtet werden kann. Diese Beobachtungen spiegeln sich auch in den Ergebnissen der Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen wieder. Hier zeigen sich insgesamt

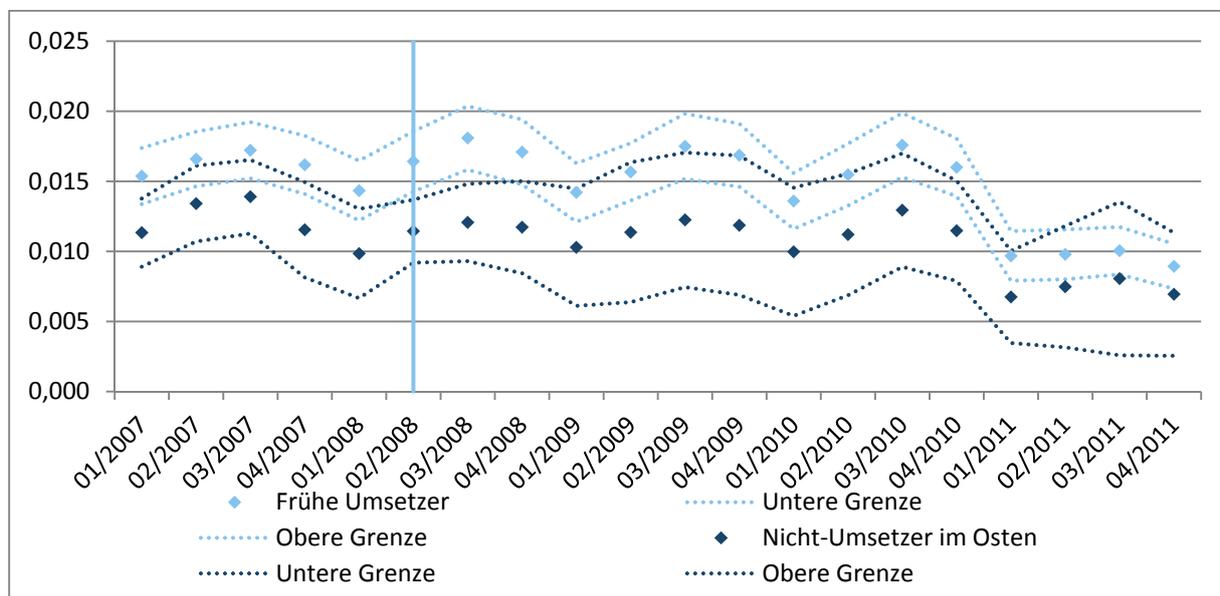
sowie bei allen Teilgruppen (mit Einschränkungen bei den Frauen) signifikant positive Effekte der Einführung des Kommunal-Kombi auf die normierte Anzahl der Personen in AGH-MAE. Für die Regionen mit einer späten Umsetzung finden sich hingegen bei der gleichen Vergleichsgruppe keinerlei signifikante Effekte.

Insgesamt zeigen die Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen somit, dass die frühe Förderung und die frühe Umsetzung des Kommunal-Kombi im Vergleich zu den Vergleichsregionen zu einer zunehmenden Anzahl der Personen in AGH-MAE führte, wobei dies auch als langsamere bzw. spätere Abnahme interpretiert werden kann. Dem gegenüber ergeben sich für die spätere Förderung bzw. Umsetzung keinerlei signifikante Effekte.

Die Ergebnisse der Fixed-Effects-Schätzungen im unteren Teil der Tabelle 9.7 zeigen für die Personen in AGH-MAE insgesamt sowie für Männer und Frauen jeweils einen hochsignifikanten U-förmigen Zusammenhang mit der Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen, wie dies auch bereits für die Beschäftigung schaffenden Maßnahmen im SGB II insgesamt festgestellt wurde (vgl. 9.4.1). Offenbar wurden in Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen bezogen auf die Zahl der zivilen Erwerbspersonen nur vergleichsweise wenige Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden, AGH-MAE ersetzt, während gerade in Regionen mit einer hohen (normierten) Zahl an Kommunal-Kombi-Stellen gleichzeitig eine Zunahme der (normierten) Zahl an Personen in AGH-MAE stattgefunden hat. Dies gilt jedoch nicht für die Personen ab 50 Jahren. Hier deutet sich generell ein negativer Zusammenhang an, so dass für diese Personengruppe offenbar eine Ersetzung von AGH-MAE durch Kommunal-Kombi-Stellen stattgefunden hat.

**Abbildung 9.10: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-MAE für Frühe Umsetzer und Nicht-Umsetzer im Osten**

Mittelwerte, Obere und untere Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

#### b) Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante

Analog zum Vorgehen für die Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante werden auch für die Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante die Entwicklungen der normierten Zahl der Teilnehmenden im Zeitablauf für verschiedene Vergleichsgruppenansätze in den Abbildungen 9.11 bis 9.13 dargestellt.

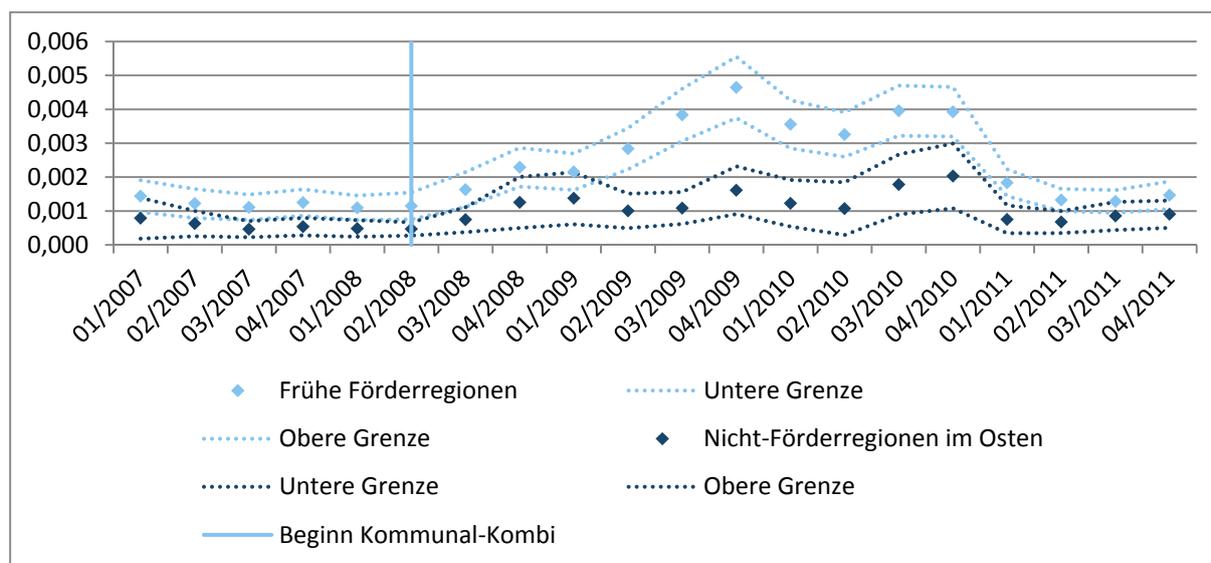
Abbildung 9.11 verdeutlicht, dass nach Einführung des Kommunal-Kombi die normierte Anzahl der Personen in AGH-Entgelt sowohl in den Frühen Förderregionen als auch in den Nicht-Förderregionen im Osten zugenommen hat, wobei der Anstieg in den Frühen Förderregionen deutlich stärker ausgefallen ist. Im Jahr 2011 sind die Werte für beide Gruppen in Folge der Kürzungen im Eingliederungstitel jeweils wieder auf das Ausgangsniveau zurückgefallen, und die Differenz zwischen beiden Gruppen entsprach dann wieder ungefähr der Differenz vor Einführung des Kommunal-Kombi.

In Abbildung 9.12 sieht man, dass die Entwicklung der Personen in AGH-Entgelt in den Späten Förderregionen auch nach Start des Kommunal-Kombi ungefähr derjenigen in den Nicht-Förderregionen im Osten folgte. Beide 95%-Konfidenzintervalle überlappen sich im gesamten Beobachtungszeitraum.

Schließlich zeigt Abbildung 9.13, dass es sowohl in den Frühen Umsetzeregionen als auch in den Förderregionen im Osten, in denen der Kommunal-Kombi nicht umgesetzt wurde, nach Einführung des Kommunal-Kombi zu einem deutlichen Anstieg der Personen in AGH-Entgelt-Stellen kam. Dieser fiel jedoch bei den Frühen Umsetzern etwas höher aus, wobei sich auch hier die Konfidenzintervalle überlappen.

**Abbildung 9.11: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-Entgelt für Frühe Förderregionen und Nicht-Förderregionen im Osten**

Mittelwerte, Obere und untere Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls



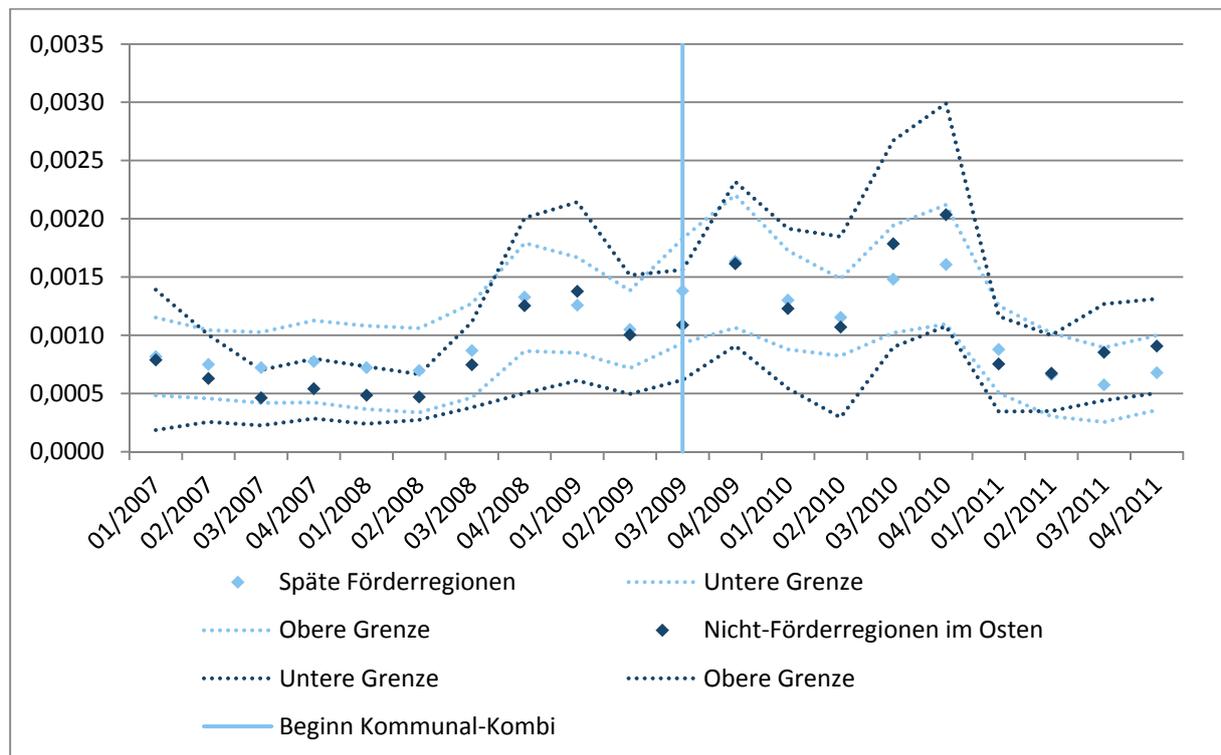
Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Die Ergebnisse der Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen in Tabelle 9.7 bestätigen im Wesentlichen die deskriptiven Beobachtungen. Auch bei Kontrolle für andere mögliche Einflussgrößen ergeben sich für die Frühen Förderregionen hochsignifikante positive Programmeffekte auf die normierte Anzahl an Personen in Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante. Dies gilt im Vergleich zu den Nicht-Förderregionen in Ostdeutschland sowie zur Gesamtheit aus Nicht-Förderregionen und Späten Förderregionen im Osten und zudem für alle betrachteten Teilgruppen. Die gleichen Ergebnisse erhält man für dieselben Vergleichsregionen auch für die Frühen Förderregionen in Ostdeutschland. Auch für die Frühen Umsetzer sind im Vergleich zu den Nicht-Umsetzern im Osten signifikant positive Programmeffekte beobachtbar. Allerdings gilt das nicht für die Frauen. Keinerlei Effekte der Programmeinführung zeigen sich analog zu den deskriptiven Ergebnissen in Abbildung 9.13 für die Späten Förderregionen. Dasselbe gilt für die Späten Umsetzer.

Die Fixed-Effects-Schätzungen, deren Ergebnisse im unteren Teil der Tabelle 9.8 dargestellt sind, zeigen einen hochsignifikanten umgekehrt U-förmigen Zusammenhang der normierten Anzahl an Personen in AGH-Entgelt mit der normierten Anzahl an Personen in Kommunal-Kombi-Stellen. Da der Scheitelpunkt bei sehr hohen Werten liegt, kann dieses Ergebnis so interpretiert werden, dass die Zahl der Personen in AGH-Entgelt zwar mit zunehmender Zahl an Personen in Kommunal-Kombi-Stellen zunahm, sich diese Zunahme jedoch im Bereich der höheren Werte abflachte.

**Abbildung 9.12: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-Entgelt für Späte Förderregionen und Nicht-Förderregionen im Osten**

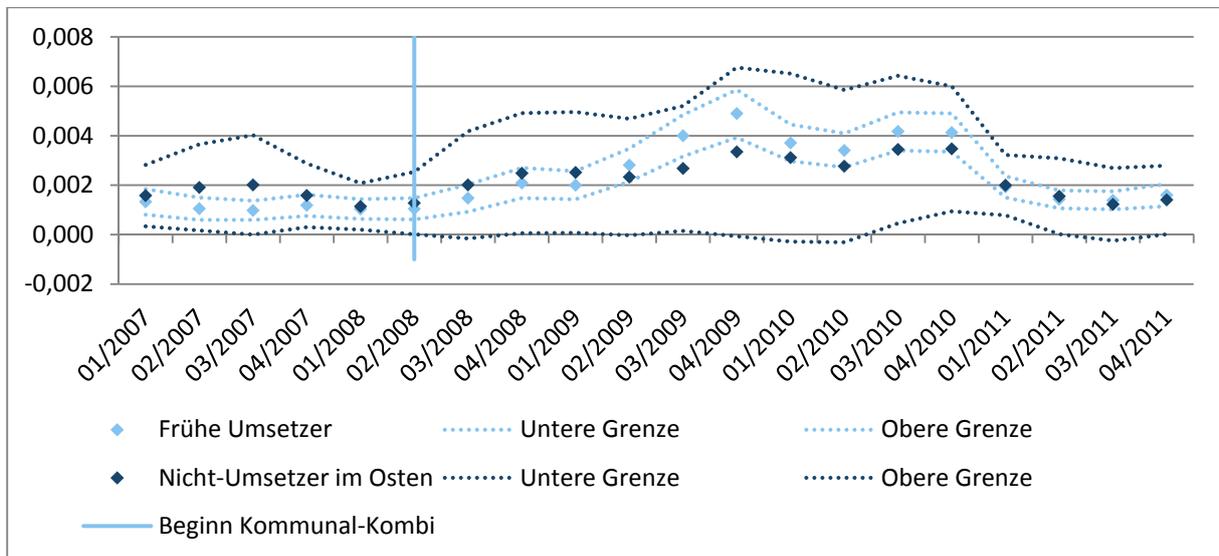
Mittelwerte, Obere und untere Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**Abbildung 9.13: Vergleich der zeitlichen Entwicklung der normierten Anzahl an Personen in AGH-Entgelt für Frühe Umsetzer und Nicht-Umsetzer im Osten**

Mittelwerte, Obere und untere Grenzen des 95%-Konfidenzintervalls



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

**Tabelle 9.8: Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Anzahl der Personen AGH-Entgelt – Ergebnisse auf Basis von Differenzen-in-Differenzen-Schätzungen sowie Fixed-Effects-Schätzungen**

Programm- gruppe	Vergleichs- gruppe	Insgesamt		Männer		Frauen		Ü50		
		Zeit- punkte	Quarta- le	Zeit- punkte	Quarta- le	Zeit- punkte	Quarta- le	Zeit- punkte	Quarta- le	
<b>Frühe Förderung</b>										
Frühe Förder- regionen (n=63)	Nicht Förder- regionen im Osten (n=14)	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Frühe Förder- regionen (n=63)	Andere Regionen im Osten (n=22)	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Frühe Förder- regionen im Osten (n=55)	Nicht Förder- regionen im Osten (n=14)	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
Frühe Förder- regionen im Osten (n=55)	Andere Regionen im Osten (n=22)	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++	+++
<b>Späte Förderung</b>										
Späte Förder- regionen (n=29)	Nicht Förder- regionen im Osten (n=14)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Frühe Umsetzung</b>										
Frühe Umsetzer (n=56)	Nicht- Umsetzer im Osten (n=6)	+	+++	+++	+++	0	0	+	++	
<b>Späte Umsetzung</b>										
Späte Umsetzer (n=5)	Nicht- Umsetzer (n=31)	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>FE-Schätzung</b>										
		<b>Ein- fach</b>	<b>Qua- driert</b>	<b>Ein- fach</b>	<b>Qua- driert</b>	<b>Ein- fach</b>	<b>Qua- driert</b>	<b>Ein- fach</b>	<b>Qua- driert</b>	
Alle Kreise	Zahl der Perso- nen in Kommu- nal-Kombi- Stellen	+++		+++		+++		+++		
		+++	---	+++	---	+++	---	+++	---	
Nur Kreise mit Kom- munal- Kombi- Umsetzung	Zahl der Perso- nen in Kommu- nal-Kombi- Stellen	+++		+++		+++		+++		
		+++	---	+++	---	+++	---	+++	---	

+++ / ---: Zu 1% signifikant positiv/negativ

++ / --: zu 5% signifikant positiv/negativ

+ / -: Zu 10% signifikant positiv/negativ

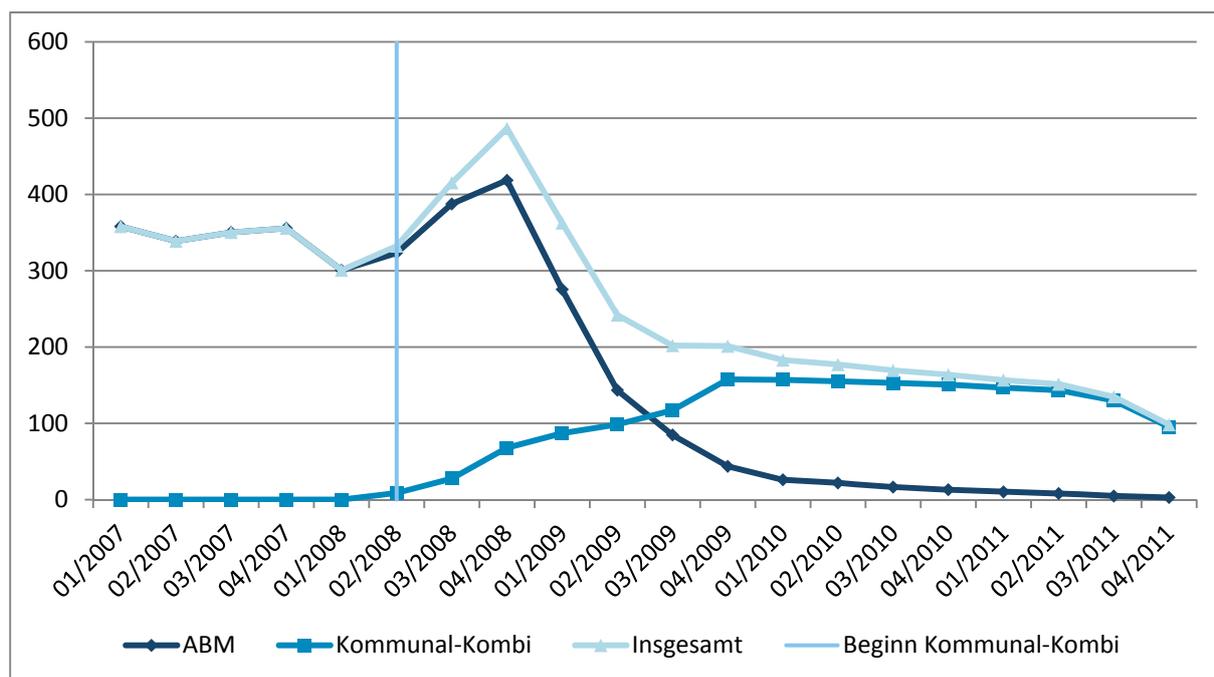
Quelle: Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

### 9.4.3 Entwicklung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Beschäftigungszuschuss in Folge der Einführung des Kommunal-Kombi

Wie in Abschnitt 9.2 bereits ausgeführt wurde, können weder die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen noch der „Beschäftigungszuschuss“ (Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II) in die Wirkungsanalysen auf Basis des Differenzen-in-Differenzen-Ansatzes einbezogen werden. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wurden zum 1. Januar 2009 aus dem SGB II gestrichen, so dass ihre Reduzierung und schlussendliche Abschaffung als Beschäftigung schaffende Maßnahme im SGB II auf eine politische Entscheidung zurückzuführen ist und nicht auf die Einführung des Kommunal-Kombi. Daher wird im Folgenden rein deskriptiv dargestellt, wie sich die Teilnehmerzahlen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Zeitablauf entwickelt haben. Der „Beschäftigungszuschuss“ wurde hingegen erst zum 1. Oktober 2007 in den Instrumentenkanon des SGB II aufgenommen. Somit können keine gemeinsamen Trends vor Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi identifiziert werden. Hier kann neben rein deskriptiven Ergebnissen zur Entwicklung der Teilnehmendenzahlen ergänzend auf Basis von Fixed-Effects-Schätzungen berichtet werden, wie sich die Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen auf die Anzahl der Personen im Beschäftigungszuschuss ausgewirkt hat.

a) *Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen ABM*

**Abbildung 9.14: Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl an Personen auf ABM- und Kommunal-Kombi-Stellen in den Förderregionen des Kommunal-Kombi von 01/2007 bis 04/2011**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Abbildung 9.14 zeigt die Entwicklung der durchschnittlichen Anzahl der Personen in ABM- und Kommunal-Kombi-Stellen im Zeitablauf vom ersten Quartal 2007 bis zum vierten Quartal 2011 in den Förderregionen des Kommunal-Kombi (Frühe und Späte Förderregionen).<sup>57</sup> Man erkennt, dass der Kommunal-Kombi zwar mit dem Auslaufen der ABM-Stellen entstanden ist und – was die regionalen Fallstudien nahelegen – auch einen Teil der ABM-Stellen ersetzt hat, jedoch nur etwa die Hälfte davon kompensieren konnte.

<sup>57</sup> Die Verwendung normierter Werte wie in den vorangegangenen Abschnitten führt zu sehr ähnlichen Verläufen.

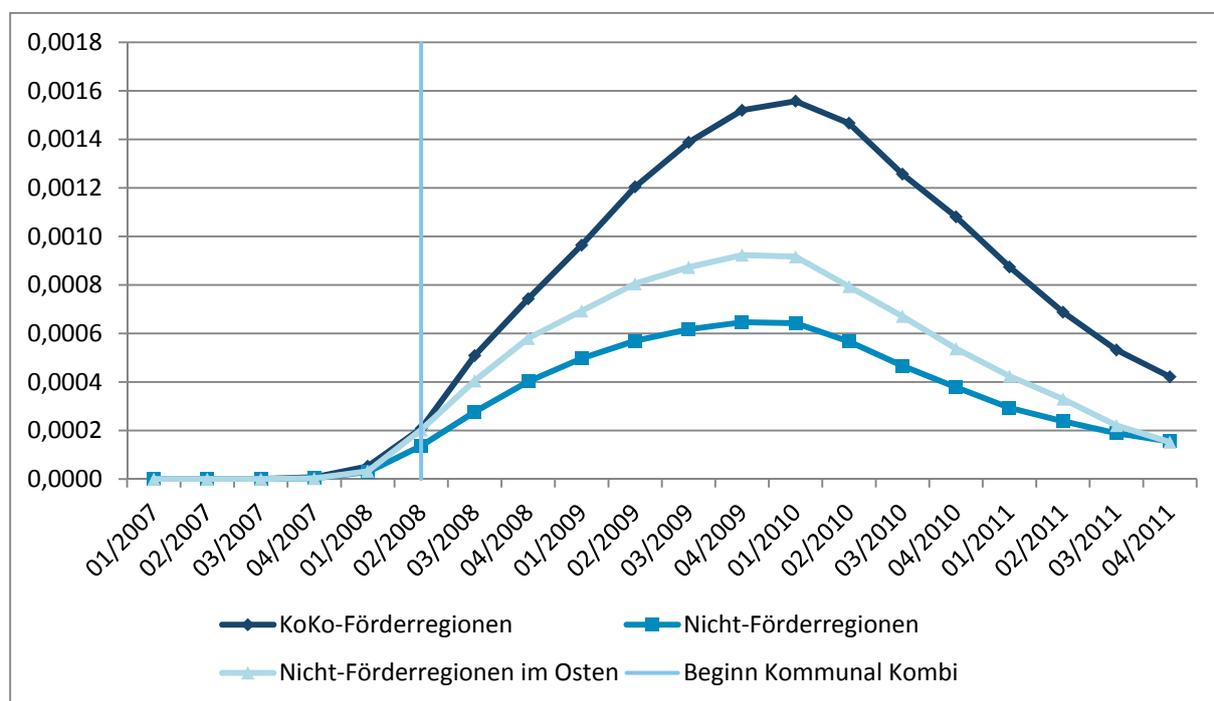
Dies dürfte auch das Phänomen des massiven Anstiegs der Personen in AGH-Entgelt in den Förderregionen erklären, die als zweite längerfristige Beschäftigung schaffende Maßnahme vermutlich ebenfalls den Ausfall der ABM-Stellen kompensieren sollten. Nicht erklärt wird damit jedoch, dass der Anstieg von AGH-Entgelt gerade in den Landkreisen und kreisfreien Städten besonders stark ausfiel, die auch noch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi zur Verfügung hatten. Hierfür gibt es zwei mögliche Erklärungen: Entweder setzten gerade die Frühen Förderregionen des Kommunal-Kombi besonders stark auf längerfristige Beschäftigung schaffende Maßnahmen und die entsprechenden Vergleichsregionen taten dies nicht oder aber in den Vergleichsregionen kam dem „Beschäftigungszuschuss“ eine größere Bedeutung zu. Dieser Frage wird im Folgenden nachgegangen.

b) „Beschäftigungszuschuss“ (Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e SGB II)

Die Höhe des „Beschäftigungszuschusses“ richtete sich nach der Leistungsfähigkeit des erwerbsfähigen Hilfebedürftigen und konnte in der ersten Förderphase bis zu 75 Prozent des berücksichtigungsfähigen Arbeitsentgelts für maximal 24 Monate betragen. „Beim Beschäftigungszuschuss“ kamen alle erwerbswirtschaftlich und nicht erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Beschäftigungsfelder in Betracht.

Abbildung 9.15 zeigt die zeitliche Entwicklung der normierten Anzahl an Personen, die über den Beschäftigungszuschuss gefördert wurden, in den Förderregionen (frühe und späte), allen Nicht-Förderregionen sowie den Nicht-Förderregionen im Osten.

**Abbildung 9.15: Entwicklung der durchschnittlichen normierten Anzahl an Personen, die über den „Beschäftigungszuschuss“ gefördert werden in den Förderregionen des Kommunal-Kombi, Nicht-Förderregionen und Nicht-Förderregionen im Osten von 01/2007 bis 04/2011**



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

Man erkennt, dass die Bedeutung dieses Instruments von Anfang 2008 bis Anfang 2010 in allen drei Gruppen systematisch zugenommen hat und dann wieder deutlich zurückgegangen ist. Dabei lagen die Werte der Förderregionen immer und weitgehend sehr deutlich über denen der beiden Vergleichsgruppen, was dafür spricht, dass auch dieses Instrument in den Förderregionen tendenziell stärker genutzt wurde.

Auch die in Tabelle 9.9 dargestellten Fixed-Effects-Schätzungen zu den Auswirkungen der Anzahl an Personen in Kommunal-Kombi-Stellen auf die Anzahl der Personen, die eine Förderung über den „Beschäftigungszuschuss“ erhielten, unterstützt diese Einschätzung. Es ergibt sich ein stark signifikant positiver – aber nichtlinearer – Zusammenhang, so dass die Zunahme der Personen mit „Beschäftigungszuschuss“ mit zunehmender Zahl an Kommunal-Kombi-Stellen zurückging.

**Tabelle 9.9: Auswirkungen der Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen auf die Anzahl der Personen mit einer Förderung über den „Beschäftigungszuschuss“ – Ergebnisse auf Basis von Fixed-Effects-Schätzungen**

		FE-Schätzung							
		Einfach	Quadriert	Einfach	Quadriert	Einfach	Quadriert	Einfach	Quadriert
Alle Kreise	Zahl der Personen in	+++		+++		+++		+++	
	KoKo-Stellen	+++	--	+++	--	+++	--	+++	--
Nur Kreise mit KoKo-Umsetzung	Zahl der Personen in	+++		+++		+++		+++	
	KoKo-Stellen	+++	---	+++	---	+++	--	+++	--

+++ / ---: Zu 1% signifikant positiv/negativ

++ / --: zu 5% signifikant positiv/negativ

+ / -: Zu 10% signifikant positiv/negativ

Quelle: Eigene Berechnungen. Eigene Darstellung.

#### 9.4.4 Zusammenfassung: Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Nutzung anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen

Ungefähr zeitgleich mit dem Start des Bundesprogramms Kommunal-Kombi lief das Instrument der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in Deutschland aus. Die durchgeführten deskriptiven und ökonometrischen Analysen zeigen, dass das Auslaufen dieses Instruments in den Frühen Förderregionen des Kommunal-Kombi weitaus stärker kompensiert wurde als in anderen Regionen. Dabei erfolgte diese Kompensation jedoch keineswegs ausschließlich über das Bundesprogramm Kommunal-Kombi. Vielmehr hat die Anzahl der Personen in den übrigen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen des SGB II in Folge der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi in jedem Fall nicht abgenommen, sondern tendenziell sogar zugenommen.

Nachweisen lässt sich ein deutlicher Anstieg der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante in den Frühen Förderregionen nach Einführung des Kommunal-Kombi. Deskriptive Analysen deuten auch auf eine intensivere Nutzung des „Beschäftigungszuschusses“ hin. Zudem hat die Anzahl der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in Folge der frühen Förderung durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi weniger stark abgenommen als in den Vergleichsregionen. Diese Regionen setzen daher vergleichsweise stärker auf den Einsatz Beschäftigung schaffender Maßnahmen.

Offenbar wurden in Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen nur vergleichsweise wenige Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden, eher andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen ersetzt, während gerade in Regionen mit einer hohen Zahl an Kommunal-Kombi-Stellen gleichzeitig eine Zunahme der Personen in anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen stattgefunden hat. Dies gilt auch speziell für Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante. Für Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante und Personen mit „Beschäftigungszuschuss“ gilt hingegen, dass die Zahl der Personen in diesen Maßnahmen mit zunehmender Zahl an Personen in Kommunal-Kombi-Stellen zunimmt, sich diese Zunahme jedoch abflacht.

## 9.5 Zusammenfassung: Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf den regionalen Arbeitsmarkt

Trotz der in den Fallstudien vorgefundenen Absprachen mit Kammern sowie der in manchen Bundesländern obligatorischen Unbedenklichkeitsbescheinigung durch die Kammern bei der Schaffung von Kommunal-Kombi-Stellen wurden für die Frühen Förderregionen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi massive Hinweise auf Substitutions- und Verdrängungseffekte in Form einer Zunahme der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche gefunden. Dies gilt insgesamt sowie für Männer und ab 50-Jährige. Ebenso finden sich für die Frühen Umsetzer massive Hinweise auf Substitutions- und Verdrängungseffekte bzw. arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitige Mitnahmeeffekte in Form einer Abnahme der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt. Dies gilt insgesamt sowie für Frauen und ab 50-Jährige.

Die Höhe dieser Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte hing zudem von der Intensität des Einsatzes des Kommunal-Kombi in den Landkreisen und kreisfreien Städten ab. So nahm die Anzahl der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche mit zunehmender Anzahl an Übergängen in die Kommunal-Kombi-Beschäftigung zu, teilweise auch bei zunehmender Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen. Die Anzahl der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt nahm sowohl mit steigender Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen als auch mit steigender Anzahl der Übergänge in Kommunal-Kombi-Stellen ab, wobei hier die Abnahme der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt mit zunehmender Zahl an Personen in Kommunal-Kombi-Stellen geringer wurde.

Die Höhe der festgestellten Substitutions- und Verdrängungseffekte ist alleine durch die Anzahl der geschaffenen Kommunal-Kombi-Stellen nicht erklärbar. Eine Erklärung liefert jedoch die mit der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi in den Frühen Förderregionen einhergehende Maßnahmenpolitik. Offenbar ging die Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi in diesen Regionen gleichzeitig auch mit einer intensiveren Nutzung anderer – vor allem längerfristiger – Beschäftigung schaffender Maßnahmen einher. Nachweisen lässt sich insbesondere ein deutlicher Anstieg der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante in den Frühen Förderregionen nach Einführung des Kommunal-Kombi. Deskriptive Analysen deuten auch auf eine intensivere Nutzung des „Beschäftigungszuschusses“ hin. Zudem hat die Anzahl der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in Folge der frühen Förderung durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi weniger stark abgenommen als in den Vergleichsregionen.

Während in den Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen nur vergleichsweise wenige Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden, eher andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen ersetzt wurden, hat gerade in Regionen mit einer hohen Zahl an Kommunal-Kombi-Stellen gleichzeitig eine Zunahme der Personen in anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen stattgefunden.

In der Gesamtschau ergaben sich die beobachtbaren Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte also dadurch, dass mit einer intensiven Nutzung des Kommunal-Kombi zugleich auch eine intensive Nutzung anderer – vor allem längerfristiger – Beschäftigung schaffender Maßnahmen erfolgte, die jeweils zu Substitution, Verdrängung und Mitnahme beigetragen und somit in ihrem Zusammenspiel den beobachteten Gesamteffekt hervorgerufen haben.

## 10 Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die kommunale Infrastruktur

Die Stärkung der kommunalen Infrastruktur stellte ein wichtiges Ziel des Kommunal-Kombi dar. In den Richtlinien des BMAS für dieses Bundesprogramm wird hierzu ausgeführt: „Mit diesem Programm soll insbesondere ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Strukturen und damit zum Aufbau von sozialem Kapital vor Ort geleistet werden“ (vgl. Richtlinien Kommunal-Kombi Punkt 1.2, S. 1, konsolidierte Fassung vom 9. April 2009). Aus diesem Grund wurde bei der Evaluation dieses Programms insbesondere bei den qualitativen Fallstudien sowie ergänzend im Fragenkatalog zum Kommunal-Kombi innerhalb der Trägerbefragung im Rahmen der ESF-Bundesevaluation dieses Thema vertieft bearbeitet. Insbesondere wurden die folgenden drei forschungsleitenden Fragen im Rahmen der Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi verfolgt:

- In welchem Umfang trägt das Programm zur Stärkung der kommunalen Infrastrukturen bei?
- Wurden ggf. kommunale Dienstleistungen ausgebaut oder vorhandene qualitativ verbessert?
- Wurden Vorkehrungen getroffen oder Strategien entwickelt, die ggf. ausgebauten oder verbesserten kommunalen Dienstleistungen zu verstetigten (Nachhaltigkeit)?

Abschnitt 10.1 befasst sich zunächst mit dem programmatischen Anspruch im Hinblick auf das Ziel der Stärkung der kommunalen Infrastruktur und den Grenzen der regionalen Umsetzung. Abschnitt 10.2 widmet sich den Inhalten und dem Niveau der Tätigkeiten im Rahmen des Kommunal-Kombi. In Abschnitt 10.3 werden der Mehrwert und die Nachhaltigkeit der mit Hilfe des Bundesprogramms geschaffenen Strukturen diskutiert.

### 10.1 Programmatischer Anspruch und Grenzen der regionalen Umsetzung

Um kommunale Infrastrukturangebote durch die mittels Kommunal-Kombi mögliche Förderung nachhaltig zu verbessern und zu stärken, wäre nach Auffassung der Evaluatoren ein vor Ort koordiniertes und längerfristig-strategisches Vorgehen unter kommunaler „Regie“ erforderlich. Dies bedeutet, dass entweder viele der Kommunal-Kombi-Stellen bei den Kommunen selbst oder dass die Stellen zumindest gemäß einem neu zu entwickelten oder vorhandenen kommunalen „Strukturentwicklungsplanes“ bei den diversen Trägern hätten geschaffen werden müssen. Aber beides hat – soweit die quantitativen verfügbaren und erhobenen Daten sowie die in über drei Jahren im Rahmen der Fallstudien gewonnenen Einblicke dies zu beurteilen erlauben – nicht oder kaum stattgefunden.

Wie der Abbildung 5.12 (s.o. Kapitel 5) zu entnehmen war, entfielen weniger als ein Viertel der geschaffenen Kommunal-Kombi-Stellen auf kommunale Arbeitgeber. Das Gros wurde von Vereinen, Genossenschaften und Stiftungen (45%), gemeinnützigen GmbHs (16%), Beschäftigungsgesellschaften (10%) sowie Kirchen und kirchlichen Organisationen (6%) beantragt. Somit fungierten die Kommunen weit seltener als ursprünglich angedacht als Arbeitgeber im Rahmen des Programms.<sup>58</sup>

Dass die Kommunen vergleichsweise selten Kommunal-Kombi-Stellen bei sich einrichteten, hatte vor allem zwei Gründe. Zum einen war ein mengenmäßig umfänglicheres Engagement der Kommunen finanziell nicht darstellbar. Denn – wie seitens einer für die vor-Ort-Koordination der Kommunal-Kombi-Förderung zuständigen Person bemerkt wurde – bestand das grundsätzliche Finanzierungsproblem des Kommunal-Kombi darin, dass gerade jene Kommunen, die aufgrund ihrer Strukturschwäche und damit verbundenen hohen und verfestigten Arbeitslosigkeit zu den förderfähigen Regionen zählten, wegen der daraus resultierenden Finanzschwäche die für die geforderte Ko-Finanzierung er-

---

<sup>58</sup> Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE – Erfahrungen und Perspektiven für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi (Bundestag-Drs. 17/1622, S.1).

forderlichen Mittel nicht hatten. Auch weitere Gesprächspartner/innen wunderten sich, dass dieser von Anfang an offensichtliche grundsätzliche „Webfehler“ des Kommunal-Kombi nicht gesehen wurde, dass gerade die förderwürdigen Kommunen ihn nicht ko-finanzieren konnten.

Zum anderen war es aufgrund des Erfordernisses einer tariflichen Entlohnung nur vergleichsweise selten möglich, Kommunal-Kombi-Stellen bei kommunalen Arbeitgebern einzurichten. Eine tarifliche Entlohnung stellte die Kommunen wegen der vergleichsweise hohen Kosten vor Probleme, gegen Versuche, eine untertarifliche Lösung zu finden, wehrten sich – wie von kommunalen Gesprächspartnern/innen berichtet wurde – die Personalräte. Als Konsequenz blieb vielerorts nur die Möglichkeit, auf gemeinnützige Einrichtungen zuzugehen und sie um die Einrichtung von Kommunal-Kombi-Stellen zu bitten, da sie meist Möglichkeiten hatten, zwar „ortsüblich“ aber nicht tariflich zu entlohnen. Diese Ortsüblichkeit bezog sich dann meist auf einen regionalen Entlohnungs-Konsens für Marktersatzmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Beschäftigungsförderung.

Nicht zuletzt aus dieser sehr starken Einbeziehung von gemeinnützigen – teilweise sehr kleinen – Einrichtungen als Arbeitgeber für Kommunal-Kombi-Stellen ist meist gewissermaßen ein „Flickenteppich“ der regionalen Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi entstanden, von dem selbst keine strukturbildende oder die kommunalen Angebote nachhaltig strukturierende Wirkung ausgehen konnte. Auch die Vielzahl der Tätigkeitsbereiche (vgl. Abschnitt 5.3) sowie insbesondere die Tatsache, dass es sich zumeist um kleine voneinander unabhängige Projekte handelte, bestätigt dieses Bild.

Im Hinblick auf die (geografische) Verteilung der Einsatzorte zeigt sich über die fünf Fallstudien, die in Landkreisen durchgeführt wurden, hinweg ebenfalls ein heterogenes Bild. In einem Teil der Fallstudienregionen waren die Einsatzorte annähernd flächendeckend über den gesamten Landkreis verteilt, in anderen konzentrierten sich die Stellen auf wenige Gemeinden oder einen Ausschnitt des Landkreises.

In den meisten der besuchten Fallstudien-Standorten wurde eine sehr breit gefächerte und inhaltlich nicht weiter vorbestimmte Umsetzung des Kommunal-Kombi angetroffen. Zur Illustration dieser für die regionale Implementation des Kommunal-Kombi typischen Umsetzung, die meist in einer vielgestaltigen – temporären (s.u.) – Unterstützung und Ausweitung bestehender regionaler Dienstleistungen und Angebote bestand, sei ein Fallbeispiel etwas ausführlicher dargestellt, an dem veranschaulicht werden kann, dass diese Unterstützung und Ausweitung vorhandener Dienstleistungen und Angebote meist nahezu flickenteppichartig, d.h. weitgehend unsystematisch und unkoordiniert erfolgte. Das folgende Beispiel entstammt einer Region Ostdeutschlands, in der bei zwei Trägern, einem Wohlfahrtsverband und bei der Kommune selbst insgesamt 50 Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden.

In dieser Region wurden durch die Nutzung des Kommunal-Kombi **bei der Kommune** eine so genannte „Bürgerhilfe“ neu eingerichtet, bei der drei Kommunal-Kombi-Beschäftigte kontinuierlich im öffentlichen Raum als Ansprechpartner/innen für Bürger und Touristen für Fragen und Beschwerden zur Verfügung standen, um u.a. relevante Sachverhalte für das Ordnungsamt (z.B. Müllablagerungen, Straßenschäden, Gehwegschäden usw.) an dessen Mitarbeiter/innen zu melden.<sup>59</sup>

Darüber hinaus wurden bestehende Einrichtungen des Kreises personell verstärkt: So wurde ein Kommunal-Kombi-Beschäftigter im *Tierpark* eingestellt, um eine „Zooschule“ für Schüler/innen einzurichten. Ein weiterer Kommunal-Kombi-Beschäftigter wurde in der Bibliothek mit spezifischen *IT-Aufgaben* betraut. Im *Grünflächenamt* wurde ein Teilnehmer für die Aufgaben der Anlage und Pflege eines „Naturlehrpfads“ eingestellt. Das Amt für Wirtschaftsführung stellte eine Kommunal-Kombi-Mitarbeiterin als *Karriereplanerin für Existenzgründungsinteressierte* ein. Eine weitere Person fand im Stadtmuseum eine Anstellung und betrieb dort das *Archiv*. Neben diesen direkt bei der Kommune beschäftigten Kommunal-Kombi-Kräften wurden weitere Personen ein-

<sup>59</sup> Gerade diese, durch den Kommunal-Kombi neu geschaffene „Bürgerhilfe“ sorgte bei Bürgern/innen, die sich an sie wandten, für Kritik, weil z.B. Meldungen über illegal deponierten Müll oder Falschparker lediglich an die zuständigen Stellen weitergeleitet werden konnten. Sie wurde wegen dieser mangelnden Bürgerakzeptanz nach Auslaufen der Förderung nicht weitergeführt.

gestellt, die ihre Arbeit bei *örtlichen Vereinen* – z.B. einer *Sozialtafel*, einem *Antiquariatsverein*, einer *Akademie* oder einem *Verkehrsgarten* – verrichteten.

In der **gemeinnützigen Einrichtung** kam es zu neuen Angeboten im Bereich *psychosozialer Hilfen* mit ambulanter Betreuung bei Projekten des Betreuungsverbands „Betreutes Wohnen“ und bei stationären Wohnstätten für psychisch kranke Menschen. Erstmals wurde dort eine *Sozialbetreuung für Behinderte* – Betreuung zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben angeboten. Das beinhaltete beispielsweise die Begleitung zu Veranstaltungen bzw. Ausflügen oder zum Arzt, Bereitstellung zusätzlicher Freizeitangebote und Hilfe bei der Einhaltung der Hausordnung wie z.B. Reinigung. Zwei Kommunal-Kombi-Kräfte wurden in der Wohnstätte eingesetzt. Sie waren dort für die Beschäftigung der Bewohner/innen in der Freizeit zuständig, z.B. Begleitung bei Spaziergängen, zur Theatergruppe, zum Chor oder Basteln.

Im Kinderbereich wurde zum einen eine Kommunal-Kombi-Stelle für *Kindertagesstätten* eingerichtet, um zusätzliche Arbeitsgemeinschaften, auch im handwerklichen Bereich wie z.B. eine Fahrrad-AG anzubieten. In diesem Bereich waren zuvor zwar auch Zivildienstleistende tätig, durch die Kommunal-Kombi-Stelle entstanden aber weitere, sonst nicht übliche Aufgabenbereiche. Des Weiteren arbeiteten zwei Kommunal-Kombi-Teilnehmende in der *stationären Wohnform für Kinder und Jugendliche*, so dass es dadurch für die Kinder und Jugendlichen auch einen männlichen Ansprechpartner gab.

Im *Altenpflegebereich* wurde das Angebot auf der Sozialstation, im ambulanten Bereich, der Tagespflege, im Seniorenpflegezentrum und im betreuten Wohnen ergänzt, indem Teilnehmende Senioren bei der Bewältigung ihres Alltags unterstützten (z.B. durch Gespräche oder gemeinsames Einkaufen). Im Bereich der *Behindertenbetreuung* von Schwerst-Mehrfachbehinderten wurden zwei Kommunal-Kombi-Beschäftigte in heilpädagogischen Wohnstätten eingesetzt, um zusätzliche, individuelle Betreuungsaufgaben (z.B. Spaziergänge oder andere Angebote wie Massage oder Bällchenbad) zu übernehmen.

Bei den *Begegnungsstätten* in den Ortsvereinen der gemeinnützigen Einrichtung wurden Aufgaben, die zuvor mittels AGH verrichtet wurden, von Kommunal-Kombi-Beschäftigten übernommen, wie die Betreuung der Gäste und Hilfe bei der Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung von Veranstaltungen. Der Träger hätte in den letzten Jahren mit drastischen Kürzungen bei den AGHs zu kämpfen gehabt. Diese Reduzierung hätte durch den Kommunal-Kombi bei den Begegnungsstätten zum Teil aufgefangen werden können, so dass das Spektrum an Veranstaltungen beibehalten werden konnte, die Öffnungszeiten allerdings dennoch reduziert werden mussten.

Auch in den Bereichen *Kleiderkammer* und *Möbellager* hätte der Kommunal-Kombi die Reduzierung der AGHs abfedern können.

Im Bereich der *Selbsthilfegruppen* wurden durch die Kommunal-Kombi-Stellen Aufgaben, wie die organisatorische Unterstützung der festangestellten Mitarbeiterin, die vorher durch AGHs geleistet wurden, übernommen.

Was in diesem regionalen Beispiel deutlich wird – dass durch die Umsetzung des Kommunal-Kombi durch die regionalen Akteure keine neue arbeitsmarktpolitische Strategie und keine neuen Kooperationsstrategien geschaffen wurden – war auch in den anderen Fallstudienregionen zu beobachten. In einigen besuchten Regionen wurde explizit darauf geachtet, dass durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi der bislang in der Region ausgehandelte arbeitsmarktpolitische Konsens nicht verändert wurde. „Nur“ wegen des Kommunal-Kombi sollte das zwischen den Akteuren austarierte arbeitsmarktpolitische Gesamtkonzept für die Region keine Veränderung erfahren. Vielmehr wurde das Bundesprogramm in die bestehenden Strukturen und – soweit vorhanden – Konzepte eingepasst und im Rahmen der über die Jahre gewachsenen Kooperationsbeziehungen umgesetzt. Es wurde hierbei auf bewährte Regelungen zurückgegriffen, wie Entlohnungsvereinbarungen für Beschäftigungsträger, Ausstellung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen durch bestimmte Stellen, Einbeziehung eines Beirats für Integration und Beschäftigung des Kreises, Rückgriff auf Unterstützungsleistungen bei der Antragstellung auf externe Dienstleister, institutionalisierte Runde-Tische-Gespräche der Arbeitsmarktakteure u.ä.

## 10.2 Tätigkeitsfelder

Die Fallstudien lassen darauf schließen, dass der überwiegende Teil der mittels des Bundesprogramms Kommunal-Kombi finanzierten Stellen hinsichtlich des Anspruchsniveaus und den erforderlichen Qualifikationen dem Bereich von Hilfs- und Helfertätigkeiten zuzuordnen war. Dies korrespondiert nicht zuletzt mit der in der Regel von den Beschäftigungsträgern, Vereinen und Kommunen in Rahmen dieser Förderung realisierbaren Entlohnung. Dabei kann allerdings zwischen Tätigkeiten mit und ohne Eigenverantwortung (ggf. auch koordinierende Funktionen) unterschieden werden. Zudem handelte es sich in vielen Fällen um Stellen, bei denen direkt mit Menschen gearbeitet wurde, und deshalb ein gewisses Maß an sozialen Kompetenzen erforderlich war. Dies gilt insbesondere für Tätigkeiten im sozialen Bereich sowie im Umgang mit Kindern/Jugendlichen im Bereich des Sports.

Besondere Schwerpunkte inhaltlich-fachlicher Art lassen sich bei den mit Kommunal-Kombi geförderten Stellen auch in den neun Fallstudienregionen nicht ausmachen. Insgesamt wurde auch in diesem Rahmen von den Trägern, Verbänden, Vereinen und Kommunen die gesamte Bandbreite an äußerst heterogenen Beschäftigungsmöglichkeiten ausgeschöpft bzw. auf jene zurückgegriffen, die auch sonst, in anderen Zusammenhängen der öffentlichen Beschäftigungsförderung, etwa mittels Arbeitsgelegenheiten oder zuvor Arbeitsbeschaffungs- und Strukturanpassungsmaßnahmen finanziert wurden. Typische Tätigkeitsfelder, auf denen Kommunal-Kombi-Stellen eingerichtet wurden, sind entweder direkt von den Kommunen oder von Vereinen, Verbänden oder sonstigen Trägern betriebene

- Schulen, Kindergärten und Kindertagesstätten
- Krankenhäuser und Seniorenheime
- sozialpädagogische Angebote für Jugendliche
- Kultur- und Tourismusangebote der Kommunen
- der Bereich Landschaftspflege und Umweltschutz
- Stadtraumpflege
- Sport- und Freizeitangebote.

Im Bereich der Schulen und Kindertagesangebote waren Helfertätigkeiten wie zum Beispiel die Unterstützung der Hausmeister bei Reparatur- und Pflegearbeiten im Außenbereich, Schulassistenten im Bereich der Bibliotheken, so genannte Schülerlotsen oder die Mitarbeit in der Küche, bei Säuberungs- und Wäschetätigkeiten üblich. Mancherorts wurde darauf geachtet, dass keine direkte pädagogische Betreuung oder unmittelbar hauswirtschaftliche Tätigkeiten von den Kommunal-Kombi-Beschäftigten ausgeübt wurden, sondern die Erzieher/innen etwa durch die Vorbereitung von Bastelarbeiten, An- und Ausziehen der Kinder, Waschen von Lätzchen, Aus- und Einräumen der Spülmaschine, Desinfizieren der Spielsachen oder die Mithilfe beim Mittagessen von Routinetätigkeiten entlastet wurden, die ansonsten von diesen pädagogischen Fachkräften erbracht werden mussten.

Für den klinischen und Seniorenbereich typische Tätigkeiten waren die Patientenbegleitung (z. B. Unterstützung bei der Anmeldung in bestimmten Bereichen, beim Aufladen von Telefonkarten, bei der Nutzung des Internets, beim Essen und sonstigen alltäglichen Verrichtungen), die Besucherkinderbetreuung (Basteln, Singen, Spielen) oder Begleitung der Senioren/innen beispielsweise bei Einkaufs-, Behörden- und Arztgängen.

Ein Beispiel für Einsatzmöglichkeiten im Bereich der Jugendarbeit stellte die gezielte Beschäftigung von Männern im ansonsten von Sozialpädagoginnen dominierten offenen Jugendeinrichtungen dar, um für die überwiegend männlichen Besucher auch männliche Bezugspersonen und Ansprechpartner etwa für Computer und Computerspiele bieten zu können.

Die von den Kommunal-Kombi-Beschäftigten auf dem Tätigkeitsfeld Kultur und Tourismus erbrachten Dienstleistungen waren sehr vielgestaltig. Beispielsweise dienten sie dazu, die Öffnungszeiten von

Museen, Bibliotheken, (Tier-)Parks oder sonstigen Freizeiteinrichtungen zu erweitern. Teilweise umfassten sie die Mitarbeit bei der Vorbereitung und Durchführung von Großprojekten und kommunalen Veranstaltungen wie Kindertag, Spielefest, Stadtparkfest oder Ausstellungen.

Um der Gefahr einer Verdrängung regulärer Arbeit zu begegnen, wurden in einem der besuchten Kreise Tätigkeiten im Bereich Landschaftspflege und Umweltschutz grundsätzlich von der Förderung mittels Kommunal-Kombi ausgeschlossen, wobei aber auch dort unter der Bezeichnung „kultureller“ Vorhaben Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden, die durchaus Tätigkeiten im Bereich des Garten- und Landschaftsbaus, etwa Laubarbeiten u.ä. umfassten. In allen anderen besuchten Regionen gehörten landschaftspflegerische Aufgaben zum Kanon der mit Kommunal-Kombi geförderten Stellen, die teilweise direkt im kommunalen Gartenbauamt eingerichtet wurden, und Tätigkeiten in einer städtischen Kompostieranlage, im Tierpark, im Botanischen Garten beinhalteten oder Aufgaben wie die Einrichtung und Unterhaltung eines Naturlehrpfades im Stadtwald, die Pflege von Wanderwegen oder die Pflege von Naturspielplätzen umfassten.

Die Stadtraumpflege im engeren Sinne, die etwa das Sauberhalten des Bahnhofsvorplatzes oder anderer städtischer Plätze und Anlagen betrifft, wurde nur selten mittels Kommunal-Kombi gefördert, weil in diesem speziellen Bereich insbesondere die Kammern besonders genau darauf achteten, dass keine Verdrängung von regulärer Arbeit durch öffentliche Beschäftigungsförderung stattfinden sollte. Dennoch wurden auch in diesem Bereich teilweise Kommunal-Kombi-Stellen eingerichtet und von den Kammern oder den für die Bescheinigung der ordnungspolitischen Unbedenklichkeit zuständigen Stellen gebilligt, sofern es als absehbar galt, dass den Kommunen für diese öffentlichen Aufgaben in den nächsten Jahren keine Mittel zur Verfügung stehen würden.

Eine weitere typische Nutzung des Kommunal-Kombi zur Förderung gemeinnütziger Beschäftigter wurde von Vereinen, insbesondere Sportvereinen geschaffen, die zur Pflege und Unterhaltung ihrer Liegenschaften und sonstigen Anlagen oder Gebäuden Sportplatzwart, Hausmeister u.ä. einstellten. Teilweise unterstützten diese Kräfte die Vereine auch in der Jugend- und Trainingsarbeit, sodass diese Angebote erweitert werden konnten.

Die skizzierten Einsatzmöglichkeiten können nur beispielhaft das vielgestaltige Tätigkeitsspektrum beleuchten, welches mittels des Kommunal-Kombi gefördert wurde. Daneben gab es auch eine Vielzahl an eher singulären Beschäftigungsprojekten wie etwa eine flächendeckende Fahrgastbetreuung im ÖPNV, muttersprachliche Ansprechpartner/innen für Sportvereine, die Einrichtung von „Schulclubs“, die regelmäßig Elternkaffees zur Lernförderung veranstalteten oder Schulbibliotheken einrichteten, die Einrichtung von „Schulstationen“ zur verbesserten Betreuung von Kindern aus „Problemfamilien“, die Gewährleistung einer durchgängigen telefonischen Erreichbarkeit von Stadtteilinitiativen, die Aufbereitung archäologischer Fundstücke aus dem Landkreis, die Organisation der Zimmervergabe eines Biobauernhofes, das Betreiben einer „mobilen Bibliothek“ mittels eines Bücherbusses oder einer offenen Kreativ-Werkstatt, eines Tanz- oder Zirkusprojektes.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch, dass in einigen Fällen die als Arbeitgeber der Kommunal-Kombi-Beschäftigten fungierenden Träger für ihren eigenen Bedarf Verwaltungskräfte über dieses Programm – quasi zur Quersubventionierung des mit der Administration des Kommunal-Kombi verbundenen Verwaltungsaufwandes als Ersatz für eine fehlende Trägerpauschale – eingestellt haben.

### **10.3 Die – temporäre – Stärkung des Infrastrukturangebots**

In den besuchten Fallstudienregionen konnte sichtbar werden, dass die Kommunal-Kombi-Stellen – für den Zeitraum, in dem sie bestanden bzw. gefördert wurden – Umfang und Qualität der vor Ort seitens der Kommunen und gemeinnützigen Einrichtungen erbrachten Leistungen durchaus erhöhten, weil zumindest für drei Jahre deren Dienstleistungsangebot fortgeführt, verstetigt, erweitert sowie auch

qualitativ verbessert wurde, wie diese allein mittels kurzfristiger Arbeitsgelegenheiten nicht möglich gewesen wäre. Nicht zuletzt wegen des faktischen Wegfalls von ABM und SAM bot der Kommunal-Kombi den Vereinen und Trägern die Möglichkeit, gemeinnützige Tätigkeiten wieder über einen längeren Zeitraum anbieten zu können, da sie in der Regel zur Aufrechterhaltung ihrer Angebote auf Arbeitnehmer/innen aus dem zweiten oder dritten Arbeitsmarkt angewiesen sind. Der Kommunal-Kombi sei für viele gemeinnützige Einrichtungen „zur rechten Zeit“ gekommen, da die anderen Finanzierungsmöglichkeiten weggebrochen seien.

Nach Auskunft der in den Fallstudien Befragten war eine Verbesserung der Angebote und Dienstleistungen in allen Bereichen erkennbar, in denen der Kommunal-Kombi eingesetzt werde: längere Öffnungszeiten von Museen und Begegnungsstätten, Kleiderkammern, Essensausgaben für Bedürftige, kontinuierliche Ansprechpartner/innen in Vereinen, ordentlichere Grünflächen, verlässliche und persönliche Betreuung von Senioren/innen, individuellere Betreuungsmöglichkeiten und Erziehungsarbeit in Kindertagesstätten und Jugendclubs, verbesserte Information für Touristen und Bürger/innen mittels eines umfassenderen Bürgerservices, u.v.m. Zum einen sei die qualitative Verbesserung der erbrachten Dienstleistungen dadurch erzielt worden, dass Stammkräfte von Hilfs- und Routinetätigkeiten entlastet worden seien und sie sich deswegen intensiver ihren genuinen Aufgaben widmen konnten. Zum anderen seien auf Grundlage der Kommunal-Kombi-Stellen zusätzliche, zuvor nicht erbrachte Leistungen angeboten worden.

In der in Abschnitt 10.1 bereits eingeführten Beispielregion stellte sich die Bewertung durch die Akteure wie folgt dar:

Hinsichtlich der **Qualität** der angebotenen Dienstleistungen haben sich nach Auskunft der Kommune und der gemeinnützigen Einrichtung ausnahmslos Verbesserungen durch den Kommunal-Kombi ergeben. Mit den erweiterten oder neuen Angeboten im kommunalen Raum sei die Attraktivität der Kommune für die Bürger/innen, als auch in touristischer Hinsicht erhöht worden. Festgemacht wurde dies beispielsweise an steigenden Besucherzahlen (im Museum) oder Nutzerzahlen (z.B. Mitgliederzahl im Antiquariatsverein). Die touristische Attraktivität der Kommune hätte auch deshalb erhöht werden können, weil durch die zusätzlichen Kommunal-Kombi-Kräfte gezielt öffentlichkeitsrelevante Aktionen (z.B. Internet-Präsenz, Organisation und Durchführung von Stadtfesten, wie z.B. das einmal im Jahr durchgeführte „Bücherfest“ des Antiquariatsvereins) umgesetzt werden konnten. Eine Erhöhung der Attraktivität resultierte zudem auch daraus, dass die Angebote – auch durch verbesserte oder längere Öffnungszeiten – durchgängig und verlässlich genutzt werden könnten. Die Akzeptanz der kommunalen Dienste sei aufgrund dieser umfänglicher gegebenen Nutzungsmöglichkeiten gestiegen.

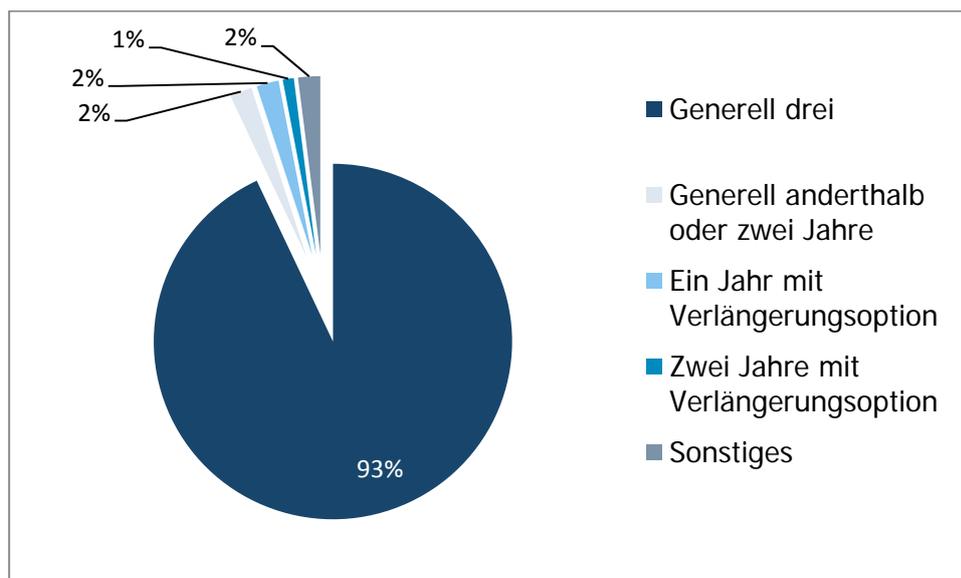
Aus struktureller Sicht wurden die Angebote des Tierparks sowie des Grünflächenamts als besonders bedeutsam herausgestellt: So sei die „Zooschule“ bei Schulklassen und Kindergärten sehr beliebt, und das Grünflächenamt hätte erst durch die Kommunal-Kombi-Förderung den bereits seit längerer Zeit im Stadtwald geplanten „Naturlehrpfad“ einrichten und dort auch „Waldolympiaden“ für Schulklassen und Gruppen aus Kindertagesstätten organisieren können.

Die gemeinnützige Einrichtung benennt die Qualitätsverbesserung insbesondere in jenen Bereichen, in denen sie nicht unbedingt auf zusätzliche Hilfe angewiesen sei. So sei es beispielsweise im Bereich der psychosozialen Hilfen zur Qualitätsverbesserung gekommen: Die größere und individuellere Betreuungsleistung führe zu einer höheren Lebensqualität und zum Erhalten/ Erhöhen der Selbstständigkeit der Betreuten. Insbesondere bei anspruchsvollen Aufgaben, wie bei der regionalen Kontaktstelle für Selbsthilfegruppen, hätte durch die dreijährige Unterstützung Kontinuität entstehen können.

Eine weitere qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebots wurde von den befragten Personen mit der insbesondere im Vergleich zu AGHs längeren Beschäftigungsdauer von drei Jahren begründet, die zumindest teilweise die Förderung „höherwertiger“ Tätigkeiten erlaube. Entsprechend zeigt die Trägerbefragung, dass von der Möglichkeit dreijähriger Verträge in der Regel auch Gebrauch gemacht wurde. Fast alle (93% vgl. Ab. 10.1) wurden von vorneherein für die maximal mögliche Förderzeit von drei Jahren abgeschlossen.

In dieser klaren Ausrichtung der Beschäftigungsverhältnisse auf die maximale Förderdauer von drei Jahren kommt die in fast allen Fallstudiengesprächen geäußerte Auffassung der Träger zum Ausdruck, dass die Besonderheit und das Wertvolle des Kommunal-Kombi vor allem in der für bisherige Beschäftigungsmaßnahmen außergewöhnlichen langen Förderdauer gesehen wurde. Es ist deswegen naheliegend, dass davon auch entsprechend Gebrauch gemacht wurde und kurzfristige Beschäftigungsverhältnisse weitgehend vermieden wurden, da letztere der besonderen „Logik“ des Kommunal-Kombi aus Sicht der beteiligten Akteure zuwiderliefen.

**Abbildung 10.1: Dauer der im Rahmen des Kommunal-Kombi geschlossenen Arbeitsverträge (Angaben der Träger in %)**



Quelle: Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation 2011/12 (n = 675).

Nach Auskunft der Träger nutzten sie diese vergleichsweise lange Vertragsdauer zum einen vor allem deswegen, weil sie der Auffassung waren, den Geförderten „etwas Gutes“ zu tun, wenn sie ihnen mittels des Kommunal-Kombi zu einer dreijährigen Beschäftigungsperspektive verhelfen würden. Man habe eine längere Zeit zur Verfügung, um mit den Personen zu arbeiten, sie zu motivieren und Kenntnisse und Fähigkeiten zu vermitteln. Gerade in dieser langfristigen Förderung habe man Gelegenheit Hemmnisse besser abbauen zu können, da dies häufig längere Zeit beanspruche, als beispielsweise eine AGH-MAE zur Verfügung stelle. Der Mehrwert für die Teilnehmenden liege nach Auskunft einiger Träger in der Steigerung des Selbstvertrauens der Beschäftigten. Eine Aufgabe über einen längeren Zeitraum ausführen zu können, fördere den Aufbau eines Selbstwertgefühls und des Erlebens, sich wieder oder zum ersten Mal als „vollwertige Arbeitskraft“ empfinden zu können; was für eine Bewerbung um eine weitere berufliche Tätigkeit nützlich sein könnte. Durch eine längerfristige Beschäftigungsförderung erhielten die Teilnehmenden die Chance, auf einem Arbeitsplatz zu verweilen und sich dort zu bewähren. Kurzfristige und nicht sozialversicherungspflichtige Verträge wirkten sich hingegen eher negativ auf die Motivation und das Selbstbewusstsein der Teilnehmenden aus. Allerdings wurde in diesem Zusammenhang seitens der Träger meist auch das Problem gesehen, dass das „Verweilen“ auf einem für drei Jahre geförderten Arbeitsplatz das Interesse an einer Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt merklich reduziere.

Zum anderen profitierten in der Regel auch die Träger selbst von diesen kontinuierlichen Beschäftigungsverhältnissen, da die vergleichsweise lange Beschäftigungsdauer nach deren Bekunden auch der Qualität der von ihnen angebotenen Dienstleistungen zuträglich war. Die längere Förderdauer und die damit verbundene finanzielle Absicherung über einen längeren Zeitraum ermögliche es den Trägern erst, gewisse Angebote und Dienstleistungen überhaupt anbieten zu können, weil die notwendige

Planungssicherheit gegeben sei. Mit dem längerfristig zur Verfügung stehenden Personal hätten zudem inhaltlich breitere und tiefergehende Aufgaben und Projekte initiiert und durchgeführt werden können, als dies mit Arbeitsgelegenheiten MAE möglich gewesen sei. Speziell im sozialen Bereich, in dem ein gewisses Vertrauensverhältnis zu den Nutzerinnen und Nutzern ausgebaut werden müsse, sei eine längere Förderdauer und die damit verbundene personelle Kontinuität besonders wichtig. Dennoch lassen die Fallstudien auch darauf schließen, dass in vielen Fällen von der Möglichkeit eines qualitativ hochwertigeren Einsatz der Kommunal-Kombi-Beschäftigten gar kein Gebrauch gemacht wurde, sondern diese eben auch typischen AGH-MAE-Tätigkeiten nachgingen.

Aus den überwiegend im Bereich der sozialen Dienstleistungen angesiedelten typischen Tätigkeitsfeldern ist zu schließen, dass das über das Bundesprogramm Kommunal-Kombi erweiterte und verbesserte bzw. aus vorhergehender Beschäftigungsförderung fortgeführte kommunale Leistungsangebot zum größeren Teil bedürftigen und benachteiligten Menschen zugutekam, die etwa von Verbesserungen in Seniorenheimen, Kindertages- und Jugendbegegnungsstätten, Bibliotheken, preisgünstigen oder kostenlosen Freizeitangeboten, Kleiderkammern, Tafeln und ähnlichen unmittelbar profitierten. Ebenfalls profitierten offenbar Nutzer/innen kultureller Angebote sowie Ehrenamtliche in Vereinen, die durch Kommunal-Kombi-Beschäftigte Unterstützung erhielten.

Von Beginn an wurde in den Fallstudiengesprächen – sowohl bei den koordinierenden Stellen als auch bei den Trägern – überwiegend Skepsis im Hinblick auf die infrastrukturelle und beschäftigungspolitische Nachhaltigkeit der Programmwirkungen sichtbar. Weder die koordinierenden Stellen noch die Träger hatten sich in der Regel Gedanken über die Nachhaltigkeit der durch den Kommunal-Kombi geschaffenen Stellen gemacht oder spezielle Vorkehrungen getroffen. Die Interviewpartner/innen bei den Trägern wie bei den Koordinierungsstellen gingen bereits zu Beginn des Förderzeitraums davon aus, dass die mittels Kommunal-Kombi geschaffenen oder finanzierten Stellen nach Ablauf der Förderung in der Regel nicht in sozialversicherungspflichtige Stellen übergehen und damit keine kommunalen Strukturen nachhaltig gestärkt werden würden. Es wurde meist die Auffassung vertreten, dass sobald die Förderung endete und keine neue Förderung zur Verfügung stünde, die Stellen und die damit aufrecht erhaltenen Dienstleistungsangebote voraussichtlich wieder weitgehend wegfallen würden.

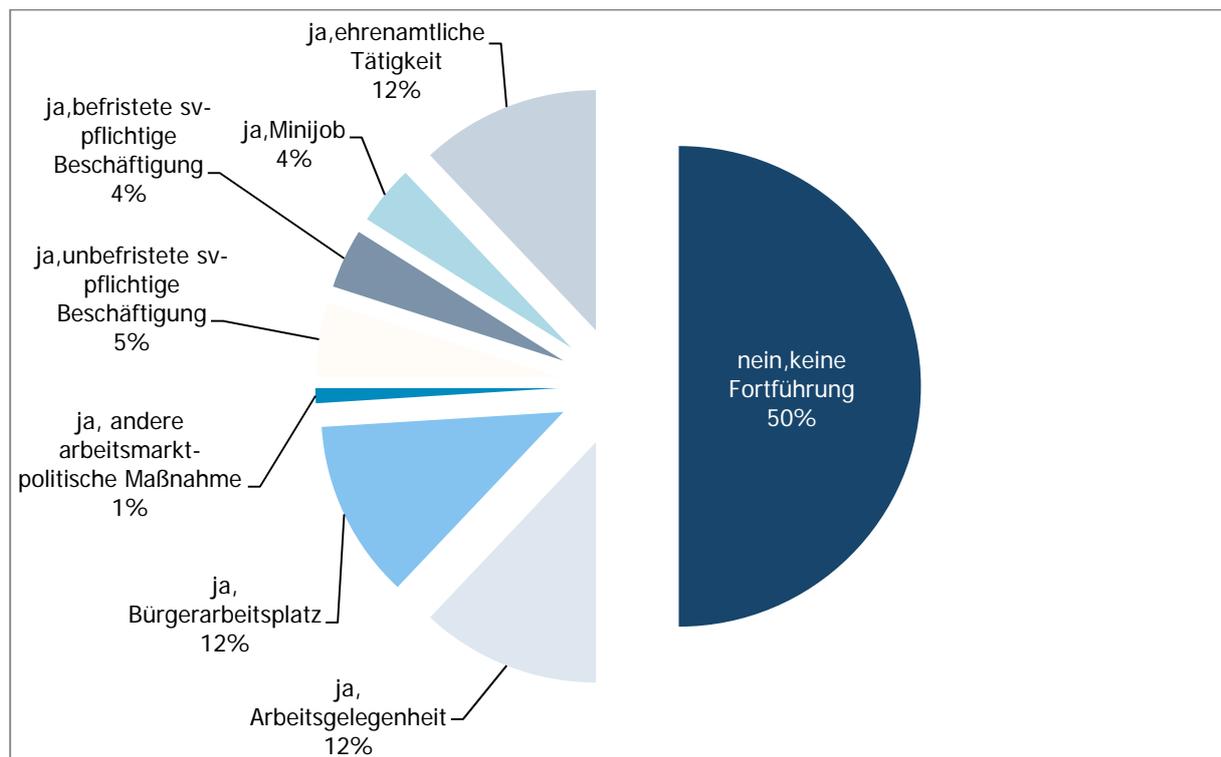
Im Hinblick auf die strukturelle Seite der Förderung wurde darauf verwiesen, dass bereits die Finanzierung des Eigenanteils für die Kommunal-Kombi-Stellen für viele Träger ein Problem darstelle, so dass sie kaum Möglichkeiten sähen, nach der Förderphase die gesamte Finanzierung für diese Stellen übernehmen zu können. Die Träger, ob Kommunen oder gemeinnützige Einrichtungen und Vereine, könnten aus Kostengründen kaum Kommunal-Kombi-Stellen in dauerhafte, ungeforderte Stellen überführen. Zudem könne von öffentlich geförderten Stellen, die aus ordnungspolitischen Gründen in wirtschaftsneutralen, zusätzlichen Tätigkeitsbereichen angesiedelt sein müssten, nicht erwartet werden, dass sie sich zu wirtschaftlich selbst tragenden Stellen entwickeln könnten. Die Schaffung marktfähiger, ungeforderter Stellen aus dem Kommunal-Kombi heraus stehe mit der Forderung nach Zusätzlichkeit und Gemeinnützigkeit im Konflikt. An dieser Einschätzung der Befragten zur sehr begrenzten Nachhaltigkeit der durch den Kommunal-Kombi angestoßenen oder ermöglichten Dienstleistungen und Angeboten hatte sich bis zum Programmende nichts Wesentliches geändert.

Eine sich selbst tragende Verstetigung des durch den Kommunal-Kombi angeschobenen temporären Ausbaus der kommunalen Dienstleistungen fand somit nach Einschätzung der Gesprächspartner/innen in den Fallstudienregionen kaum statt, da man nach Auskunft der befragten Akteure in der kommunalen Verwaltung, bei den Trägern sowie in den Verbänden und Vereinen weitgehend generell auf exogene Alimentierung angewiesen sei. In nur sehr wenigen Fällen habe der Kommunal-Kombi als eine Art Anschubfinanzierung für kommunale Dienstleistungen fungiert, von der ein Impuls zur Verselbstständigung ausging.

Diese qualitativ gewonnenen Eindrücke werden durch die im Zeitraum November 2011 bis Januar 2012 durchgeführte flächendeckende quantitative Online-Befragung der Beschäftigungsträger der Kommunal-Kombi-Stellen im Rahmen der ESF-Bundesevaluation bestätigt, an der sich 675 Träger beteiligt hatten.

Nach Auskunft dieser Träger wurde die Hälfte der durch den Kommunal-Kombi geförderten Angebote oder Dienstleistungen nach Auslaufen des Bundesprogrammes in gleicher oder ähnlicher Weise fortgeführt (vgl. Abbildung 10.2), davon die Hälfte mittels Beschäftigung schaffender Maßnahmen, jeweils etwa wiederum hälftig durch AGH und als Bürgerarbeitsplätze (jeweils 12%) oder mittels sonstiger arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (1%).

**Abbildung 10.2: Voraussichtliche Fortführung der Kommunal-Kombi-Stellen 2012 (Angaben der Träger in %)**



„Werden die durch den Kommunal-Kombi geförderten Angebote bzw. Dienstleistungen nach Auslaufen des Bundesprogramms in gleicher oder ähnlicher Art und Weise fortgeführt? Wenn ja, in welcher Form?“

Quelle: Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation 2011/12 (n = 675).

Ein Viertel der fortgeführten bisherigen Tätigkeiten, das entspricht einem Achtel aller Kommunal-Kombi-Stellen, wurde nach Auskunft der Träger nach Auslaufen der Förderung auf dem ersten Arbeitsmarkt erbracht: 5% in unbefristeter und 4% in befristeter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, weitere 4% mittels Minijobs. Das verbleibende Viertel der fortgeführten Tätigkeiten bzw. Achtel aller Kommunal-Kombi-Stellen sollte fortan unentgeltlich, in Form ehrenamtlicher Tätigkeit, geleistet werden (12%).

Dies deckt sich mit den Erkenntnissen aus den neun Fallstudienregionen. Soweit möglich wurde versucht, die durch die Kommunal-Kombi-Stellen ermöglichten Angebote über AGH-Projekte abzusichern, sofern das Jobcenter eine entsprechende Bewilligung erteilte und geeignete SGB II-Kunden zuwies. Die Aktivitäten der Vereine wurden teilweise über ehrenamtliche Tätigkeit, meist in deutlich eingeschränkter Form, fortgeführt. Als wichtigste Finanzierungsquelle zur Fortführung der mittels Kommu-

nal-Kombi-Stellen für drei Jahre finanzierten Aktivitäten wurden allerorts vor allem die Modellprojekte „Bürgerarbeit“ genutzt.

Nach Auskunft einiger Träger scheiterte die Fortführung der Kommunal-Kombi-Stellen durch Bürgerarbeitsplätze besonders im sozialen Bereich jedoch häufig am Kriterium der Zusätzlichkeit. Viele Stellen, die im Rahmen des Kommunal-Kombi vom BVA noch ohne Bedenken bewilligt worden seien, seien jetzt im Rahmen der Bürgerarbeit aufgrund mangelnder Zusätzlichkeit nicht mehr bewilligt worden.

Hinsichtlich der allerorts angestrebten und häufig realisierten Fortführung der Kommunal-Kombi-Tätigkeiten durch Bürgerarbeitsplätze sei erwähnt, dass mancherorts sogar beklagt wurde, dass nicht dieselben Personen (sic!) die bereits über Kommunal-Kombi gefördert wurden, über Bürgerarbeitsplätze weiter finanziert werden könnten, weil letzte das Förderkriterium Langzeitarbeitslosigkeit voraussetzten, die durch die dreijährige Beschäftigung auf Kommunal-Kombi-Stellen nicht mehr gegeben sei!

Im Bereich der Kindertagesstätten seien hingegen aufgrund des neuen Kinderförderungsgesetzes (KiFöG) teilweise Kommunal-Kombi-Beschäftigte als Hauswirtschaftshilfen u.ä. übernommen worden.

## 11 Wirtschaftlichkeit des Bundesprogramms Kommunal-Kombi

In diesem Kapitel wird untersucht, ob das Bundesprogramm Kommunal-Kombi unter Berücksichtigung aller Kosten und Einsparungen sowie bei Beachtung der Programmeffekte wirtschaftlich war (Effizienzanalyse).

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung erfolgt insgesamt sowie für die einzelnen an der Finanzierung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi beteiligten staatlichen Ebenen: Europäische Union (ESF-Mittel), Bund, Länder und Kommunen. Zudem erfolgt eine Abschätzung der Wirtschaftlichkeit auch für einzelne Personengruppen: Frauen, Männer und ab 50-Jährige.

Zunächst wird in Abschnitt 11.1 das konzeptionelle Vorgehen erläutert. Anschließend werden die Berechnungen und ihre Ergebnisse im Einzelnen dargestellt.

### 11.1 Konzeption der Effizienzanalysen

Die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung für das Gesamtprogramm besteht aus zwei wesentlichen Arbeitsschritten:

- Der Gegenüberstellung von allen Kosten der Umsetzung des Programms mit allen gleichzeitig stattfindenden Einsparungen und Mehreinnahmen (direkte Kosten und Einsparungen)
- Der Berechnung von Einsparungen und Mehreinnahmen bzw. Mehrausgaben und Wenigereinnahmen in Folge positiver bzw. negativer Beschäftigungseffekte

Tabelle 11.1 zeigt in der Übersicht alle zu berücksichtigenden Bestandteile der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Die direkten Kosten der Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi für die öffentliche Hand liegen in den folgenden Bereichen:

- *Beim Bund:* In der Bezuschussung der durch Kommunal-Kombi entstandenen Beschäftigungsverhältnisse mit bis zur Hälfte des Bruttoentgelts maximal 500 Euro
- *Bei der EU:* In der Bezuschussung der Lohn- und Sozialversicherungskosten eines Kommunal-Kombi-Arbeitsplatzes mit 200 Euro monatlich bzw. 300 Euro bei Personen ab 50 Jahren monatlich pro Arbeitsplatz
- *Bei den Ländern:* In der Bezuschussung von Kommunal-Kombi-Arbeitsplätzen durch die Länder im Rahmen von Landes-Kofinanzierungsprogrammen
- *Bei den Kommunen:* In der Finanzierung des kommunalen Eigenanteils bei eigenen Stellen sowie eines Zuschusses an nicht kommunale Träger

Hinzu kommen mit der Umsetzung des Programms verbundene Verwaltungskosten auf allen staatlichen Ebenen – beginnend beim BMAS und dem BVA bis in die einzelnen Kommunen. Hierüber liegen jedoch keine verlässlichen Informationen vor, weil die Verwaltungsausgaben beim BVA für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi und die Modellprojekte „Bürgerarbeit“ nur gemeinsam ausgewiesen werden, so dass diese in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung vernachlässigt werden müssen. Allerdings darf die technische Hilfe generell maximal bei 4% liegen, so dass diese Vernachlässigung gerechtfertigt werden kann.

Weiterhin existieren auch auf der Ebene der nicht kommunalen Träger Kosten für das Bundesprogramm, einerseits aus der Eigenbeteiligung an der Stellenfinanzierung, andererseits wiederum aufgrund des für die Träger bestehenden administrativen Aufwands bei der Stellenbeantragung, der Abrechnung sowie ggf. der Betreuung von Kommunal-Kombi-Beschäftigten. Während sich die Finanzie-

rungsbeiträge der Träger als privater Finanzierungsanteil in den ESF-Finanzdaten wiederfinden, liegen auch für den administrativen Aufwand der Träger keine monetären Informationen vor. Somit gilt generell, dass die hier vorgenommene Wirtschaftlichkeitsbetrachtung von den Ausgaben für die Administration des Programms absieht.

**Tabelle 11.1: Übersicht über die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung des Gesamtprogramms**

<b>A.</b>	<b>Direkte Kosten und Einsparungen</b>
<b>1.</b>	<b><i>Unmittelbare Kosten des Kommunal-Kombi</i></b>
	Bei der EU
	Beim Bund
	Bei den Ländern
	Bei den Kommunen
<b>2.</b>	<b><i>Direkte Einsparungen von LLu und LfU</i></b>
	Beim Bund (LLu und LfU-Anteil)
	Bei den Kommunen (LfU)
<b>3.</b>	<b><i>Einnahmen durch Kommunal-Kombi-Beschäftigung bei Steuern und Sozialabgaben</i></b>
	Bei den Sozialversicherungen (abzüglich Wenigereinnahmen aus SGB II)
	Beim Bund
	Bei den Ländern
	Bei den Kommunen
<b>B.</b>	<b>Programmeffekte</b>
<b>4.</b>	<b><i>Einsparungen bei anderen Maßnahmen</i></b>
	Einsparungen durch Nicht-Teilnahme an anderen Maßnahmen
<b>5.</b>	<b><i>Beschäftigungseffekte während der Beschäftigung im Kommunal-Kombi</i></b>
<b>5.1</b>	<b><i>Wirkungen auf LLu und LfU</i></b>
	Beim Bund (LLu und LfU-Anteil)
	Bei den Kommunen (LfU)
<b>5.2</b>	<b><i>Fiskalische Effekte bei Steuern und Sozialabgaben</i></b>
	Bei den Sozialversicherungen (gegengerechnet Einnahmen aus SGB II)
	Beim Bund
	Bei den Ländern
	Bei den Kommunen
<b>6.</b>	<b><i>Beschäftigungseffekte nach der Beschäftigung im Kommunal-Kombi</i></b>
<b>6.1</b>	<b><i>Wirkungen auf LLu und LfU</i></b>
	Beim Bund (LLu und LfU-Anteil)
	Bei den Kommunen (LfU)
<b>6.2</b>	<b><i>Fiskalische Effekte bei Steuern und Sozialabgaben</i></b>
	Bei den Sozialversicherungen (gegengerechnet Einnahmen aus SGB II)
	Beim Bund
	Bei den Ländern
	Bei den Kommunen
<b>7.</b>	<b><i>Substitutions- und Verdrängungseffekte</i></b>
	Bei den Sozialversicherungen (gegengerechnet Einnahmen aus SGB II)
	Beim Bund
	Bei den Ländern
	Bei den Kommunen
<b>8.</b>	<b><i>Infrastruktureffekte</i></b>
	Bei den Kommunen

Quelle: Eigene Darstellung.

Aus den ESF-Finanzdaten unmittelbar liegen folgende Informationen für die einzelnen geförderten Projekte differenziert nach Jahren vor:

- Die Gesamtausgaben für das Projekt
- Der Finanzierungsbeitrag aus Bundes-ESF-Mitteln
- Der öffentliche Finanzierungsanteil als Summe aus Bundes-, Landes- und Kommunalmitteln
- Der private Finanzierungsanteil

Aus den Gesamtausgaben für ein Projekt lassen sich die Gesamtausgaben pro Stelle berechnen, daraus wiederum das gezahlte Bruttoentgelt. Aus dem berechneten Bruttoentgelt ergibt sich der Bundeszuschuss für die Stelle. Die Höhe der Landeszuschüsse wird mit Hilfe der in Tabelle 5.1 dargestellten Zuschussregelungen abgeschätzt.<sup>60</sup> Als Restgröße zwischen Gesamtausgaben pro Stelle und den Ausgaben der anderen Financiers ergibt sich der kommunale Finanzierungsbeitrag.

Einsparungen ergeben sich für Bund und Kommune dadurch, dass sich in Folge eines Lohneinkommens aus der Kommunal-Kombi-Beschäftigung der Bezug von Leistungen des SGB II reduziert. Hierzu wurden von der BA-Statistik für alle kreisfreien Städte und Landkreise die durchschnittlichen Bedarfe differenziert nach den Leistungsarten (Regelleistung SGB II, Regelleistung Sozialgeld, Mehrbedarfe, Leistungen für Unterkunft und Heizung) und den Bedarfsgemeinschafts-Typen (Alleinstehende, Alleinerziehende, Paare mit Kind, Paare ohne Kind) in monatlichem Turnus für die Jahre 2008 bis 2012 geliefert und den BA-Prozessdaten der Teilnehmenden über den Bedarfsgemeinschafts-Typ zugespielt. Mit Hilfe der Information über die Höhe der Lohneinkommen aus der Kommunal-Kombi-Beschäftigung in den BA-Prozessdaten wurde der Anrechnungsprozess des eigenen Einkommens auf den Bedarf nachvollzogen.

**Tabelle 11.2: Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz**

Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz					
Jahr	2008	2009	2010	2011	2012
Beitragssatz	38,8%	40,2%	39,6%	40,4%	40,1%

Quelle: Bekanntmachung des BMAS.

Hierfür mussten jedoch zunächst aus den in den BA-Prozessdaten vorliegenden Bruttolohninformationen Nettolöhne bestimmt werden. Hierfür wurde zum einen der Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung – berechnet als die Hälfte der in Tabelle 11.2 dargestellten jährlichen Gesamtsozialversicherungsbeiträge – abgezogen. Zum anderen wurde die Lohnsteuerbelastung abgeschätzt. Als Problem erweist sich dabei, dass das Haushaltseinkommen und die Art der steuerlichen Veranlagung für die einzelnen Personen nicht nachvollzogen werden können. Zur Approximation wurden daher für jeden BG-Typ vier Einkommensquartile für die Monateinkommen aus dem Kommunal-Kombi gebildet und mit Hilfe des Lohnsteuerrechners des Bundesfinanzministeriums die monatliche Steuerbelastung für die Durchschnittseinkommen der vier Quartile bestimmt. Die Kirchensteuer wird nicht berücksichtigt.

Für die einzelnen Bedarfsgemeinschafts-Typen werden die folgenden Annahmen unterstellt:

- Alleinstehende: Steuerklasse 1
- Alleinerziehende: Steuerklasse 2. Es wird von einem Kind ausgegangen.
- Paare mit Kind:
  - Für die Hälfte der Personen: Steuerklasse 3. Es wird von zwei Kindern ausgegangen.
  - Für die andere Hälfte der Personen: Steuerklasse 4. Es wird von einem Kind ausgegangen.
- Paare ohne Kind:

<sup>60</sup> Teilweise sind Vereinfachungen erforderlich. So werden müssen die vom Land Berlin gezahlten Zuschüsse mit Hilfe der durchschnittlichen Entgelte berechnet werden. Für die ebenfalls vom Land Berlin gezahlten Trägerpauschalen werden Durchschnittswerte verwendet. Die Trägerpauschalen lassen sich nicht von den übrigen Zuschüssen trennen und werden entsprechend für die Berechnung der Bruttoentgelte nicht abgezogen.

- Für die Hälfte der Personen: Steuerklasse 3.
- Für die andere Hälfte der Personen: Steuerklasse 4.

Durch Anrechnung der Nettolöhne gemäß den Anrechnungsregelungen des SGB II unter Berücksichtigung der Freibeträge kann abgeschätzt werden, in welcher Höhe sich die Zahlungen in den einzelnen Leistungsarten durch die Aufnahme der Kommunal-Kombi-Beschäftigung reduzieren. Die Differenzierung nach Leistungsarten ist erforderlich, weil die Kommunen lediglich an den Leistungen für Unterkunft und Heizung beteiligt sind. Der Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft und Heizung wurde auf Basis der Werte in Tabelle 11.3 abgeschätzt. Die auf Basis der BA-Prozessdaten berechneten Werte werden dann insgesamt auf die Grundgesamtheit aller Kommunal-Kombi-Beschäftigten hochgerechnet.

Hinzu kommen Einsparungen für die Grundsicherungsträger, weil sie in Folge der Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi keine Beiträge mehr an die Sozialversicherungsträger abführen müssen. Hierfür wird auf Durchschnittsätze pro Bedarfsgemeinschaft aus der Statistik der BA zurückgegriffen.<sup>61</sup>

**Tabelle 11.3: Bundesanteil an den Leistungen für Unterkunft und Heizung**

Bundesanteil an den Kosten der Unterkunft					
Jahr	2008	2009	2010	2011	2012
Durchschnittliche Beteiligung des Bundes	29,2%	26,0%	23,6%	25,1%	33,0%

Quelle: Bundeshaushaltspläne der entsprechenden Jahre.

Für Bund, Länder und Kommunen ergeben sich schließlich Mehreinnahmen, weil die im Rahmen des Kommunal-Kombi beschäftigten Personen Lohn- und Einkommensteuer sowie Sozialabgaben zahlen. Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen werden in gleicher Weise bestimmt wie zur Berechnung der Nettolöhne. Auf der Einnahmenseite der Sozialversicherung sind dabei jedoch zusätzlich die Arbeitgeberbeiträge zu berücksichtigen. Im Gegenzug werden jedoch die wegfallenden Beiträge zur Sozialversicherung aus den Leistungen des SGB II bei den Einnahmen der Sozialversicherung abgezogen.

Da für jeden Bedarfsgemeinschafts-Typ nur vier durchschnittliche Lohneinkommen für die vier Quartile verwendet werden können, werden die Steuereinnahmen aufgrund der Progression des Steuertarifs unterschätzt. Dieser Effekt dürfte in dem hier relevanten Bereich geringerer Einkommen jedoch nur sehr wenig ins Gewicht fallen. Zudem wird er teilweise ausgeglichen: Umso stärker die Steuereinnahmen unterschätzt werden, desto mehr werden die Nettolöhne und damit die Einsparungen bei den SGB II-Leistungen überschätzt. Die Genauigkeit der Schätzungen der Lohnsteuer für die Kommunal-Kombi-Beschäftigten beeinflusst somit weniger stark die Gesamtwirtschaftlichkeit, sondern in erster Linie die Verteilung von Kosten und Nutzen zwischen den Akteuren. Die berechneten Steuermehreinnahmen werden gemäß dem gesetzlichen Verteilungsschlüssel zu 15% den Kommunen sowie zu je 42,5% den Ländern und dem Bund zugerechnet.

Mit Hilfe der bis hierhin dargestellten Schritte kann das direkte Kosten-Nutzen-Verhältnis des Bundesprogramms Kommunal-Kombi ohne Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte ermittelt werden. Dabei wird das Barwertverfahren zugrunde gelegt, d.h. Einnahmen und Ausgaben späterer Jahre fallen weniger ins Gewicht. Für die Folgejahre (ab 2009) wird dabei ein jährlicher Diskontierungsfaktor von 2% verwendet.

<sup>61</sup> Dabei handelt es sich um Einsparungen für den Bund, jedoch um Mindereinnahme in gleicher Höhe für die Sozialversicherungsträger. Die Höhe dieses Betrags beeinflusst somit nicht die Gesamtwirtschaftlichkeit des Programms, sondern lediglich die Verteilung zwischen Bund und Sozialversicherung.

Um ein aussagekräftiges Gesamtbild zu erhalten, müssen jedoch die in Folge der Programmeffekte entstehenden Einsparungen und Mehreinnahmen bzw. Mehrausgaben und Wenigereinnahmen berücksichtigt werden. Wesentlich dabei sind die Beschäftigungseffekte des Programms. Hintergrund dafür ist, dass sich ein positiver Beschäftigungseffekt auch positiv auf die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben auswirkt und gleichzeitig zu Einsparungen bei den SGB II-Leistungen führt. Umgekehrt bedeutet ein negativer Beschäftigungseffekt, dass der öffentlichen Hand zusätzliche Einnahmen entgangen sind und sie auf Einsparungen bei den Ausgaben für die SGB II-Leistungen verzichten musste.

Hierfür sind die in Kapitel 8 ermittelten Wirkungen einer Teilnahme am Bundesprogramm Kommunal-Kombi auf die Übergänge in den ersten Arbeitsmarkt wesentlich. Dabei wurden jedoch die Beschäftigungseffekte einer Teilnahme am Kommunal-Kombi durch einen Vergleich mit Vergleichspersonen vorgenommen, die im gleichen Zeitraum an anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilgenommen haben können. Daher sind bei der Wirtschaftlichkeitsanalyse auch die damit verbundenen Kosten zu berücksichtigen, die sich für die Wirtschaftlichkeit des Kommunal-Kombi kostenmindernd auswirken. Um die Höhe der entsprechenden Einsparbeträge abschätzen zu können, wird die Maßnahmenteilnahme der für die Wirkungsanalysen verwendeten Kontrollgruppe herangezogen. Deren Teilnahmehäufigkeit und -dauer während der Laufzeit des Kommunal-Kombi wird auf die Anzahl der Kommunal-Kombi-Beschäftigten hochgerechnet. Informationen für die monatlichen Kosten der alternativen Maßnahmen für die Jahre 2008 bis 2011 wurden aus den Eingliederungsbilanzen der BA gewonnen.<sup>62</sup>

Wie in Abschnitt 8.4 gezeigt wurde, ergibt sich bis zu 42 Monate nach Beginn des Kommunal-Kombi (also mindestens sechs Monate nach dessen Ende) in Folge des so genannten Lock-In-Effekts ein negativer Einfluss der Teilnahme am Bundesprogramm Kommunal-Kombi auf die Integrationswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt. Dieser liegt im Durchschnitt bei 5,7 Prozentpunkten (Frauen: 6,5 Prozentpunkten, Männer: 5,0 Prozentpunkten, ab 50-Jährige: 3,3 Prozentpunkte). Bezieht man dies auf die Gesamtzahl der Kommunal-Kombi-Stellen, so waren während der Laufzeit der Maßnahme jeweils 902 Personen nicht in regulärer Beschäftigung, die ohne die Teilnahme am Kommunal-Kombi in einer regulären Beschäftigung gewesen wären. Bei den Männern sind es 391, bei den Frauen sogar 521 und bei den ab 50-Jährigen 318. Auf dieser Basis können sowohl die dem Bund und den Kommunen entgangenen Einsparungen bei den SGB II-Leistungen als auch die der öffentlichen Hand entgangenen Mehreinnahmen bei Einkommensteuer und Sozialversicherungsbeiträgen bis zu 42 Monate nach Beginn des Kommunal-Kombi abgeschätzt werden.

45 Monate nach Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung zeigen die Analysen in Abschnitt 9.4 insgesamt sowie für die Männer einen signifikant positiven Beschäftigungseffekt. Dieser liegt insgesamt bei 2 Prozentpunkten und bei den Männern bei 2,5 Prozentpunkten. Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung wird auf dieser Basis ermittelt, wie lange dieser positive Beschäftigungseffekt jeweils anhalten müsste, damit sich die Investitionen in das Programm rechnen. Dabei wird von einer jährlichen Bruttolohnsteigerung in Höhe der verwendeten Diskontierungsrate (2%) ausgegangen. Dem gegenüber ist bei den Frauen sowie bei den ab 50-Jährigen 45 Monate nach dem Beginn des Kommunal-Kombi weder ein signifikant positiver noch ein signifikant negativer Beschäftigungseffekt erkennbar.

Informationen zur im Rahmen der Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt erzielbaren Lohnhöhe werden aus den BA-Prozessdaten für die in den ersten Arbeitsmarkt integrierten Kommunal-Kombi-Beschäftigten gewonnen, wobei hier vereinfachend nur das durchschnittliche monatliche Erwerbseinkommen – berechnet aus den Tagessätzen und differenziert nach Bedarfsgemeinschafts-Typ – verwendet wird, womit die entgangenen Steuereinnahmen unterschätzt werden.

---

<sup>62</sup> Fehlende Werte wurden durch den Durchschnitt der vorhandenen Werte ersetzt.

In Kapitel 9 wurden Verdrängungs- und Substitutionseffekte in Förderregionen des Kommunal-Kombi nachgewiesen. Allerdings wurde insbesondere deren Höhe darauf zurückgeführt, dass mit dem Einsatz des Kommunal-Kombi zugleich auch ein verstärkter Einsatz anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen einherging. Somit lässt sich die durch den Kommunal-Kombi unmittelbar hervorgerufene Substitution und Verdrängung nicht exakt quantifizieren. Zudem wären bei einer Einbeziehung sehr viele Annahmen über die Höhe der Entlohnung bei den verdrängten und substituierten Arbeitskräften sowie über die Dauer der zu erwartenden Arbeitslosigkeit und die Art und Höhe des Leistungsbezugs erforderlich. Vor diesem Hintergrund sind die monetären Effekte der unmittelbar durch den Kommunal-Kombi ausgelösten Substitutions- und Verdrängungseffekte nicht zu monetarisieren. Eine direkte Einbeziehung dieser Effekte in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung kann daher nicht erfolgen. Jedoch werden ergänzend zwei alternative Szenarien mit unterschiedlichen Annahmen über Höhe und Qualität der Substitution und Verdrängung berechnet. In einem Fall wird angenommen, dass Substitutions- und Verdrängungseffekte in einer Größenordnung von 25% der durch den Kommunal-Kombi geschaffenen Stellen unmittelbar auf den Kommunal-Kombi zurückzuführen sind. In dem anderen Fall wird von einem Wert von 50% ausgegangen. Vereinfachend wird dann jeweils davon ausgegangen, dass sich die Einsparungen und Mehreinnahmen entsprechend reduzieren. Bei den Einsparungen kämen während der Laufzeit des Kommunal-Kombi neue Leistungsbeziehende in einem Umfang von 25% bzw. 50% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten hinzu. Die Mehreinnahmen durch Steuern und Sozialabgaben würden sich um 25 bzw. 50% reduzieren, weil nicht alle geschaffenen Stellen zusätzlich entstanden sind, sondern im Gegenzug reguläre Stellen in der entsprechenden Anzahl weggefallen sind.

Wie bereits in Abschnitt 3.3 ausgeführt, können zudem die Infrastruktureffekte des Bundesprogramms Kommunal-Kombi nicht quantifiziert werden. Zum einen lassen sich diese aufgrund der überwiegend sehr kleinteiligen Umsetzung des Programms nicht erfassen. Zum anderen ist der damit gewonnene Nutzen nur sehr schwer quantifizierbar. Um diesen Aspekt in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung nicht zu vernachlässigen, wird hier ein Szenario basierend auf einer spezifischen Annahme über die Höhe der Infrastruktureffekte gerechnet. Die Annahme besteht darin, dass sich private Träger und Kommunen jeweils rational verhalten und genau so viel in das Programm investieren, wie sie auch an Nutzen daraus ziehen. Dabei könnte davon ausgegangen werden, dass die Kommunen genau so viel in das Programm stecken, dass ihre Beteiligung durch Einsparungen bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung (LfU), Steuermehreinnahmen und Infrastruktureffekte gerade aufgewogen wird. Die Infrastruktureffekte ergeben sich in diesem Szenario aus der Summe der privaten Finanzierungsbeiträge und der Differenz aus dem kommunalen Finanzierungsbeitrag und der bei den Kommunen direkt anfallenden Einsparungen (bei den Leistungen für Unterkunft und Heizung (LfU)) und Mehreinnahmen durch Steuern.

## **11.2 Ergebnisse der Effizienzanalyse**

### **11.2.1 Direkte Kosten und Einsparungen**

Tabelle 11.4 gibt einen Überblick über die mit dem Kommunal-Kombi verbundenen unmittelbaren Kosten und Einsparungen ohne die Beschäftigungseffekte insgesamt sowie für die beteiligten öffentlichen Financiers. Bei Anwendung des Barwertverfahrens mit einem Diskontfaktor von 2% ergeben sich unmittelbare Gesamtkosten des Bundesprogramms Kommunal-Kombi über die gesamte Laufzeit in Höhe von 632 Millionen Euro. Der größte Anteil entfällt mit 239 Millionen Euro auf den Bund. Auf die Europäische Union und die Kommunen entfallen jeweils etwas mehr als 125 Millionen Euro. Die Länder leisten einen Beitrag von etwas über 100 Millionen Euro. Hinzu kommen private Mittel von knapp 37 Millionen Euro.

Die geschätzten Einsparungen bei den SGB II-Leistungen durch die Aufnahme der geförderten Beschäftigungsverhältnisse im Rahmen des Kommunal-Kombi liegen insgesamt bei knapp 350 Millionen

Euro. Da der Bund Hauptfinanzier des SGB II ist und die Leistungen des Bundes bei der Anrechnung des eigenen erzielten Einkommens vorrangig abgeschmolzen werden, die Leistungen der Kommunen nachrangig, entfällt mit 325 Millionen Euro der Großteil der Einsparungen auf den Bund. Für die Kommunen ergeben sich lediglich geschätzte Einsparungen in Höhe von knapp 23 Millionen Euro.

Aufgrund der geringen Lohnhöhen bei Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen fallen auch nur in geringem Umfang Lohnsteuereinnahmen an. Die Mehreinnahmen durch Steuern und Abgaben kommen somit überwiegend den Sozialversicherungen zugute. Sie profitieren mit Mehreinnahmen in Höhe von rund 126 Millionen Euro von der Kommunal-Kombi-Beschäftigung. Steuermehreinnahmen fallen nur in einer geschätzten Größenordnung von gut neun Millionen Euro an. Jeweils knapp vier Millionen Euro entfallen auf Bund und Länder, knapp 1,4 Millionen Euro auf die Kommunen.

**Tabelle 11.4: Direkte Kosten und Einsparungen für die beteiligten Institutionen (Barwerte in Euro)**

	Insgesamt	EU	Bund	Länder	Kommunen	Sozialversicherung
Unmittelbare Kosten des Kommunal-Kombi	-632.035.483	-126.163.144	-239.084.626	-102.015.793	128.013.778	0
Einsparungen von LLu und LfU	347.407.970	0	324.665.332	0	22.742.638	0
Mehreinnahmen durch Steuern und Sozialabgaben	135.163.243	0	3.928.320	3.928.320	1.386.466	125.920.138
Ergebnis	-149.464.270	-126.163.144	89.509.026	-98.087.473	-103.884.674	125.920.138
Pro Stelle	-9.445	-7.972	5.656	-6.198	-6.565	7.957

Quelle: Eigene Berechnungen.

Bei Berücksichtigung aller unmittelbaren Kosten und Einsparungen – ohne die Beschäftigungseffekte des Programms – kostete das Bundesprogramm Kommunal-Kombi alle Financiers gemeinsam rund 150 Millionen Euro. Der Nettoaufwand pro Stelle lag somit bei knapp 9.500 Euro. Der Refinanzierungsanteil beläuft sich auf insgesamt über 76%, für die öffentliche Hand auf 75%. D.h. drei Viertel aller ursprünglich durch öffentliche Geldgeber aufgewendeten Kosten werden nach dieser Rechnung refinanziert.

Von den gesamten direkten Nettokosten entfallen auf die öffentliche Hand insgesamt rund 113 Millionen Euro und damit rund 7.100 Euro pro Stelle. Bemerkenswert ist, dass auf Basis dieser Schätzungen das Nettoergebnis bei Berücksichtigung der unmittelbaren Kosten und Einsparungen für die öffentliche Hand in Deutschland (ohne ESF-Mittel) mit rund 13,5 Millionen Euro sogar positiv ausfällt. Allerdings fällt auf, dass die Finanzierungslasten des Programms sehr ungleich verteilt sind. Während der Bund und die Sozialversicherungen mit rund 89,5 bzw. 126 Millionen Euro jeweils ein positives Ergebnis aufweisen, leisten der ESF mit 126 Millionen sowie Länder und Kommunen mit jeweils rund 100 Millionen im Ergebnis einen Finanzierungsbeitrag zum Kommunal-Kombi. Gerade bei den Ländern ist dies bemerkenswert, weil sie – anders als die Kommunen – keinen unmittelbaren Gegenwert in Form öffentlicher Dienstleistungen erhalten. Gemeinsam subventionieren Land und Kommunen jede Kommunal-Kombi-Stelle im Schnitt mit rund 11.800 Euro. Der Finanzierungsaufwand für die Kommunen alleine liegt bei 6.565 Euro pro Stelle.

In Tabelle 11.5 ist die Wirtschaftlichkeitsberechnung der direkten Kosten und Einsparungen für Frauen und Männer sowie für die Gruppe der ab 50-Jährigen dargestellt.<sup>63</sup> Die Gesamtaufwendungen unterscheiden sich zwischen Frauen und Männern nur geringfügig, weil die Teilnehmenden am Programm zu jeweils etwa der Hälfte weiblich und männlich waren (vgl. Abschnitte 5.4 und 7.1). Dies gilt auch für die abgeschätzten Einsparungen und somit für Nettoergebnis und Nettoaufwendungen pro Stelle.

**Tabelle 11.5: Direkte Kosten und Einsparungen differenziert nach Teilgruppen (Barwerte in Euro)**

	Männer	Frauen	Ab 50-Jährige
Unmittelbare Kosten des Kommunal-Kombi	-311.385.024	-318.603.004	-388.931.012
Einsparungen von LLu und LfU	170.422.915	173.708.472	206.871.596
Mehreinnahmen durch Steuern und Sozialabgaben	67.005.484	68.854.705	81.677.152
Ergebnis	-73.956.625	-76.039.827	-100.382.264
Pro Stelle	-9.480	-9.477	-11.090

Quelle: Eigene Berechnungen.

Dem gegenüber werden für die Gruppe der ab 50-Jährigen, die insgesamt rund 57% an den Teilnehmenden ausmachen, brutto 61,5% und netto sogar 67% aller Mittel verausgabt. Entsprechend liegen die Nettokosten pro Stelle mit 11.000 Euro um fast 20% über dem Durchschnitt.

### 11.2.2 Berücksichtigung der Programmeffekte

Tabelle 11.6 zeigt die Wirtschaftlichkeitsrechnung unter Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte, der Substitutions- und Verdrängungseffekte sowie der Infrastrukturwirkungen.

Wären die Teilnehmer/innen am Bundesprogramm Kommunal-Kombi während der dreijährigen Laufzeit stattdessen in gleicher Weise wie die zur Ermittlung der kausalen Beschäftigungseffekte in Kapitel 9 herangezogene Kontrollgruppe durch alternative Maßnahmen gefördert worden, so wären Kosten in Höhe von knapp 47 Millionen Euro angefallen, die bei der Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte als Einsparungen angerechnet werden müssen und die ausschließlich dem Bund als Financier der aktiven Arbeitsmarktpolitik im SGB II zuzurechnen sind.

In Szenario 0 werden zunächst nur die negativen Beschäftigungseffekte bis zu 42 Monate nach Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung berücksichtigt (vgl. Abschnitt 8.4). Der Grund hierfür ist, dass es sich dabei um die verlässlichsten Beschäftigungswirkungen des Programms handelt. Insgesamt ergibt sich dann in der Barwertbetrachtung ein Defizit von 139 Millionen Euro. Wie auch ohne die Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte bleiben positive Ergebnisse für Bund und Sozialversicherung und negative Ergebnisse für alle anderen öffentlichen Financiers. Da der Bund gleichzeitig bei anderen Maßnahmen gespart hat, konnte er seine Position trotz der negativen Beschäftigungseffekte weiter verbessern. Das Gegenteil gilt für die Sozialversicherungen, die dennoch mit über 115 Millionen auch bei Berücksichtigung der Beschäftigungseffekte weiterhin den größten Gewinn aus dem Programm zieht. Die Finanzierungsbeiträge für Länder und Kommunen werden durch die negativen Beschäftigungseffekte kaum verändert.

Wollte man das Gesamtdefizit in der Zukunft durch den ab 45 Monate nach Programmbeginn feststellbaren positiven Beschäftigungseffekt von 2 Prozentpunkten ausgleichen, so müsste dieser für die Teilnehmergruppe im Vergleich zur Vergleichsgruppe insgesamt 42,2 Jahre andauern, was angesichts des Alters der Teilnehmer/innen völlig unrealistisch ist. Somit ist eine Gesamtwirtschaftlichkeit des Pro-

<sup>63</sup> Zu beachten ist, dass die Werte für Männer und Frauen sich nicht zum Gesamtwert addieren lassen, weil nicht für alle Projekte das Geschlecht der Teilnehmenden eindeutig bestimmbar ist.

gramms bei dieser Betrachtung in keinem Fall gegeben, sollte der Beschäftigungseffekt im weiteren Verlauf nicht noch deutlich steigen.

**Tabelle 11.6: Kosten und Einsparungen für die beteiligten Institutionen bei Berücksichtigung der Programmeffekte (Barwerte in Euro)**

	Insgesamt	EU	Bund	Länder	Kommunen	Sozialversicherung
Unmittelbare Nettokosten	-149.464.270	-126.163.144	89.509.026	-98.087.473	-103.884.674	125.920.138
Einsparungen durch Nichtteilnahme an anderen Maßnahmen	46.871.517	0	46.871.517	0	0	0
Mehrausgaben für LLu und LfU aufgrund negativer Beschäftigungseffekte bis 42 Monate nach Beginn	-25.849.490	0	-24.187.336	0	-1.662.154	0
Wenigereinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben aufgrund negativer Beschäftigungseffekte bis 42 Monate nach Beginn	-10.783.350	0	-181.055	-181.055	-63.902	-10.357.338
<b>Szenario 0: Nur Beschäftigungseffekte (bis 42 Monate nach Beginn Kommunal-Kombi)</b>						
Zwischenergebnis Szenario 0	-139.225.593	-126.163.144	111.011.152	-98.268.528	-105.610.730	115.562.800
Erforderliche Dauer positiver Beschäftigungseffekte (bei 2 Prozentpunkten): 42,2 Jahre						
<b>Szenario 1: Beschäftigungseffekte, Substitutions-/Verdrängungseffekte (25%), Infrastruktur</b>						
Substitution und Verdrängung (25%)	-120.642.803	0	-82.148.413	-982.080	-6.032.276	-31.480.035
Infrastruktur <sup>64</sup>	140.642.816	0	0	0	103.884.674	0
Zwischenergebnis Szenario 1	-119.225.580	-126.163.144	29.863.739	-99.250.608	-7.758.332	84.082.765
Erforderliche Dauer positiver Beschäftigungseffekte (bei 2 Prozentpunkten): 36,1 Jahre						
<b>Szenario 2: Beschäftigungseffekte, Substitutions-/Verdrängungseffekte (50%), Infrastruktur</b>						
Substitution und Verdrängung (50%)	-241.285.607	0	-164.296.826	-1.964.160	-11.064.552	-62.960.069
Infrastruktur <sup>65</sup>	140.642.816	0	0	0	103.884.674	0
Zwischenergebnis Szenario 2	-239.868.384	-126.163.144	-52.284.674	-100.232.688	-13.790.608	52.602.731
Erforderliche Dauer positiver Beschäftigungseffekte (bei 2 Prozentpunkten): 72,7 Jahre						

Quelle: Eigene Berechnungen.

In einem nächsten Schritt werden nun unter den in Abschnitt 11.1 beschriebenen Annahmen auch Substitutions- und Verdrängungseffekte sowie die Infrastrukturerwirkungen des Programms in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezogen. Bei der Interpretation ist jedoch zu beachten, dass es sich um sehr vage Annahmen handelt, was die Interpretation der Ergebnisse naturgemäß erschwert.

Im ersten Szenario übersteigen die hier unterstellten positiven Infrastruktureffekte die angenommenen Substitutions- und Verdrängungseffekte (25% der Kommunal-Kombi-Stellen) um 20 Millionen, so

<sup>64</sup> Davon 36.758.142 Euro Ausgaben von Privaten.

<sup>65</sup> Davon 36.758.142 Euro Ausgaben von Privaten.

dass das Finanzierungsdefizit auf knapp 120 Millionen Euro sinkt. Von den öffentlichen Financiers profitieren davon ausschließlich die Kommunen als Nutzer der Infrastruktur. Ihr Finanzierungsdefizit sinkt in diesem Szenario deutlich auf knapp 7,8 Millionen Euro. Die Substitutions- und Verdrängungseffekte machen sich hingegen vor allem beim Bund und bei den Sozialversicherungen bemerkbar, deren Ergebnis sich jeweils deutlich verschlechtert, aber mit knapp 30 bzw. 84 Millionen weiterhin positiv bleibt. Der Finanzierungsbeitrag der Länder bleibt mit rund 100 Millionen Euro nahezu unverändert.

Um in diesem Szenario insgesamt auf ein positives Gesamtergebnis zu kommen, wäre es erforderlich, dass der positive Beschäftigungseffekt, der ab 45 Monate nach Beginn des Kommunal-Kombi gemessen wird, insgesamt 36,1 Jahre andauert. Auch dies ist völlig unrealistisch. Ergäbe sich jedoch im weiteren Verlauf ein weitaus höherer positiver Beschäftigungseffekt, z.B. in Höhe von acht Prozentpunkten und damit das Vierfache des bislang gemessenen Beschäftigungseffekts, so wäre die Wirtschaftlichkeit noch erreichbar.

In dem zweiten hier betrachteten Szenario wird hingegen, wie in Abschnitt 11.1 ausgeführt, von höheren Substitutions- und Verdrängungseffekten ausgegangen (50% der Kommunal-Kombi-Stellen). In diesem Szenario übersteigen die damit verbundenen Mehrausgaben bzw. Wenigereinnahmen somit den positiven Infrastruktureffekt um rund 100 Millionen Euro. Es ergibt sich ein Gesamtdefizit von 240 Millionen Euro. In diesem Szenario fallen die Ergebnisse für alle beteiligten öffentlichen Financiers – mit Ausnahme der Sozialversicherung – negativ aus. Lediglich in diesem Szenario weist der Bund mit 52 Millionen Euro ein höheres Defizit auf als die Kommunen mit knapp 14 Millionen Euro. Das negative Ergebnis der Länder in Höhe von 100 Millionen hat auch in diesem Szenario Bestand und ist weitgehend unabhängig von der Einbeziehung der Programmwirkungen. In diesem Szenario ist die Gesamtwirtschaftlichkeit des Bundesprogramms Kommunal-Kombi bei weitem nicht gegeben. So wäre es erforderlich, den gemessenen positiven Beschäftigungseffekt im Nachprogramm-Zeitraum insgesamt 72,7 Jahre zu realisieren.

In Tabelle 11.7 ist die Wirtschaftlichkeitsanalyse unter Berücksichtigung der Programmwirkungen differenziert für Männer und Frauen sowie für die ab 50-Jährigen dargestellt. Es wird deutlich, dass die Wirtschaftlichkeitsberechnung für die Frauen im Vergleich zu den Männern in Folge der höheren Lock-In-Effekte bei den weiblichen Teilnehmenden (vgl. Abschnitt 8.4) jeweils schlechter ausfällt. Ein noch größeres Defizit ergibt sich insgesamt für die Gruppe der ab 50-Jährigen. Pro Stelle liegt dieses jedoch unterhalb des Defizits für die Frauen.

Sowohl für Frauen als auch für die ab 50-Jährigen ist das Bundesprogramm Kommunal-Kombi in jedem Fall unwirtschaftlich, weil sich auch im Zeitraum ab 45 Monate nach dem Beginn der Teilnahme keine positiven Beschäftigungseffekte einstellen, mit denen die bis dahin errechneten Defizite kompensiert werden könnten. Dem gegenüber wäre für die Männer theoretisch die Gesamtwirtschaftlichkeit erreichbar, wenn die positiven Beschäftigungseffekte im Zeitraum nach der Programmteilnahme ausreichend lange anhalten würden. Die entsprechenden Berechnungen zeigen jedoch, dass dies bei dem nachgewiesenen Beschäftigungseffekt von 2,5 Prozentpunkten auch für die Männer nicht gegeben ist. In Szenario 0 müsste dieser 32,5 Jahre anhalten, in Szenario 1 immerhin 27,6 Jahre und in Szenario 2 sogar 56,5 Jahre. Nur, falls dieser Beschäftigungseffekt in der Folge deutlich ansteigen würde, wäre in den Szenarien 0 und 1 die Wirtschaftlichkeit für die Männer noch erreichbar.

**Tabelle 11.7: Kosten und Einsparungen für einzelne Teilgruppen bei Berücksichtigung der Programmeffekte (Barwerte in Euro)**

	<b>Männer</b>	<b>Frauen</b>	<b>Ab 50-Jährige</b>
Unmittelbare Nettokosten	-73.956.625	-76.039.827	-100.382.264
Einsparungen durch Nichtteilnahme an anderen Maßnahmen	23.127.684	23.556.766	25.220.954
Mehrausgaben für LLu und LfU aufgrund negativer Beschäftigungseffekte während der Programmlaufzeit	-11.266.040	-14.851.198	-8.835.633
Wenigereinnahmen bei Steuern und Sozialabgaben aufgrund negativer Beschäftigungseffekte während der Programmlaufzeit	-4.771.428	-6.103.777	-3.558.211
<b>Szenario 0: Nur Beschäftigungseffekte (bis 42 Monate nach Beginn Kommunal-Kombi)</b>			
Zwischenergebnis Szenario 0	-66.866.409 (pro Stelle: 8.560)	-73.438.036 (pro Stelle: 9.164)	-87.555.154 (pro Stelle: 9.085)
Erforderliche Dauer positiver Beschäftigungseffekte	Bei 2,5 Prozentpunkten: 32,5 Jahre	Kein positiver Beschäftigungseffekt	Kein positiver Beschäftigungseffekt
<b>Szenario 1: Beschäftigungseffekte, Substitutions-/Verdrängungseffekte (25%), Infrastruktur</b>			
Substitution und Verdrängung (25%) Infrastruktur <sup>66</sup>	-59.357.100 69.421.294	-60.640.794 71.221.522	-72.137.187 85.651.475
Zwischenergebnis Szenario 1	-56.802.21 (pro Stelle: 7.272)	-62.857.308 (pro Stelle: 7.844)	-74.040.866 (pro Stelle: 7.683)
Erforderliche Dauer positiver Beschäftigungseffekte	Bei 2,5 Prozentpunkten: 27,6 Jahre	Kein positiver Beschäftigungseffekt	Kein positiver Beschäftigungseffekt
<b>Szenario 2: Beschäftigungseffekte, Substitutions-/Verdrängungseffekte (50%), Infrastruktur</b>			
Substitution und Verdrängung (50%) Infrastruktur <sup>67</sup>	-118.714.200 69.421.294	-121.281.589 71.221.522	-144.274.374 85.651.475
Zwischenergebnis Szenario 2	-116.159.315 (pro Stelle: 14.871)	-123.498.103 (pro Stelle: 15.411)	-165.353.434 (pro Stelle: 15.168)
Erforderliche Dauer positiver Beschäftigungseffekte	Bei 2,5 Prozentpunkten: 56,5 Jahre	Kein positiver Beschäftigungseffekt	Kein positiver Beschäftigungseffekt

Quelle: Eigene Berechnungen.

<sup>66</sup> Davon 36.758.142 Euro Ausgaben von Privaten.

<sup>67</sup> Davon 36.758.142 Euro Ausgaben von Privaten.

## 12 Gleichstellungspolitische Aspekte des Kommunal-Kombi

In diesem dritten Kapitel werden die Ergebnisse der Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi aus gleichstellungspolitischer Sicht gewürdigt. In Abschnitt 12.1 wird zunächst dargestellt, inwiefern das Prinzip des Gender Mainstreamings bei der Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi berücksichtigt wurde. Anschließend werden in Abschnitt 12.2 die Ergebnisse der Wirkungen nach Geschlechtern getrennt dargestellt. Abschließend werden in Abschnitt 12.3 die Wirkungen des Kommunal-Kombi aus gleichstellungspolitischer Sicht zusammengefasst.

### 12.1 Berücksichtigung von Gender Mainstreaming bei der Programmumsetzung

In diesem Abschnitt wird untersucht, inwiefern den Prinzipien des Gender Mainstreamings bei der Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi Rechnung getragen wurde. Dabei stehen die folgenden Fragen im Vordergrund:

- In welchem Maße ist es gelungen, Frauen und Männern gleichermaßen den Zugang in das Bundesprogramm Kommunal-Kombi zu ermöglichen?
- Welche Unterschiede lassen sich hinsichtlich der Tätigkeiten von männlichen und weiblichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten nachzeichnen und wie sind diese Unterschiede aus gleichstellungspolitischer Sicht zu bewerten?
- Welche Unterschiede lassen sich hinsichtlich der Vergütung von männlichen und weiblichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten erkennen und was bedeutet dies aus gleichstellungspolitischer Sicht?
- Inwiefern unterscheidet sich die sozioökonomische Ausgangslage von weiblichen und männlichen Teilnehmenden?
- In welcher Form ist das Prinzip des Gender-Mainstreamings bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi verankert?
- Welcher Bedarf an flankierenden Angeboten und an Weiterbildung besteht für männliche und weibliche Kommunal-Kombi-Beschäftigte? In welchem Maße gelingt es, diesem Bedarf im Rahmen der Umsetzung des Kommunal-Kombi zu entsprechen?

#### 12.1.1 Zugang von Frauen und Männern zu Kommunal-Kombi-geförderten Beschäftigungsverhältnissen

Alle vorliegenden Ergebnisse lassen darauf schließen, dass Männer wie Frauen gleichermaßen Zugang zu Kommunal-Kombi-geförderten Beschäftigungsverhältnissen gefunden haben: Auf Basis von ADELE ergibt sich ein Frauenanteil an den Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen in Höhe von 50,8%, auf Basis der BA-Prozessdaten von 51,4%.

Vergleicht man diese Verteilung der Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnisse mit den geschlechtsspezifischen Anteilen an den arbeitslos gemeldeten SGB II-Hilfempfänger/innen zeigt sich folgendes Bild:

- Der Anteil von Frauen an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen lag in 2009 bei 50,4% und in 2010 bei 51,1% (vgl. Tabelle 12.1). Damit wurde das Ziel, Frauen im Kommunal-Kombi mindestens entsprechend ihres Anteils an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen zu fördern, in 2009 erreicht.
- Der Anteil von arbeitslos gemeldeten Frauen im SGB II-Bezug an allen SGB II-Arbeitslosen lag 2009 bei 46,7% und 2010 bei 46,2%. Im Vergleich zu dieser Referenzgröße wurde somit das Ziel, Frauen im Kommunal-Kombi entsprechend ihres Anteils einzubeziehen, übertroffen.

Allerdings zeigen sich erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern: So lag der Frauenanteil an den Kommunal-Kombi-Beschäftigten beispielsweise im Freistaat Sachsen und in Brandenburg bei jeweils über 53%, während in Rheinland-Pfalz je nach Datenquelle nur 30 bis 35% aller Kommunal-Kombi-Beschäftigten Frauen waren (vgl. Abschnitt 6.3).

Zudem sind Unterschiede in den Charakteristika zwischen Männern und Frauen zu erkennen. Während vor allem alleinerziehende Frauen und Frauen, die mit Nichterwerbsfähigen zusammenleben, eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung begonnen haben, sind es insbesondere Männer in Partnerschaften ohne Kinder, die als Kommunal-Kombi-Beschäftigte arbeiteten.

**Tabelle 12.1: Anteil von Frauen und Männern in Deutschland an den Arbeitslosen insgesamt, im SGB II und an den erwerbsfähigen Hilfebedürftigen sowie an den Kommunal-Kombi-Beschäftigten in den Jahren 2009 und 2010 – Angaben in %**

Jahr	Männeranteil	Frauenanteil
Arbeitslose in Deutschland		
2009	54,6%	45,4%
2010	54,3%	45,7%
Rechtskreis SGB II – Erwerbsfähige Hilfebedürftige (Deutschland)		
2009	49,6%	49,6%
2010	48,9%	48,9%
Rechtskreis SGB II – Arbeitslose (Deutschland)		
2009	53,3%	53,3%
2010	53,8%	53,8%
Verteilung der Kommunal-Kombi-Beschäftigten		
Auswertung: ADELE	49,2%	50,8%
Auswertung: IEB	48,6%	51,4%

Quelle: BA (2011a), Tabelle 1; BA (2011b), Tabelle 2.2.1; BA (2010), Tabelle 4; BA (2011c), Tabelle 4; Auswertungen auf Basis von ADELE sowie der IEB. Eigene Berechnungen.

Weiterhin scheint die bundesweit annähernd gleichmäßige Teilnahme von Frauen und Männern eher zufallsbedingt und weniger auf eine bewusst eingesetzte Strategie der Träger zurückzuführen zu sein. Die in 2011 durchgeführte Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation zeigt, dass eine gezielte Auswahl von Frauen für offene Kommunal-Kombi-Stellen lediglich von 23,5% aller Träger angegeben wurde. Aus den regionalen Fallstudien lässt sich darüber hinaus schließen, dass die Besetzung von Stellen nicht selten abhängig von tradierten Mustern in der geschlechtsspezifischen Berufswahl und den bereits vorliegenden beruflichen Erfahrungen war. So bewarben sich nach mehrheitlicher Aussage der Interviewpartner/innen in den regionalen Fallstudien auf offene Kommunal-Kombi-Stellen im sozialen Dienstleistungsbereich überwiegend Frauen, so dass die Konzentration von Frauen in entsprechenden Tätigkeitsfeldern des Kommunal-Kombi vergleichsweise einfach zu erklären ist.

So waren Beschäftigungsverhältnisse in sozialen, pflegerischen, kultur- und tourismus- sowie verwaltungsbezogenen Dienstleistungsbereichen eindeutig „frauendominiert“. Hierzu zählen die Tätigkeitsfelder der Seniorenarbeit, der Altenpflege oder der Behindertenbetreuung (Frauenanteil 69,5%), „Andere soziale Einrichtungen“ (64,1%), die Kinder- und Jugendarbeit außerhalb von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen (62,5%), Tätigkeiten in sonstigen Einrichtungen, Vereinen oder Initiativen (66,7%), die sonstigen Verwaltungsbereiche (60,3%) sowie Kultur und Tourismus (56,9%). Tätigkeitsfelder, die dem gegenüber eher von Männern besetzt wurden, betreffen den „grünen Bereich“ (Landschaftspflege und Umweltschutz (80,7%)), den Sportbereich (73,1%), Tätigkeiten im Verkehrsbereich (57,1%) sowie in Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen (56,3%) (vgl. Tabelle 12.2).

Eine Erklärung dafür, dass sich die Geschlechterverteilung in den Tätigkeitsfeldern des Kommunal-Kombi an den traditionellen Berufswahlmustern orientiert, liefern die qualitativen Fallstudien, die in den neun Regionen durchgeführt wurden: Hier wurde bestätigt, dass aufgrund der bereits vorhande-

nen Berufserfahrung von Frauen in sozialen Dienstleistungsbereichen und den eher im grünen oder technischen Bereich liegenden Qualifikationen von Männern auf Kommunal-Kombi-Stellen, die eher männerdominierten Bereichen zuzuordnen sind, sich v.a. Männer und – umgekehrt – auf Stellen, die eher frauendominierten Bereichen zuzuordnen sind, sich v.a. Frauen bewarben. Zwar gebe es durchaus auch andere Beispiele, diese seien aber tatsächlich nur Ausnahmen.

**Tabelle 12.2: Anteil von Frauen und Männern in Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen nach Art der ausgeübten Tätigkeit – Angaben in %**

Art der ausgeübten Tätigkeit	Kommunal-Kombi-Beschäftigte			
	Männlich		weiblich	Gesamt
	Anzahl			Anzahl
Landschaftspflege und Umweltschutz	1.271	80,7%	19,3%	1.575
Sonstige Einrichtungen, Vereine oder Initiativen	384	33,3%	66,7%	1.154
Seniorenarbeit, Altenpflege oder Behindertenbetreuung	397	30,5%	69,5%	1.300
Sportbereich	495	73,1%	26,9%	677
Kinder- und Jugendarbeit außerhalb von Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen	303	37,5%	62,5%	807
Andere soziale Einrichtungen	376	35,9%	64,1%	1.048
Kultur und Tourismus	781	43,1%	56,9%	1.812
Verkehrswesen	108	57,1%	42,9%	189
Sonstige Verwaltungsbereiche	85	39,7%	60,3%	214
Sonstige Bereiche	445	54,7%	45,3%	814
Schule und Kinderbetreuungseinrichtungen	261	56,3%	43,8%	464
Keine Zuordnung möglich	2	50,0%	50,0%	4
Insgesamt	4.908	48,8%	51,2%	10.058

Quelle: Auswertungen der ADELE Monitoring- und Begleitsystemdaten 2011 auf Basis der Angaben zu 10.058 Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit Angaben zur Art der ausgeübten Tätigkeit, eigene Berechnungen.

### 12.1.2 Ausgangslage: Unterschiede in den soziostrukturellen Merkmalen von weiblichen und männlichen Kommunal-Kombi-Beschäftigten

Neben der Erreichung der im ESF-OP anvisierten quantitativen Zielwerte und der Verteilung von über den Kommunal-Kombi geförderten Personen nach dem Geschlecht ist aus Gender-Mainstreaming-Perspektive auch die Frage nach Unterschieden zwischen Männern und Frauen hinsichtlich soziodemografischer Merkmale interessant. Denn solche Merkmale können, wenn es sich um systematische Unterschiede – zum Beispiel in ihrer Humankapitalausstattung, ihrer zeitlichen und/oder regionalen Mobilität oder ihrer Beschäftigungsfähigkeit – handelt, den „Erfolg“ des Kommunal-Kombi hinsichtlich des weiteren Verbleibs oder Übergangs in „reguläre“ sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Ende der Förderung beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund wird auf Basis der ersten Welle der Teilnehmendenbefragung ein Überblick der wesentlichen Unterschiede in den arbeitsmarktrelevanten Merkmalen zwischen Frauen und Männern in Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen gegeben:

- *Dauer der Beschäftigungslosigkeit:* Vor Eintritt in ein Kommunal-Kombi-gefördertes Beschäftigungsverhältnis waren Frauen im Durchschnitt deutlich länger beschäftigungslos als Männer.
- *Soziale und familiäre Probleme der Teilnehmenden:* Unterschiede zwischen Frauen und Männern zeigten sich hinsichtlich deren Betroffenheit von unterschiedlichen sozialen und familiären Problemsituationen. So gaben mehr Frauen im Kommunal-Kombi als Männer an, dass sie durch *die Betreuung minderjähriger Kinder*, die *Betreuung behinderter Kinder*, *familiäre Konflikte* und durch *Erziehungsprobleme* „stark“ oder „etwas“ in Anspruch genom-

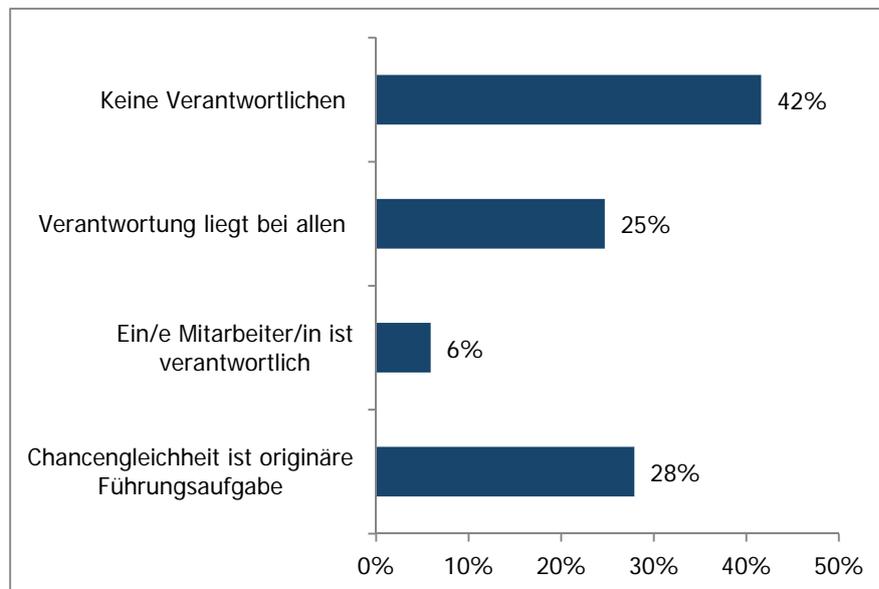
men würden. Umkehrt waren Männer häufiger als Frauen von Schuldenproblemen „stark“ oder „etwas“ in Anspruch genommen.

- *Berufsabschluss:* Frauen wiesen gegenüber Männern im Kommunal-Kombi leicht höhere formale Qualifikationen auf: Nur 7% der Frauen verfügten über keine abgeschlossene Berufsausbildung (Männer: 9%), und der Anteil von Frauen mit mittleren Abschlüssen lag bei 78% (Männer: 76%).
- *Selbsteinschätzung von Basisqualifikationen:* Männer schätzten ihre Kompetenzen hinsichtlich ihres Lese-, Schreib- und Rechenvermögens sowie ihrer Fähigkeit im Umgang mit E-Mail-Programmen jeweils etwas schlechter ein als Frauen.
- *Selbsteinschätzung von Sozialkompetenzen:* Ebenso schätzten Frauen ihre Kompetenzen hinsichtlich der Eigeninitiative, der Sorgfalt und der Teamfähigkeit als etwas höher ein als Männer.
- *Gesundheit:* Frauen bewerteten ihren Gesundheitszustand etwas besser als Männer.
- *Suchaktivitäten am Arbeitsmarkt:* Frauen hatten vor Eintritt in die Kommunal-Kombi-Arbeitsstelle im Vergleich zu Männern deutlich seltener eigene Aktivitäten zur Arbeitsaufnahme entfaltet: Im Durchschnitt nahmen beispielsweise Frauen 1,5 Vorstellungsgespräche wahr, während die durchschnittliche Zahl an Vorstellungsgesprächen bei Männern bei 2,3 lag.
- *Regionale Mobilität:* Frauen waren gegenüber Männern deutlich weniger mobil: So verfügten 30% aller Frauen nicht über einen Führerschein (Männer: 23%).
- *Individuelle Ressourcen:* Bei der Frage, in welchem Maße für eine erfolgreiche Suche eines Arbeitsplatzes die hierfür erforderlichen Ressourcen zur Verfügung standen, zeigte sich ein nach dem Geschlecht differenziertes Bild. Während Frauen deutlich häufiger als Männer die Einschätzung hatten, über eine „gute berufliche Qualifikation“ zu verfügen und etwas öfter „sehr gute Arbeitserfahrungen“ angaben, besaßen sie etwas seltener als Männer Familienangehörige oder Bekannte, die bei der Arbeitssuche hilfreich unterstützen könnten.
- *Soziale Stabilität und soziales Umfeld:* Hinsichtlich ausgewählter Aspekte, die das soziale Umfeld und die soziale Stabilität der Kommunal-Kombi-Beschäftigten kennzeichnen, zeigten sich bei Männern ungünstigere Voraussetzungen als bei Frauen: So gaben Männer häufiger als Frauen Schuldenprobleme und familiäre Konflikte an. Gleichzeitig verfügte ein im Vergleich zu den Frauen geringerer Anteil über beruflich erfolgreiche Freunde sowie über Familienmitglieder, Partner/in und Freunde, die sich für die berufliche Situation interessierten.
- *Beschäftigungsfähigkeit insgesamt:* Werden die einzelnen Merkmale zu aggregierten Indikatoren für die Beschäftigungsfähigkeit zusammengefasst, zeigen die Analysen einen im Vergleich zu Frauen insgesamt für Männer signifikant höheren Indikator der Beschäftigungsfähigkeit. Dieser resultierte v.a. aus der signifikant besseren Ausstattung von Männern mit individuellen Ressourcen und einem signifikant höheren Indikatorwert beim Suchverhalten auf dem Arbeitsmarkt. Frauen erreichten zwar bei Qualifikationen und Kompetenzen, bei der Gesundheit und der sozialen Stabilität signifikant höhere Werte als Männer, diese Vorteile konnten jedoch den Abstand aufgrund signifikant niedrigerer Werte in Bezug auf individuelle Ressourcen und auf das Suchverhalten nicht kompensieren. Allerdings müssen solche Vergleiche aufgrund eines möglicherweise systematisch unterschiedlichen Antwortverhaltens von Frauen und Männern mit Vorsicht interpretiert werden.

### 12.1.3 Verankerung und Umsetzung von Gender Mainstreaming auf Trägerebene

Daran anschließend stellt sich die Frage, wie Träger von Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen auf eventuell zwischen Frauen und Männern bestehende systematische Unterschiede reagieren, um im Anschluss an die Kommunal-Kombi-Beschäftigung für gleiche Chancen hinsichtlich des Übergangs in „reguläre“ Beschäftigungsverhältnisse am ersten Arbeitsmarkt Sorge zu tragen.

**Abbildung 12.1: Verantwortlichkeiten zur Durchsetzung gleichstellungspolitischer Ziele – Angaben der Träger in %**



Quelle: Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation – Auswertung auf Basis der Antworten von 1.042 Trägern von Kommunal-Kombi-Stellen, eigene Berechnungen.

Die ISG-Trägerbefragung im Rahmen der ESF-Bundesevaluation zeigt zunächst eine mangelnde strukturelle Verankerung von Gender-Mainstreaming bei den Beschäftigungsträgern. So führten rund 42% der Befragten aus, dass es keine personelle Verantwortlichkeit für Chancengleichheit gäbe, und nur bei 6% wurde eine direkte personelle Verantwortlichkeit geschaffen.

Bei 28% der Träger gehörte die Umsetzung von Gleichstellungszielen in den Aufgabenbereich der Geschäftsführung und für ein weiteres knappes Viertel der Befragten liegt die Verantwortung für Chancengleichheit bei allen Mitarbeiter/innen der jeweiligen Einrichtung (vgl. Abbildung 12.1).

**Abbildung 12.2: Berücksichtigung des Querschnittsziels Chancengleichheit in den Projekten – Angaben der Träger in % (Mehrfachantworten möglich)**



Quelle: Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation – Auswertung auf Basis der Antworten von 1.042 Trägern von Kommunal-Kombi-Stellen, eigene Berechnungen.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Projekte aus Gleichstellungsgesichtspunkten ist zunächst hervorzuheben, dass entsprechende Ziele in der ESF-Förderung des Bundes als Querschnittsziele verankert sind und grundsätzlich von allen Projekten durchgängig zu beachten sind. Diesem – zugegebenermaßen hohen – Anspruch konnten die Träger bzw. Arbeitgeber im Kommunal-Kombi bei weitem nicht entsprechen:

- So fand eine gezielte Auswahl von Frauen nur bei knapp einem Viertel der Projekte statt, und ebenfalls ein knappes Viertel der befragten Träger bestätigte, nach genderdidaktischen Erkenntnissen zu arbeiten.
- Die Thematisierung von Geschlechterrollen erfolgte bei lediglich rund einem Fünftel der befragten Träger. Und immerhin rund 16% der Träger gaben an, dass Chancengleichheit im jeweiligen Kommunal-Kombi-Projekt keine Relevanz habe.
- Wesentlich stärker im Fokus der Trägerarbeit stand dem gegenüber – mit einem Zustimmungswert von knapp 57% der befragten Träger – die Berücksichtigung spezifischer Bedürfnisse von Zielgruppen, wobei – gespiegelt mit den anderen Ergebnissen – anzunehmen ist, dass innerhalb des Zielgruppenbezugs die Differenzierung in Männer und Frauen nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben dürfte. Hierfür spricht auch der Befund, dass die Berücksichtigung genderspezifischer Bedarfe nur von rund 37% der befragten Träger „voll“ bestätigt wurde.
- Gleichzeitig führte nur ein knappes Fünftel der Träger aus, mit genderkompetenten Partner/innen zusammenzuarbeiten, und 3% führten eigene Gender-Schulungen durch (vgl. Abbildung 12.2).

#### 12.1.4 Spezifische Unterstützung von Frauen und Männern durch die Träger

Mit Blick auf die spezifische Unterstützung von Frauen und Männern durch die Träger liegen sowohl Erkenntnisse aus der Teilnehmendenbefragung als auch aus der Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation vor.

Die Teilnehmendenbefragung gibt Auskunft darüber, inwieweit Frauen und Männer jeweils im Hinblick auf Bewerbungen am ersten Arbeitsmarkt sowie im Hinblick auf Weiterbildung durch die Träger unterstützt wurden:

- *Unterstützung bei Bewerbungen durch den Kommunal-Kombi-Arbeitgeber:* Oben wurde u.a. herausgearbeitet, dass Frauen ein gegenüber Männern weniger stark ausgeprägtes Suchverhalten am Arbeitsmarkt aufwiesen. Auf Basis einer nach Gender-Mainstreaming-Kriterien ausgerichteten Personalpolitik hätte dies in Konsequenz zu einer für Frauen im Vergleich zu Männern intensiveren Unterstützung bei der Suche nach anderen Beschäftigungsverhältnissen bereits während der Kommunal-Kombi-geförderten Beschäftigung führen müssen. Dies war jedoch nicht der Fall. Aus der Teilnehmendenbefragung ist in diesem Zusammenhang bekannt, dass zum Zeitpunkt der ersten Befragungswelle 39% der Männer, aber nur 33% der Frauen vom Arbeitgeber darauf aufmerksam gemacht wurden, sich während der Laufzeit des Kommunal-Kombi für eine andere Stelle zu bewerben. Zum Zeitpunkt der zweiten Welle der Teilnehmendenbefragung waren es 56% der Männer und 54% der Frauen. Mit anderen Worten war die Motivation seitens der Träger bzw. Arbeitgeber hinsichtlich der Aufforderung zur Bewerbung bei Frauen weniger intensiv, als es ihrem Bedarf entsprochen hätte.
- *Weiterbildung während der Kommunal-Kombi-Beschäftigung:* Von allen Frauen in Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen nahmen zum Zeitpunkt der zweiten Welle der Teilnehmendenbefragung 29% an Weiterbildungsmaßnahmen teil, was ziemlich genau auch dem Anteil bei den Männern entspricht.

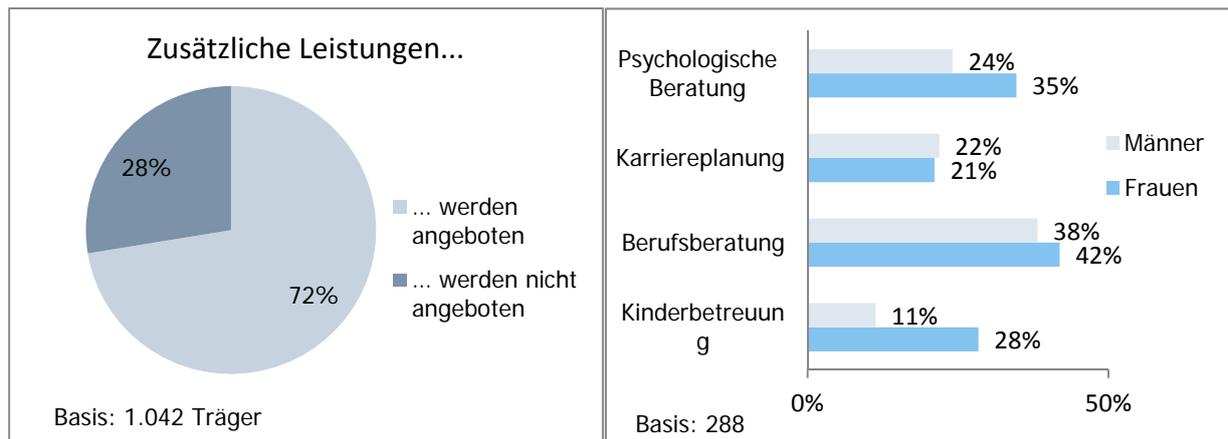
Ergänzende Informationen darüber, in welchem Maße die Träger bzw. Arbeitgeber auf spezifische Bedarfssituationen von Frauen und Männern eingegangen sind, liegen außerdem auf Basis der in 2011 durchgeführten Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation vor. Hierbei zeigen sich folgende Befunde:

- Insgesamt gaben knapp 28% aller befragten Träger an, dass sie flankierend zum Kommunal-Kombi-geförderten Beschäftigungsverhältnis weitere Leistungen für die Beschäftigten anboten (vgl. Abbildung 12.3).
- In Bezug auf diejenigen Träger, die eigenständig zusätzliche Angebote für ihre Beschäftigten zur Verfügung stellen, lassen sich folgende Befunde feststellen:
  - Am häufigsten wurden Angebote der Berufsberatung sowie der psychologischen Beratung von den Kommunal-Kombi-Beschäftigten bei Trägern, die eigenständig zusätzliche Angebote vorhalten, in Anspruch genommen.
  - Psychologische Betreuungsangebote wurden von 34,7% der dort beschäftigten Frauen und damit häufiger als von Männern (24,1%) wahrgenommen. Dies könnte darauf hindeuten, dass trägerseitig eher nicht angemessen auf den oben beschriebenen – bei Männern im Vergleich zu Frauen höheren – sozialen und familiären Problemdruck reagiert wurde, wobei diese Schlussfolgerung ausschließlich für Kommunal-Kombi-Beschäftigte zulässig ist, die bei Trägern mit eigenen zusätzlichen Dienstleistungsangeboten beschäftigt waren.
  - Zusätzliche Trägerangebote der Berufsberatung wurden zwar bei Trägern mit eigenen zusätzlichen Angeboten ebenfalls öfter von den dort beschäftigten Frauen als von Männern genutzt, hier waren die Unterschiede in der Intensität der Inanspruchnahme jedoch eher marginal. Ebenfalls vergleichsweise geringe Unterschiede ergeben sich für die Anteile von Frauen und Männern, die zusätzliche Angebote zur Karriereplanung in Anspruch nahmen. Dies wiederum könnte darauf schließen lassen, dass die für Frauen feststellbare im Vergleich zu Männern geringere Rückgriffsmöglichkeit auf unterstützende Netzwerke für die Arbeitssuche nicht durch entsprechend intensivere Angebote der Berufsorientierung von Seiten der Träger begegnet wurde. Allerdings bezieht sich

auch hier die Schlussfolgerung ausschließlich auf Träger mit einem eigenen zusätzlichen Unterstützungsangebot.

- Ein deutlich höherer Anteil von Frauen – im Vergleich zum Anteil der im Kommunal-Kombi-beschäftigten Männer – nahm bei diesen Trägern zusätzliche Angebote zur Kinderbetreuung (Frauen: 28,4%; Männer: 11,3%) in Anspruch.

**Abbildung 12.3: Angebot an zusätzlichen Leistungen während der Kommunal-Kombi-geförderten Beschäftigung – Anteil der Träger mit und ohne zusätzliche Leistungen in % sowie Anteil der Beschäftigten, die zusätzliche Leistungen bei Trägern mit entsprechendem Angebot nutzen**



Quelle: Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation – Auswertung auf Basis der Antworten von 1.042 Trägern von Kommunal-Kombi-Stellen bzw. von 288 Trägern mit Angebot zusätzlicher Leistungen.

Um mit Blick auf die Kinderbetreuung ein umfassenderes Bild von Unterstützungsbedarf einerseits und Angeboten andererseits zeichnen zu können, werden wiederum ergänzend Ergebnisse der ersten und zweiten Welle der Teilnehmendenbefragung herangezogen. Aus dieser können folgende Befunde abgeleitet werden:

- Insgesamt 34,7% aller Teilnehmenden in Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter gaben unmittelbar nach dem Eintritt in den Kommunal-Kombi einen Kinderbetreuungsbedarf an. Zum Zeitpunkt der zweiten Welle (drei Monate vor Ende der Beschäftigung) lag dieser sogar bei 52,2%. Überdurchschnittlich häufig lag ein Kinderbetreuungsbedarf hierbei bei Frauen vor (44,2 bzw. 58,5%), während Männer vergleichsweise selten (22,8 bzw. 44,8%) einen entsprechenden Bedarf anführten. Allerdings fällt auf, dass dieser Bedarf während der Kommunal-Kombi-Beschäftigung bei den Männern deutlicher gestiegen ist als bei den Frauen.
- Demgegenüber wurde kurz nach Beginn des Beschäftigungsverhältnisses lediglich ein Zehntel aller Teilnehmenden mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter vom Träger bzw. Arbeitgeber bei Suche und Organisation einer Kinderbetreuung unterstützt. Unmittelbar nach dem Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung wurde ungefähr der gleiche Anteil von Frauen und Männern (gut 10%) mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter von ihrem Träger bei der Organisation der Kinderbetreuung unterstützt. Drei Monate vor dem Ende des Beschäftigungsverhältnisses lag der Anteil bei den Männern mit 28% sogar über dem der Frauen mit 23% (vgl. Tabelle 12.3).
- Damit betrug der Anteil von Frauen mit Kinderbetreuungsbedarf, die bei der Organisation der Kinderbetreuung nicht unterstützt wurden, jeweils mehr als das Doppelte des Wertes für die Männer.

**Tabelle 12.3: Kommunal-Kombi-Beschäftigte mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter nach Kinderbetreuungsbedarf und Unterstützung bei der Organisation der Kinderbetreuung durch den Träger – Angaben in %**

	Insgesamt in% der Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit Kindern im betreuungsbedürftigen Alter	Männer	Frauen
<b>Erste Welle (n=308)</b>			
Kinderbetreuungsbedarf unmittelbar nach Eintritt in den Kommunal-Kombi	34,7	22,8	44,2
Davon: Mit Kinderbetreuungsbedarf <i>und</i> Unterstützung zur Kinderbetreuung durch den Träger / Arbeitgeber	11,0	10,3	11,6
Davon: Mit Kinderbetreuungsbedarf, aber <i>ohne</i> Unterstützung zur Kinderbetreuung durch den Träger / Arbeitgeber	23,7	12,5	32,6
Ohne Kinderbetreuungsbedarf	64,6	75,7	55,8
Keine Angabe	0,7	1,5	0,0
<b>Zweite Welle (n=207)</b>			
Kinderbetreuungsbedarf drei Monate vor Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung	52,2	44,8	58,5
Davon: Mit Kinderbetreuungsbedarf <i>und</i> Unterstützung zur Kinderbetreuung durch den Träger / Arbeitgeber	25,6	28,1	23,4
Davon: Mit Kinderbetreuungsbedarf, aber <i>ohne</i> Unterstützung zur Kinderbetreuung durch den Träger / Arbeitgeber	26,6	16,7	35,1
Ohne Kinderbetreuungsbedarf	46,9	55,2	39,6
Keine Angabe	1,0	0	1,8

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmendenbefragung, erste und zweite Welle, eigene Berechnungen.

Zusammenfassend deuten die vorliegenden Befragungs- und Fallstudienresultate darauf hin, dass den spezifischen Problemsituationen und Bedarfslagen von Frauen und Männern im Kommunal-Kombi nur eher nicht durch zusätzliche Angebote der Träger entsprochen wurde.

Im folgenden Abschnitt 12.2 wird nun der Frage nachgegangen, inwiefern sich daraus auch unterschiedliche Wirkungen einer Teilnahme am Bundesprogramm Kommunal-Kombi für Frauen und Männer ergeben.

## 12.2 Gleichstellungspolitische Wirkungen des Kommunal-Kombi

In diesem Abschnitt wird zusammenfassend aufbereitet, wie sich die Wirkungen einer Teilnahme am Bundesprogramm Kommunal-Kombi zwischen Frauen und Männern unterscheiden. Zudem wird versucht, unterschiedliche Wirkungen mit Hilfe der im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen unterschiedlichen Ausgangslage von Männern und Frauen sowie der erfolgten bzw. unterlassenen Unterstützung von weiblichen wie männlichen Teilnehmenden durch die Träger zu interpretieren.

Dabei stehen folgende Fragen im Vordergrund:

- Inwiefern unterscheiden sich die im Rahmen des Kommunal-Kombi gezahlten Löhne zwischen den Geschlechtern? Wie wirkt sich dies auf die Möglichkeit von Frauen und Männern aus, während der geförderten Beschäftigung den Leistungsbezug zu verlassen?

- Inwiefern gelingt es Frauen und Männern gleichermaßen durch die Teilnahme am Kommunal-Kombi ihre Beschäftigungsfähigkeit zu erhöhen?
- Welche Unterschiede bestehen zwischen Frauen und Männern im Hinblick auf die Beschäftigungseffekte einer Teilnahme am Bundesprogramm Kommunal-Kombi?

### **12.2.1 Entlohnung im Kommunal-Kombi und Überwindung des Hilfebezugs während der geförderten Beschäftigung**

Sowohl die in Abschnitt 5.4 vorgenommene Betrachtung der durchschnittlichen Bruttogehälter auf Basis der Finanzdaten des Programms als auch die für die Effizienzanalysen in Kapitel 11 verwendeten Lohninformationen aus den BA-Prozessdaten lassen den Schluss zu, dass es zwischen Männern und Frauen keine systematischen Unterschiede in der Entlohnung im Rahmen der Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnisse gegeben hat.

Dies spiegelt sich auch in den Leistungsbezugsquoten beider Geschlechter (vgl. Abschnitt 6.3) nieder, die sich ebenfalls nicht systematisch unterscheiden.

### **12.2.2 Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit**

Für beide Geschlechter sind die Veränderungen des Gesamtindikators für die Beschäftigungsfähigkeit zwischen dem Zeitpunkt nach Eintritt in den Kommunal-Kombi (Welle 1) und dem Zeitpunkt ein halbes Jahr nach dem Ausscheiden aus dem Kommunal-Kombi (Welle 3) jeweils nicht signifikant. Interessant ist, dass die Beschäftigungsfähigkeit bei den Frauen im Unterschied zu den Männern von Welle 1 zu Welle 2 sogar signifikant abgenommen hat, zwischen Welle 2 und Welle 3 hingegen signifikant zugenommen hat.

Die Entwicklung der einzelnen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit fiel für Frauen und Männer zwischen den Wellen 1 und 3 jeweils ähnlich aus. Eine signifikante Verschlechterung gab es für beide Geschlechter bei der Gesundheit, eine signifikante Erhöhung bei der Konzessionsbereitschaft, der sozialen Stabilität und dem Suchverhalten. Keine signifikanten Veränderungen sind bei Qualifikation und Kompetenzen sowie den Individuellen Ressourcen zu beobachten.

Mit Blick auf die Unterschiede zwischen den Geschlechtern ist auffällig, dass es bei der Dimension Gesundheit bei den Frauen zwischen den Wellen 1 und 3 mehr „Absteiger“ und weniger „Aufsteiger“ (zur Definition vgl. Abschnitt 8.2) gibt, als bei den Männern. Etwas weniger (mehr) Frauen als Männer haben sich auch hinsichtlich der Individuellen Ressourcen verbessert (verschlechtert). Dem gegenüber haben mehr Frauen als Männer im gleichen Zeitraum ihre Konzessionsbereitschaft und ihre soziale Stabilität erhöht.

Die Frauen wiesen zudem hinsichtlich mehrerer Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit öfter deutlich verringerte Indexwerte (mehr als eine Standardabweichung) auf als die Männer. Auch die durchgeführten multivariaten Analysen zur Erklärung der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit lassen auf eine schlechtere Entwicklung bei den Frauen schließen.

Bei der Entwicklung der Lese- und Schreib-, der Rechen- sowie der Internetkompetenz zeigten sich stets gleiche geschlechterspezifische Muster. Die Frauen wiesen zu Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung immer ein höheres Kompetenzniveau auf als die Männer. Beide Geschlechter steigerten ihre Kompetenzen bis zur dritten Befragungswelle, die männlichen Beschäftigten in höherem Maße als die Frauen, ohne sie jedoch einzuholen. Auch hier ist zu betonen, dass es sich bei der Bewertung der Kompetenz um eine reine Selbsteinschätzung der Beschäftigten handelt.

### **12.2.3 Integration in den ersten Arbeitsmarkt, Substitution und Verdrängung**

Die in Kapitel 8 durchgeführten mikroökonomischen Wirkungsanalysen zeigen, dass die Beschäftigungseffekte für die Frauen jeweils schlechter ausfallen als für die Männer.

In den ersten 42 Monaten nach dem Eintritt in die Kommunal-Kombi-Beschäftigung ergeben sich in Folge der so genannten Lock-In-Effekte für beide Geschlechter negative Beschäftigungseffekte, die jedoch für die Frauen mit im Durchschnitt 6,5 Prozentpunkten deutlich höher sind als für die Männer mit 5 Prozentpunkten.

Noch gravierender ist jedoch, dass sich für die Männer ab 45 Monate nach dem Eintritt in das Programm positive Beschäftigungseffekte nachweisen lassen, während das für die Frauen nicht der Fall ist.

Substitutions- und Verdrängungseffekte in Folge der Einführung des Kommunal-Kombi lassen sich für beide Geschlechter nachweisen (vgl. Kapitel 9). Für die Männer zeigen sich diese insbesondere in einer Zunahme der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche, für die Frauen hingegen in Form einer Abnahme der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt.

Für die Frauen gilt noch mehr als für die Männer, dass die Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi auch mit einer Zunahme der Teilnehmenden an anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen verbunden war.

#### **12.2.4 Wirtschaftlichkeit**

Aufgrund einer ähnlich hohen Entlohnung von Männern und Frauen unterscheiden sich die Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei einer reinen Betrachtung der unmittelbaren Kosten, Einsparungen und Mehreinnahmen nicht (Kapitel 11).

Dies ändert sich, sobald die Beschäftigungseffekte des Programms mit in die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen einbezogen werden. So führen die höheren Lock-In-Effekte für die Frauen auch zu einem schlechteren Ergebnis bei der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung.

Da zudem für die Frauen im Unterschied zu den Männern auch im weiteren Zeitablauf keine positiven Beschäftigungseffekte erkennbar sind, ist die Gesamtwirtschaftlichkeit für die Frauen nicht gegeben. Jedoch sind auch bei den Männern die bisher festgestellten positiven Beschäftigungseffekte ab 45 Monate nach dem Programmeintritt mit 2,5 Prozentpunkten so gering, dass die Wirtschaftlichkeit nicht erreicht werden kann.

### **12.3 Zusammenfassung: Der Kommunal-Kombi aus gleichstellungspolitischer Sicht**

Die Besetzung von Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen erfolgte annähernd ausgewogen mit Frauen und Männern. Das Ziel, Frauen mindestens entsprechend ihres Anteils an den Arbeitslosen im SGB II-Bezug in Kommunal-Kombi-geförderten Beschäftigungsverhältnissen einzubeziehen, wurde deutlich übertroffen. Allerdings gibt es dabei deutliche regionale Unterschiede und es sind Unterschiede in den Charakteristika zwischen Männern und Frauen zu erkennen. Während vor allem alleinerziehende Frauen und Frauen, die mit Nichterwerbsfähigen zusammenleben, eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung begonnen haben, sind es insbesondere Männer in Partnerschaften ohne Kinder, die als Kommunal-Kombi-Beschäftigte arbeiteten.

Zudem scheint dieses Ergebnis weniger aus einer bewussten, d.h. schwerpunktmäßig auf Frauen ausgerichteten Strategie bei der Besetzung offener Kommunal-Kombi-Stellen durch die Träger zu resultieren, sondern durch tradierte Berufswahl- und Bewerbungsmuster hervorgerufen worden zu sein. So wurden Frauen weitaus mehr in sozialen Bereichen eingesetzt, Männer hingegen eher im technischen und im grünen Bereich. Die Entlohnung im Rahmen der Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnisse unterschied sich hingegen zwischen Männern und Frauen nicht.

Deskriptive Befunde deuten auf eine ähnliche Entwicklung der durchschnittlichen Werte für die Beschäftigungsfähigkeit und ihre Teildimensionen bei Frauen und Männern hin, allerdings kommt es bei mehr Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit zu häufigeren Abstiegen von Frauen im Vergleich zu den Männern. Auch die durchgeführten multivariaten Analysen zur Erklärung der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit lassen auf eine schlechtere Entwicklung bei den Frauen schließen.

Aus dieser bei den Frauen schlechteren Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von einem bereits zu Beginn des Programms geringeren Niveaus aus resultieren generell schlechtere Beschäftigungseffekte für die am Programm teilnehmenden Frauen im Vergleich zu den Männern. So fallen die Lock-In-Effekte in den ersten 42 Monaten nach dem Programmeintritt bei den Frauen deutlich höher aus als bei den Männern. Noch gravierender ist jedoch, dass sich für die Männer ab 45 Monate nach dem Eintritt in das Programm positive Beschäftigungseffekte nachweisen lassen, während das für die Frauen nicht der Fall ist.

Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass den spezifischen Problemsituationen und Bedarfslagen von Frauen und Männern im Kommunal-Kombi eher nicht durch zusätzliche Angebote der Träger entsprochen wurde. Im Hinblick auf die Frauen gilt dies insbesondere für die geringere Suchintensität und die weniger ausgeprägten Netzwerke bei der Arbeitssuche. Zudem haben die teilnehmenden Frauen deutlich häufiger Bedarf an Kinderbetreuung.

Mit hoher Wahrscheinlichkeit ist der Befund, dass nur in Teilen den spezifischen Bedarfslagen von Frauen in Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen entsprochen wurde, darauf zurückzuführen, dass nur ein geringer Teil der Träger bzw. Arbeitgeber über gleichstellungspolitische Ziele bzw. über dezidierte Konzepte zur Verankerung dieser Ziele in der Geschäftspolitik der Einrichtungen verfügte und ebenfalls nur bei einem Teil der Träger klare personelle Verantwortlichkeiten für die Umsetzung gleichstellungspolitischer Zielsetzungen bzw. für die Anwendung des Gender-Mainstreaming-Prinzips existierten.

Eine mögliche andere Erklärung für die schlechteren Beschäftigungseffekte bei den Frauen besteht darin, dass diese tendenziell stärker auf finanzielle Anreize reagieren als Männer. Dies könnte im Kontext des Kommunal-Kombi dazu geführt haben, dass gerade die Frauen davor zurückschrecken, die geförderte Beschäftigung zu verlassen und eine unter Umständen nicht besser bezahlte Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt anzunehmen.

## **13 Nachahmenswerte Teilaspekte der Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi**

### **13.1 Entwicklung eines Kriterienrasters für Best-Practice-Beispiele**

Zum Evaluationsauftrag gehörte auch die Herausarbeitung von Best-Practice-Beispielen bei der Umsetzung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi. Mit dem Programm sollte insbesondere ein Beitrag zur Stärkung der kommunalen Strukturen und damit zum Aufbau von sozialem Kapital vor Ort geleistet werden. Zudem sollte der Arbeitsmarkt in den betroffenen Regionen entlastet werden, die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen widerhergestellt, erhalten oder erhöht werden. Ferner sollte den Teilnehmer/innen der Übergang in Erwerbstätigkeit ermöglicht werden.

Vor dem Hintergrund dieser Ziele wurde ein Kriterienraster (siehe Abbildung 13.1) für Best-Practice-Beispiele entwickelt, das im Folgenden erläutert werden soll. Dabei gilt ein Projekt als Best-Practice-Beispiel, wenn alle Kriterien erfüllt wurden.

Da das Programm des Kommunal-Kombi ein neues arbeitsmarktpolitisches Programm darstellte, muss seine Einführung zunächst mit einem Mehrwert gegenüber anderen, bestehenden Beschäftigung schaffenden Maßnahmen, wie zum Beispiel AGH-MAE und AGH-Entgelt verbunden sein. Dieser Mehrwert sollte unmittelbar in den einzelnen Projekten sichtbar werden. Dies bedeutet, dass die geförderten Tätigkeiten qualitativ über klassischerweise im Rahmen von Arbeitsgelegenheiten (AGH) – vor allem von Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (MAE) – durchgeführte Tätigkeiten hinausgehen sollten.

Um als Best-Practice-Beispiel gelten zu können, sollte ein Projekt zudem einen wesentlichen Beitrag zu dem infrastrukturellen Ziel des Programms – der Verbesserung und/oder Erweiterung kommunaler Dienste und Strukturen – leisten. Hierfür ist zunächst wesentlich, dass es sich nicht um eine Aufgabe handelt, die als kommunale Pflichtaufgabe ohnehin von den Kommunen zu übernehmen ist. Zudem sollte sich die Verbesserung der kommunalen Infrastruktur in einem neuen Angebot, einer Verbreiterung oder qualitativen Verbesserung bestehender Angebote niederschlagen. Von Best-Practice kann in diesem Zusammenhang dann gesprochen werden, wenn durch den Kommunal-Kombi ein innovativer Impuls ausgeht. Dabei muss es sich nicht zwangsläufig um komplett neue Angebote handeln. Vielmehr könnte auch ein bereits bestehendes Angebot in einem neuen Kontext innovativ sein. Da das Bundesprogramm Kommunal-Kombi das Ziel verfolgte, nachhaltig zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur beizutragen, sollten die derart neue geschaffenen Angebote im Fall von Best-Practice über den Förderzeitraum hinaus fortbestehen, ohne dass hierfür auf andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen zurückgegriffen werden muss. Von Nachhaltigkeit könnte aber auch gesprochen werden, sofern zwar nicht die durch den Kommunal-Kombi finanzierte Dienstleistung fortbesteht, aber durch diese anderweitige nachhaltige Angebote angestoßen wurden.

Neben den Zielen auf der infrastrukturellen Ebene wurden durch den Kommunal-Kombi jedoch auch Ziele auf der Ebene der Teilnehmenden verfolgt. So sollte die Teilnahme am Programm dazu beitragen, die Abhängigkeit von SGB II-Leistungen zu überwinden, die Beschäftigungsfähigkeit wiederherzustellen, zu erhalten oder zu erhöhen sowie den Übertritt in Erwerbstätigkeit zu fördern. Folglich sollte ein Best-Practice-Beispiel nicht nur die Zielkriterien im Hinblick auf die Infrastruktur erfüllen, sondern darüber hinaus auch einen Beitrag zur Erfüllung der teilnehmerbezogenen Ziele leisten. Daher setzt sich das in Abbildung 13.1 dargestellte Kriterienraster neben dem Kriterium des Mehrwerts aus den beiden Blöcken „Infrastruktur“ und „Individuum“ zusammen. Bei letzterem ist wesentlich, dass das konkrete Projekt bzw. die damit verbundene Tätigkeit so ausgestaltet war, dass ein aktiver und systematischer Beitrag zu einer positiven Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden sowie zur Steigerung ihrer Integrationschancen auf dem ersten Arbeitsmarkt geleistet wird. Ein erster Ansatzpunkt könnte in einer Förderung der Qualifikation der Teilnehmenden liegen. Diese kann einerseits durch die Tätigkeit selbst erfolgen, d.h. die Tätigkeit ist so ausgestaltet, dass ihre Durchführung

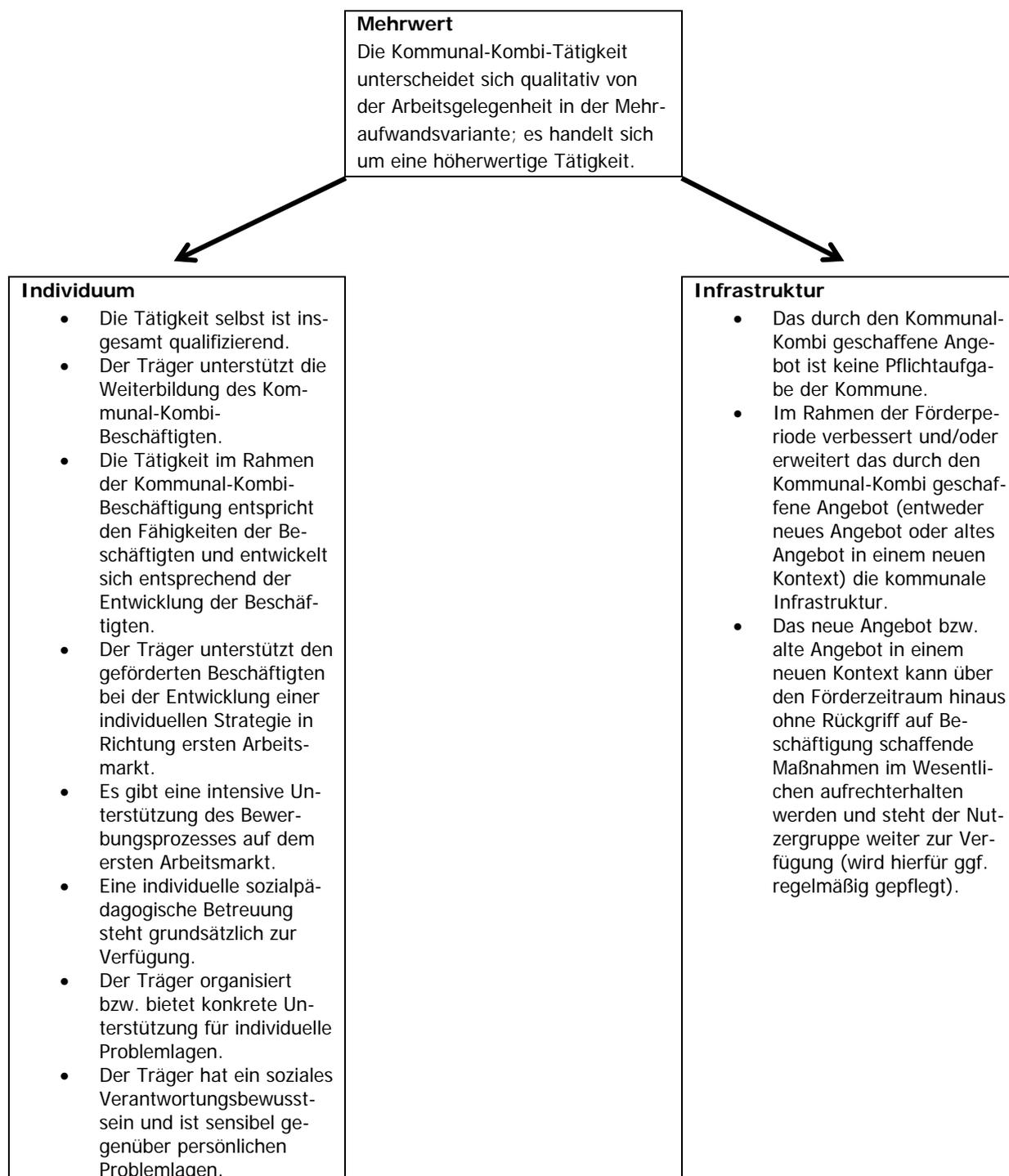
zu einer Qualifikationssteigerung bei den Beschäftigten führt. Andererseits könnten aber auch ergänzend zur eigentlichen Tätigkeit Qualifizierungsangebote gemacht werden.

Vor dem Hintergrund der Zielsetzung, dass die Kommunal-Kombi-Beschäftigten in reguläre Erwerbstätigkeit übergehen sollten, ist es von Bedeutung, dass die ausgeübten Tätigkeiten den Fähigkeiten der Teilnehmenden entsprechen, sie folglich nicht unterfordert, aber auch nicht überfordert werden und sich im Maßnahmenverlauf gemäß ihren Fähigkeiten weiterentwickeln können. Dabei würde es sich anbieten, den Kommunal-Kombi-Beschäftigten mit zunehmender Dauer der Tätigkeit mehr Verantwortung und anspruchsvollere Tätigkeiten zu übertragen.

Wie in Kapitel 8 gezeigt wurde, besteht gerade bei einer bis zu dreijährigen Beschäftigung die Gefahr, dass die Teilnehmenden während der Vertragslaufzeit ihr Bewerbungsverhalten einschränken bzw. sogar einstellen und so genannte Lock-in-Effekte entstehen, die sich negativ auf die Beschäftigungschancen der Teilnehmenden auf dem ersten Arbeitsmarkt auswirken. Daher könnte ein Beitrag der Träger zur Steigerung der Beschäftigungschancen ihrer Kommunal-Kombi-Beschäftigten darin bestehen, sie bei der Suche nach einem neuen Arbeitsplatz gezielt zu unterstützen, beispielsweise durch die gemeinsame Entwicklung einer individuellen Strategie in Richtung erster Arbeitsmarkt, oder durch die intensive Unterstützung des Bewerbungsprozesses der Teilnehmenden bereits während der Förderung.

In einem Teil der Fälle dürfte eine solche Orientierung nicht möglich sein, ohne vorher – insbesondere bei Personen, die seit längerer Zeit arbeitslos sind und teils mehrere Vermittlungshemmnisse aufweisen – für die notwendige soziale Stabilisierung sowie gegebenenfalls ihres Umfelds zu sorgen. Hierfür könnte eine sozialpädagogische Betreuung durch die Träger hilfreich sein. Auch wenn dies angesichts der fehlenden finanziellen Förderung nicht möglich war, könnten Träger ihren Beschäftigten im Sinne guter Praxis dennoch beim Umgang und der Lösung bestimmter Problemlagen im persönlichen Bereich oder im privaten Umfeld unterstützen. Zumindest könnte der Träger sich im Sinne eines sozialen Verantwortungsbewusstseins für die Probleme seiner Beschäftigten offen und interessiert zeigen und als Gesprächspartner/in zur Verfügung stehen, der/die gegebenenfalls auch an andere Stellen weiterweist.

Zusammengenommen führen diese Kriterien zu dem in Abbildung 13.1 dargestellten Schema.

**Abbildung 13.1: Best-Practice-Modell des Kommunal-Kombi**

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Rahmen der neun regionalen Fallstudien stellte sich jedoch heraus, dass keines der dort in die Untersuchung einbezogenen Projekte alle gemäß dem Kriterienraster aufgestellten Kriterien erfüllt. Damit ließ sich auf diesem Weg kein Best-Practice-Beispiel finden, was nicht ausschließt, dass es insgesamt solche Beispiele gab, die aber aufgrund des eingeschränkten Blickfelds der Fallstudien nicht identifiziert werden konnten. Dennoch erscheint es vor dem Hintergrund der in den vorangegangenen Kapiteln dargestellten Gesamtergebnisse der Evaluation folgerichtig zu sein, dass Best-Practice-Beispiele gemäß der genannten Kriterien allenfalls in Form weniger Einzelfälle existieren dürften.

Die Fallstudien zeigten, dass häufig – wenn auch nicht in allen Fällen – im Rahmen des Kommunal-Kombi Tätigkeiten durchgeführt wurden, die auch zum Tätigkeitsspektrum von AGH-MAE gehören.

Mit Blick auf die infrastrukturellen Kriterien zeigt sich dies an dem vorgefundenen „Flickenteppich“ aus einzelnen, voneinander unabhängigen Projekten, die weniger die Schaffung neuer als vielmehr die Fortführung – in geringem Maße auch die Erweiterung – bestehender (kommunaler) Strukturen und Dienstleistungen verfolgten. Wobei es sich teils um Projekte handelte, die ehemals in gleicher oder in annähernd ähnlicher Form durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM), in einigen Fällen aber auch durch Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (MAE) finanziert wurden. Nachhaltigkeit im oben skizzierten Sinne fand sich nur selten. Nach Auslaufen der Förderung war in den meisten Fällen eine Fortführung der Angebote nur auf Basis anderer arbeitsmarktpolitischer Programme wie der Bürgerarbeit oder im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit möglich. Demzufolge gingen vom Bundesprogramm Kommunal-Kombi nur in sehr geringem Maße Impulse zur Verstetigung der Dienstleistungsangebote oder Stärkung der kommunalen Strukturen aus.

Ähnliches gilt für die Kriterien im Hinblick auf die individuelle Entwicklung der Teilnehmer/innen. Hier zeigen die relativ starken und langanhaltenden Lock-in-Effekte, dass die Suchaktivitäten der Teilnehmenden während der geförderten Beschäftigung deutlich zurückgegangen sind. Die Beschäftigungsfähigkeit hat sich im Durchschnitt nicht signifikant erhöht. Zudem konnte ein Einfluss der von den Trägern gemachten Angebote auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit nicht nachgewiesen werden. Allerdings lassen sich hier auch positive Effekte finden, wie die von den Trägern und Teilnehmern/innen selbst beschriebenen Lerneffekte und die positiven Beschäftigungseffekte nach dem Maßnahmenende.

Vor diesem Hintergrund dürfte es nicht verwundern, dass zwar keine Projekte in ihrer Gesamtheit als Best-Practice-Beispiele identifiziert werden konnten, sich aber durchaus Beispiele in den neun Fallstudienregionen finden ließen, in denen einzelne Teilaspekte aus dem Kriterienraster so erfüllt wurden, dass diese als nachahmenswert dargestellt werden können. Solche Beispiele nachahmenswerter Teilaspekte werden im folgenden Abschnitt illustriert.

## 13.2 Illustration nachahmenswerter Teilaspekte

Bezüglich der in Abbildung 13.1 dargestellten Ansatzpunkte zur Förderung der Teilnehmer/innen lassen sich zunächst mit Blick auf die individuelle Unterstützung der Teilnehmenden aus einigen Projekten einige nachahmenswerte Teilaspekte identifizieren:

- Als Beispiel für den Aspekt der *qualifizierenden Tätigkeiten* kann ein Projekt genannt werden, in dem die Teilnehmenden den Freizeiteinrichtungen für Schüler/innen und Jugendlichen bewusst eine eigene Note geben sollten, indem je nach Interesse und Neigungen der Personen unterschiedliche Aktivitäten ins Leben gerufen wurden. So wurde beispielsweise in einer Jugendeinrichtung ein Computerclub gegründet, in dem der Kommunal-Kombi-Beschäftigte zusammen mit den Jugendlichen ein Schulungsprogramm für jüngere Besucher/innen entwickelte. Als weitere Beispiele für den Aspekt der qualifizierenden Tätigkeiten kann auch ein Projekt angeführt werden, in dem die Kommunal-Kombi-Teilnehmenden die Planung und Durchführung der Verkehrserziehung in Schulen eigenständig übernahmen. In einem anderen Fall konnte eine Kommunal-Kombi-Beschäftigte „on the job“ in verschiedene Verwaltungsverfahren eingelernt werden.
- In einem Projekt zur Spracherziehung in Kitas erhielt die Kommunal-Kombi-Mitarbeiter/in während des ersten Jahres eine *Weiterbildung*, mit der sie wesentliche Fähigkeiten für den allgemeinen Arbeitsmarkt erwerben konnte.
- Für viele Tätigkeiten gilt, dass die Kommunal-Kombi-Beschäftigten *schrittweise mehr Verantwortung* übernahmen. In projektbezogenen Tätigkeiten – wie zum Beispiel dem Aufbau einer Freiwilligenagentur – konnten die Beschäftigten selbst mit ihrer Aufgabe wachsen. Ein gutes

Beispiel für die Möglichkeit, auch in eher weniger anspruchsvollen Tätigkeitsbereichen die Beschäftigten sukzessive und entsprechend ihren Fähigkeiten und Interessen weiter zu entwickeln, stellen Tafelläden, Kleiderkammern oder Sozialkaufhäuser dar. Dort bieten sich zunächst für Personen, die Schwierigkeiten mit direktem Kundenkontakt oder beratenden Tätigkeiten haben, Möglichkeiten in kundenfernen Bereichen, z.B. Kleidung und andere Ware zu sortieren, aufzubereiten und im Lager zu stauen. Häufig verlagern sich diese Tätigkeit fließend in die Verkaufsräume, in dem zunehmen dort – als in mehr oder minder direkter Nähe zu Kunden – Ware sortiert oder gelagert wird und weitere Verrichtungen, z.B. dekorieren, Abstauben der Ware, vorgenommen werden. Häufig erwächst darüber das Zutrauen, nun selbst in Kontakt mit den Kunden treten zu können, um sich etwa nach deren Wünschen zu erkundigen, nach bestimmten Artikeln zu suchen oder Auskunft zu geben.

- Hinsichtlich der *Entwicklung einer Strategie am ersten Arbeitsmarkt* und durch die *Unterstützung beim Bewerbungsprozess* hat ein Träger in einer der neun Fallstudienregionen sich in folgender Weise intensiv um die Teilnehmenden gekümmert: Die Teilnehmenden wurden in Bezug auf ihr Erscheinungsbild geschult, um bei Bewerbungsgesprächen einen besseren Eindruck zu vermitteln. Außerdem räumte man ihnen die Möglichkeit ein, auf interne Stellenausschreibungen zuzugreifen. Zudem befasste sich der Träger ebenfalls aktiv mit den Stellenausschreibungen und überlegte, welche Stelle auf welchen Teilnehmenden passen könnte und arrangierte gegebenenfalls Bewerbungsgespräche.
- Als Beispiel für die *sozialpädagogische Betreuung* kann ein Träger genannt werden, bei dem es eine Betreuungsperson gab, die zweimal im Monat die Kommunal-Kombi-Beschäftigten in den Einsatzstellen vor Ort aufsuchte, um frühzeitig auf Probleme und eventuelle Beschäftigungsabbrüche reagieren zu können.

Auf der Ebene der Infrastruktur lassen sich zahlreiche Beispiele für Projekte finden, durch die *kommunale Strukturen verbessert und/oder erweitert* wurden. So wurde in einem Projekt ein Sorgentelefon als anonyme Beratungsstelle ins Leben gerufen. In einem anderen Projekt führte der Kommunal-Kombi zur Einführung einer mobilen Bibliothek bestehend aus einem Bücherbus mit vier Außenbibliotheken, davon zwei Schulbibliotheken. Der Bücherbus fuhr Schulen und Altenheime sowie Außenbezirke an, die nicht (mehr) über eigene Bibliotheken verfügen. Ein weiteres Beispiel ist die Patientenbegleitung in einer Klinik. Hier begleiteten die Kommunal-Kombi-Beschäftigten die Patienten von der Anmeldung zu den einzelnen Bereichen und unterstützten diese beispielsweise beim Aufladen von Telefonkarten. In einer weiteren Fallstudie konnte im Bereich eines Nachbarschaftszentrums die häusliche Betreuung und Familienarbeit durch den Kommunal-Kombi ausgebaut werden und gleichzeitig ein Kaffeehaus neu eingerichtet werden. Auch konnten Alternativen zu kirchlichen Angeboten wie zum Beispiel eine Trauerberatung für konfessionslose Personen angeboten werden.

Die Ergebnisse der regionalen Fallstudien zeigten, dass nach Auslaufen der Förderung in den meisten Fällen eine Fortführung der Angebote nur auf Basis anderer arbeitsmarktpolitischer Programme wie der Bürgerarbeit oder im Rahmen einer ehrenamtlichen Tätigkeit möglich war. Nur sehr vereinzelt konnten Kommunal-Kombi-Stellen in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis umgewandelt werden und dadurch das neu geschaffene oder erweiterte Angebot auch über die Dauer des Kommunal-Kombi hinaus fortbestehen. Ein Beispiel ist die von einem Stadtteilverein organisierte Spracherziehung in Kitas. Die Kommunal-Kombi-Beschäftigte bildetet sich bereits während des Beschäftigungsverhältnisses weiter, machte nach Auslaufen des Kommunal-Kombi eine Erzieherausbildung und sollte dann in ein reguläres – allerdings befristetes – sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis übernommen werden, um das Angebot fortzuführen. Vom gleichen Träger wurde auch eine andere Kommunal-Kombi-Beschäftigte in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis übernommen, deren Tätigkeit zu einer Erweiterung des Kursangebots des Trägers führt. Finanziert wird dies durch eine Mischung aus Spenden, Beiträgen der Kursteilnehmenden bzw. der Kitas, die von dem Angebot profitieren, und Eigenmitteln des Trägers.

Von einem anderen Träger wurde berichtet, dass im Bereich der Kindertagesstätten aufgrund des neuen Kinderförderungsgesetzes (KiFöG) Kommunal-Kombi-Beschäftigte als Hauswirtschaftshilfen u.ä. übernommen wurden, was zu einer anhaltenden Entlastung der Erziehungskräfte führe.

## 14 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In diesem Kapitel werden abschließend die Erkenntnisse der Evaluation zusammengefasst und daraus Handlungsempfehlungen für den zukünftigen Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung abgeleitet.

### 14.1 Idee, Ziele und Rahmenbedingungen

Der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi lag die Idee zugrunde, fehlende Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen durch öffentlich geförderte Beschäftigung auszugleichen und gerade für solche Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung zu schaffen, denen trotz guter allgemeiner Arbeitsmarktentwicklung aus strukturellen Gründen der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt versagt blieb.

Das Bundesprogramm Kommunal-Kombi startete am 1. Januar 2008. Die Stellenschaffung und die erstmalige Besetzung eines Arbeitsplatzes mussten zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 31. Dezember 2009 erfolgen. Eine Förderung des Arbeitsplatzes war längstens bis zum 31. Dezember 2012 sowie maximal für drei Jahre möglich.

Um als Förderregion zu gelten, mussten die Landkreise und kreisfreien Städte zunächst im Zeitraum von August 2006 bis April 2007 eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von mindestens 15 % aufgewiesen haben. Seit April 2009 wurde die für die Förderung notwendige Mindestarbeitslosigkeit auf 10 % (Zeitraum: 8/2008 bis 1/2009) abgesenkt. Gegenstand der Förderung war – beispielsweise im Unterschied zum Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II – der geschaffene Arbeitsplatz. Somit konnte nach Ausscheiden eines Beschäftigten der Arbeitsplatz – innerhalb der dreijährigen Förderung – wieder neu besetzt werden. Für die Stellenbesetzung kamen zunächst nur Personen in Frage, die seit mindestens 24 Monaten arbeitslos gemeldet waren und seit mindestens zwölf Monaten im SGB II-Leistungsbezug standen. Mit Anpassung der Förderrichtlinien zum 9. April 2009 wurde die Anforderung der Arbeitslosigkeitsdauer auf Langzeitarbeitslose (im Sinne des § 18 SGB III) im SGB II-Leistungsbezug verändert. Ferner mussten die geförderten Personen zum Zeitpunkt der Stellenbesetzung in der jeweiligen Förderregion als arbeitslos gemeldet sein. Beide Änderungen in den Förderbedingungen traten zeitgleich in Kraft.

Die Arbeitsplätze sollten vorrangig bei Kommunen, d.h. Kreisen, kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Städten und Gemeinden oder – mit Zustimmung der Kommune(n) – bei anderen Arbeitgebern eingerichtet werden.

Das Finanzierungsmodell des Kommunal-Kombi sah einen kommunalen Finanzierungsanteil vor, der durch eine Beteiligung des jeweiligen Landes reduziert werden konnte. Der Bund bezuschusste einen Arbeitsplatz in Höhe der Hälfte des Arbeitnehmer-Bruttoarbeitsentgelts mit bis zu 500 Euro monatlich. Soweit keine Landesmittel des ESF eingesetzt wurden, konnten zusätzlich aus Bundesmitteln des ESF pro gefördertem Arbeitsplatz die Lohn- und Sozialversicherungskosten mit 200 Euro monatlich bezuschusst werden, bei Beschäftigten ab 50 Jahren konnte ein zusätzlicher Lohnzuschuss von 100 Euro monatlich gewährt werden. Ein Teil der Bundesländer hat Kofinanzierungsprogramme in unterschiedlichem Umfang aufgelegt, was die Intensität der Umsetzung in den einzelnen Bundesländern sehr stark beeinflusst hat.

Zudem wurde ein starker Fokus auf die Stärkung der kommunalen Strukturen gelegt. Das Programm sollte nicht nur zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, sondern explizit die bestehenden kommunalen Dienstleistungen stärken und neue Angebote und Leistungen ermöglichen. Zugleich mussten diese jedoch im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein.

Neben diesen strukturellen Zielsetzungen wurden mit dem Bundesprogramm Kommunal-Kombi jedoch auch Ziele im Hinblick auf die einzelnen Teilnehmenden formuliert. Mit der geförderten Beschäftigung sollten sie im Idealfall den Leistungsbezug des SGB II verlassen. Die Beschäftigung selbst sollte ihrer sozialen Stabilisierung sowie der Wiederherstellung, dem Erhalt und der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit dienen. Schließlich sollten die Geförderten nach dem Ende der Maßnahmen in Erwerbstätigkeit übertreten.

## 14.2 Wirkungen auf die kommunale Infrastruktur

Die ursprünglich im Operationellen Programm des Bundes genannte Zahl von bundesweit 100.000 Stellen konnte ebenso wie die im Finanzrahmen des Bundes vorgesehenen 40.000 Stellen nicht erreicht werden. Insgesamt wurden durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi 15.825 Stellen geschaffen, die nahezu vollständig auch besetzt werden konnten.

Die Gründe dafür, dass nicht mehr Stellen geschaffen wurden, lagen insbesondere im finanziellen Bereich. So hatten nicht alle Länder, in denen förderfähige Landkreise und kreisfreie Städte lagen, Kofinanzierungsprogramme aufgelegt, was dazu führte, dass in diesen Ländern das Programm faktisch nicht genutzt wurde. Zudem blieb auch in den Ländern mit eigenen Kofinanzierungsprogrammen ein Eigenanteil für die Kommunen bzw. für die Träger zurück. Gerade bei den Förderregionen handelte es sich jedoch häufig um vergleichsweise finanzschwache Kommunen. Aber auch potenzielle nicht-kommunale Träger verfügten in der Regel nicht über ausreichend eigene Mittel.

Aufgrund der regionalen Förderkriterien lag der Schwerpunkt des Programms eindeutig in Ostdeutschland. Gemessen am heutigen Zuschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte gehörten insgesamt 63 zu den frühen Förderregionen. Dabei handelt es sich um 42 Landkreise und 21 kreisfreie Städte. Lediglich acht davon liegen in Westdeutschland (ohne Berlin). Im April 2009 kamen weitere 22 kreisfreie Städte und sieben Landkreise hinzu. Von diesen 29 späteren Regionen liegen acht in Ostdeutschland und 21 in Westdeutschland. Insbesondere die betroffenen westdeutschen Bundesländer haben keine eigenen Kofinanzierungsprogramme aufgelegt, so dass fast 98% der Stellen in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) geschaffen wurden. Die meisten Stellen entstanden in Sachsen (5.322) und Brandenburg (4.306). Auf diese beiden Bundesländer entfielen alleine gut 60% aller Stellen.

Die meisten Stellen wurden nicht von den Kommunen selbst geschaffen (lediglich 23%), vielmehr förderten diese in der Regel die Stellenschaffung bei nicht-kommunalen gemeinnützigen Trägern. Ein wesentlicher Grund lag offenbar darin, dass die Kommunen die Kommunal-Kombi-Beschäftigten nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes bezahlen mussten und die Mittel hierfür nicht aufbringen konnten, während sich freie Träger lediglich nach der ortsüblichen Bezahlung richten mussten. Zudem sind viele freie Träger – gerade im sozialen und kulturellen Bereich – aufgrund ihrer schlechten finanziellen Lage generell auf den Einsatz von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen angewiesen, wobei der Kommunal-Kombi als Ersatz für die ausgelaufenen Arbeitsbeschaffungs- (ABM) und Struktur Anpassungsmaßnahmen (SAM) sowie als Alternative zu den in der Regel kurzfristig ausgerichteten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs/AGH-MAE) besonders willkommen war.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass mit 45% fast die Hälfte der Stellen bei Vereinen, Genossenschaften oder Stiftungen eingerichtet wurden. Neben den Kommunen selbst waren zudem auch gemeinnützige GmbHs, Beschäftigungsgesellschaften sowie Kirchen und kirchliche Organisationen Träger von Kommunal-Kombi-Projekten.

43% der Stellen wurden im sozialen Bereich (Seniorenarbeit, Altenpflege oder Behindertenbetreuung; Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen; Kinder- und Jugendarbeit außerhalb von Schulen und Kindertageseinrichtungen; andere soziale Einrichtungen) geschaffen. Die beiden größten Einzelberei-

che waren jedoch Kultur und Tourismus mit 18% und Landschaftspflege und Umweltschutz mit 17% der Stellen. Insgesamt gab es im Rahmen des Programms verglichen mit der Anzahl von handwerklich-technischen Arbeiten eine höhere Anzahl von Tätigkeiten, die mit direktem Kontakt zu Menschen in Verbindung standen.

Die Stellen verteilten sich insgesamt auf 8.265 Projekte, die von 2.868 Trägern durchgeführt wurden. Auf einen Träger entfielen somit im Durchschnitt 2,9 Projekte sowie 5,5 Stellen. Jedoch war die Verteilung der Stellen auf die Träger sehr ungleich. Fast die Hälfte aller Träger (47%) hatte nur eine einzige, zwei Drittel maximal zwei und drei Viertel maximal drei Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen. Nur bei rund 10% der Träger handelte es sich um solche mit zehn oder mehr Kommunal-Kombi-Stellen. Diese stellten jedoch 63% aller Kommunal-Kombi-Stellen.

Die Heterogenität der Träger und der Tätigkeitsbereiche, die Vielzahl der Kleinprojekte sowie die recht große Streuung der Stellen auf die Träger deutet einerseits darauf hin, dass die Umsetzung des Programms vor Ort sehr unterschiedlich erfolgte, und andererseits kommunale Dienstleistungen und Angebote überwiegend kleinteilig verwirklicht wurden. Dies bestätigte sich auch in neun regionalen Fallstudien, die im Rahmen der Evaluation durchgeführt wurden. In der Regel handelte es sich in den einzelnen Städten, Gemeinden und Stadtbezirken um einzelne voneinander unabhängige Projekte unterschiedlicher Träger mit jeweils wenigen Kommunal-Kombi-Beschäftigten. Im Hinblick auf die durch das Programm geförderte kommunale Infrastruktur ergab sich somit das Bild eines „Flickenteppichs“.

Dabei sind durch den Kommunal-Kombi nur vereinzelt völlig neue Projekte entstanden. Häufig kam es zur Ausweitung bestehender Angebote – beispielsweise in Form erweiterter Öffnungszeiten oder der Erweiterung des Angebots von kulturellen Einrichtungen. Teilweise wurden aber auch bestehende Angebote fortgeführt, die bisher im Ehrenamt, mittels ABM oder AGH-MAE durchgeführt worden waren. Schließlich kam es auch zur Entlastung der Stammebelegschaft von Routineaufgaben (z.B. in Kindertageseinrichtungen), was indirekt eine erhöhte Leistungsqualität dieser Träger zur Folge hatte.

Aus Sicht der Träger wurde dabei der Mehrwert des Bundesprogramms Kommunal-Kombi insbesondere in der längeren, weil dreijährigen, Förderdauer der Beschäftigungsverhältnisse gesehen, die auch weitestgehend in Anspruch genommen wurde. Dies bedeutete einerseits Planungssicherheit für die Träger. Andererseits sahen sie darin jedoch auch die Möglichkeit, qualitativ höherwertigere Angebote machen zu können. Dies konnte im Bereich solcher sozialen Dienstleistungen auch glaubhaft gemacht werden, da sich dort ein längeres persönliches Vertrauensverhältnis oder größeres Erfahrungswissen als wertvoll erweist, z.B. in der Betreuung älterer Menschen. Gleichzeitig zeigte sich jedoch auch, dass nicht bei allen Tätigkeitsfeldern von im Vergleich zu AGH-MAE höherwertigen Tätigkeiten gesprochen werden kann.

Ergebnisse einer Trägerbefragung ergänzt um Informationen aus den neun Fallstudienregionen legen die Einschätzung nahe, dass etwa die Hälfte der durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi geförderten Angebote nach dessen Auslaufen in gleicher oder ähnlicher Weise fortgeführt wurde. Dies wurde zur Hälfte mittels Beschäftigung schaffender Maßnahmen (AGH-MAE und Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit), zu einem Viertel durch Ehrenamt sowie lediglich zu einem weiteren Viertel durch Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt (unbefristete und befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Minijobs) realisiert. Dadurch wird einerseits deutlich, dass die betreffenden Träger zur Aufrechterhaltung ihrer Leistungen auf arbeitsmarktpolitische Programme angewiesen sind, zum anderen, dass der Kommunal-Kombi nur in Ausnahmefällen in der Lage war, Infrastrukturprojekte anzustoßen, die sich nach Auslaufen der Förderung finanziell selbst trugen. Vor diesem Hintergrund ist die Nachhaltigkeit der infrastrukturellen Wirkungen des Programms als gering einzuschätzen.

### 14.3 Wirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt

Neben der Stärkung der kommunalen Infrastruktur verfolgte das Bundesprogramm Kommunal-Kombi das Ziel, in strukturschwachen Regionen mit hoher und verfestigter (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und damit neue Beschäftigungsperspektiven für langzeitarbeitslose Personen in der Region zu eröffnen. Für die Erreichung dieser Zielsetzung war es wesentlich, dass die durch das Programm neu geschaffenen Arbeitsplätze tatsächlich zusätzlich entstehen mussten und nicht bereits existierende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im gleichen Unternehmen (Substitution) oder in anderen Unternehmen (Verdrängung) ersetzen.

Die durchgeführten ökonometrischen Schätzungen auf Basis des Differenzen-von-Differenzen-Ansatzes mit geeigneten Vergleichsregionen sowie die ergänzenden Fixed-Effects-Panelschätzungen zeigen, dass es trotz des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens durch das BVA sowie Absprachen mit Kammern und der in manchen Bundesländern obligatorischen Unbedenklichkeitsbescheinigung durch die Kammern bei der Schaffung von Kommunal-Kombi-Stellen zu Substitutions- und Verdrängungseffekten gekommen ist. Für die frühen Förderregionen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi (bereits ab 2008 förderfähig) wurden massive Hinweise auf Substitutions- und Verdrängungseffekte in Form einer Zunahme der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche gefunden. Dies gilt insgesamt sowie für Männer und ab 50-Jährige. Ebenso finden sich für die Förderregionen, die den Kommunal-Kombi von Beginn an umgesetzt haben, starke Hinweise auf Substitutions- und Verdrängungseffekte bzw. arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitige Mitnahmeeffekte in Form einer Abnahme der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt. Dies gilt insgesamt sowie für Frauen und ab 50-Jährige.

Die Höhe dieser Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte hing zudem von der Intensität des Einsatzes des Kommunal-Kombi in den Landkreisen und kreisfreien Städten ab. So nimmt die Anzahl der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche mit zunehmender Anzahl an Übergängen in die Kommunal-Kombi-Beschäftigung zu, teilweise auch bei zunehmender Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen. Die Anzahl der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt nahm sowohl mit steigender Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen als auch mit steigender Anzahl der Übergänge in Kommunal-Kombi-Stellen ab, wobei hier die Abnahme der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt mit zunehmender Zahl an Personen in Kommunal-Kombi-Stellen geringer wurde.

Die Höhe der festgestellten Substitutions- und Verdrängungseffekte ist jedoch alleine durch die Anzahl der geschaffenen Kommunal-Kombi-Stellen nicht erklärbar. Eine Erklärung hierfür liefert die mit der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi in den frühen Förderregionen einhergehende Maßnahmenpolitik. Offenbar ging die Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi in diesen Regionen gleichzeitig auch mit einer intensiveren Nutzung anderer – vor allem längerfristiger – Beschäftigung schaffender Maßnahmen einher. Nachweisen lässt sich insbesondere ein deutlicher Anstieg der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante in den frühen Förderregionen nach Einführung des Kommunal-Kombi. Deskriptive Analysen deuten auch auf eine intensivere Nutzung des Beschäftigungszuschusses hin. Zudem hat die Anzahl der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in Folge der frühen Förderung durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi weniger stark abgenommen als in den Vergleichsregionen. Dies scheint insbesondere damit zusammenzuhängen, dass der Kommunal-Kombi zahlenmäßig nicht ausreichte, um die wegfallenden ABM-Stellen zu kompensieren. Daher wurde gerade in den frühen Förderregionen ein Mix aus mehreren Beschäftigung schaffenden Maßnahmen umgesetzt, um den Umfang der öffentlich geförderten Beschäftigung trotz des Wegfalls von ABM aufrechtzuerhalten oder sogar auszuweiten.

Während in den Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen nur vergleichsweise wenige Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden, eher andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen ersetzt

wurden, hat gerade in Regionen mit einer hohen Zahl an Kommunal-Kombi-Stellen gleichzeitig eine Zunahme der Personen in anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen stattgefunden.

In der Gesamtschau ergaben sich die beobachtbaren Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte also dadurch, dass mit einer intensiven Nutzung des Kommunal-Kombi zugleich auch eine intensive Nutzung anderer – vor allem längerfristiger – Beschäftigung schaffender Maßnahmen erfolgte, die jeweils zu Substitution, Verdrängung und Mitnahme beigetragen und somit in ihrem Zusammenspiel den beobachteten Gesamteffekt hervorgerufen haben. Der Kommunal-Kombi war somit Teil einer umfassenderen „Förderkultur“, bestimmter Regionen mit einem Schwerpunkt auf Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

#### **14.4 Individuelle Wirkungen**

Die Beschäftigungsverhältnisse des Bundesprogramms Kommunal-Kombi sollten gerade für solche Langzeitarbeitslose geschaffen werden, denen aus strukturellen Gründen der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt versagt blieb. Die Auswahl der Teilnehmenden am Bundesprogramm erfolgte in den meisten Fällen über ein klassisches Bewerbungsverfahren mit Bewerbungsgespräch und führte dazu, dass die Gruppe der Kommunal-Kombi-Beschäftigten sehr heterogen war. Insgesamt zeigten sich die Träger mit diesem Auswahlverfahren sehr zufrieden, da ihnen die Kommunal-Kombi-Beschäftigten nicht wie bei anderen Maßnahmen/Programmen – beispielsweise Arbeitsgelegenheiten oder Bürgerarbeit – vom Jobcenter zugewiesen wurden, sondern die Stellen passgenau besetzt werden konnten. Eine Selektionsanalyse für die Teilnahme am Bundesprogramm zeigt, dass dieses Verfahren zu einer Positivselektion geführt hat. Insgesamt sind aus der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen eher die arbeitsmarktnäheren Personen in eine Kommunal-Kombi Beschäftigung gelangt. Die Kommunal-Kombi-Beschäftigten hatten mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine deutsche Staatsangehörigkeit und sowohl einen höheren Schul- wie auch Berufsabschluss, allerdings wiesen sie eine vergleichsweise lange Arbeitslosendauer sowie häufig eine „Maßnahmenkarriere“ auf. Damit wurden im Wesentlichen diejenigen Personen erreicht, bei denen die bisherige Beschäftigungslosigkeit nicht unbedingt durch die individuellen Merkmale erklärt werden kann, sondern weitaus eher durch den regionalen Arbeitsmarkt bzw. eine fehlende Mobilität aufgrund des Alters. Interessant ist zudem, dass auf die wenigen Stellen in Westdeutschland weitaus häufiger Personen mit schlechteren formalen Qualifikationen sowie mehr Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft bzw. mit Migrationshintergrund gelangten als in Ostdeutschland.

Auf der individuellen Ebene sollte die Teilnahme am Bundesprogramm Kommunal-Kombi zur Überwindung des Leistungsbezugs führen und zur Wiederherstellung, Erhaltung bzw. Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit beitragen. Zudem sollten die Teilnehmer/innen aus dem Kommunal-Kombi in Erwerbstätigkeit übergehen.

Auch wenn sich im Verlauf der Kommunal-Kombi-Beschäftigung die Anzahl der Leistungsempfänger/innen reduzierte, verblieb doch knapp die Hälfte der Kommunal-Kombi-Beschäftigten während der Beschäftigung im Leistungsbezug, weil die Löhne mit durchschnittlich gut 1.000 Euro hierfür nicht ausreichten. In Ostdeutschland verließen weniger Kommunal-Kombi-Beschäftigte den Leistungsbezug als in Westdeutschland, was auf deutlich geringere Durchschnittslöhne in Ostdeutschland zurückgeführt werden kann.

Kausale Effekte der Programmteilnahme auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit konnten aus methodischen Gründen nicht ermittelt werden. Auf Basis einer Teilnehmendenbefragung konnte lediglich die Entwicklung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit im Zeitablauf (kurz nach Eintritt in das Programm, drei Monate vor Ende und sechs Monate nach Ende) – auch im Vergleich verschiedener Teilpopulationen – abgebildet werden. Die Untersuchung basiert auf dem im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation entwickelten Konzept. Unter Beschäftigungsfähigkeit wird dabei das „individuelle Potenzial

verstanden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, eine bestehende Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten bzw. auszuweiten“. Für eine differenzierte Messung der Beschäftigungsfähigkeit werden dabei genau jene Indikatoren herangezogen, die empirisch einen wesentlichen Erklärungsbeitrag für eine spätere tatsächliche Beschäftigungsaufnahme leisten. Auf Basis der Merkmale aus der Teilnehmendenbefragung werden Indikatoren zu sechs Dimensionen gebildet:

1. Qualifikation und Kompetenzen (Persönlichkeit)
2. Gesundheit
3. Suchverhalten
4. Konzessionsbereitschaft
5. Ressourcen bei der Arbeitssuche
6. Persönliche Umstände und soziales Umfeld (soziale Stabilität)

Die einzelnen Merkmale gehen dabei mit dem Gewicht in Bildung des Gesamtindikators für Beschäftigungsfähigkeit ein, in dem diese die Aufnahme einer späteren Beschäftigung beeinflussen.

Bezogen auf die Gesamtgruppe der Kommunal-Kombi-Beschäftigten hat sich der durchschnittliche Gesamtindikator der Beschäftigungsfähigkeit weder zwischen Welle 1 (nach Beginn) und Welle 2 (vor Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung) noch zwischen Welle 1 und Welle 3 (nach der Kommunal-Kombi-Beschäftigung) signifikant erhöht, ist aber auch nicht signifikant gesunken. Dennoch verbirgt sich dahinter auf der Ebene der einzelnen Individuen eine beträchtliche Dynamik. So ist die Beschäftigungsfähigkeit bei jeweils rund 13% der Teilnehmer/innen zwischen den Wellen 1 und 3 um mehr als eine Standardabweichung gesunken oder gestiegen. Eine signifikant positive Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit zwischen dem Zeitpunkt nach dem Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung und sechs Monate nach Ende dieser Beschäftigung ist lediglich für die Teilgruppe der Teilnehmer/innen unter 50 Jahren zu erkennen.

Ein Blick auf die einzelnen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit zeigt, dass sich die „soziale Stabilität“ sowohl zwischen den Wellen 1 und 2 als auch zwischen den Wellen 1 und 3 insgesamt sowie für alle betrachteten Teilgruppen (ausgenommen sind Personen ohne Berufsabschluss) signifikant verbessert hat. Die „Konzessionsbereitschaft“ im Hinblick auf einen Arbeitsplatz hat sich ebenfalls signifikant, jedoch nur geringfügig, erhöht. Das „Suchverhalten“ ist zwischen den Wellen 1 und 2 gesunken, es lag also drei Monate vor Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung unterhalb des Werts kurz nach Beginn der Beschäftigung. Sechs Monate nach Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung lag es signifikant über den Werten für die beiden früheren Zeitpunkte. Die gesundheitliche Situation der Teilnehmer/innen hat sich dem gegenüber im Verlauf der Kommunal-Kombi-Beschäftigung und auch nach Auslaufen der Förderung verschlechtert. Ca. drei Viertel der Kommunal-Kombi-Beschäftigten gaben an, im Rahmen ihrer Beschäftigung neue berufliche Kenntnisse erworben zu haben. Bei den neuen beruflichen Fähigkeiten waren es sogar etwas mehr. Dies wird jedoch nur in geringem Maße in verbesserten Lese- und Schreibkompetenzen, Rechenkompetenzen sowie Internetkompetenzen bemerkbar. Bei dem Teilindikator „Qualifikation und Kompetenzen“ gab es geringfügige, jedoch nicht signifikante Veränderungen. Der Indikator „individuelle Ressourcen“ zeigte geringfügige, jedoch signifikante Veränderungen, die jeweils zwischen den Wellen 1 und 2 zu einer leichten Verbesserung sowie zwischen den Wellen 2 und 3 zu einer leichten Verschlechterung der Teilnehmenden führten.

Auffällig ist zudem, dass sich für die von den Trägern nach deren Aussage angebotenen Unterstützungsleistungen für die Kommunal-Kombi-Beschäftigten in keinem Fall ein signifikant positiver Effekt auf den Gesamtindikator für die Beschäftigungsfähigkeit der bei ihnen Beschäftigten sowie auf die Dimension „Qualifikation und Kompetenzen“ nachweisen lassen. Lediglich das Angebot der Weiterbildung scheint einen positiven Effekt auf die Steigerung des „Suchverhaltens“ zu haben.

Ebenfalls lassen sich keine Auswirkungen dieser Trägerangebote auf den Übergang der Kommunal-Kombi-Beschäftigung in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung während oder nach der Teilnahme am Kommunal-Kombi nachweisen.

Wie bereits für eine ganze Reihe anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen, zeigen sich auch beim Kommunal-Kombi während der Beschäftigungszeit relativ starke und langanhaltende Lock-In-Effekte, d.h. dass sich die Wahrscheinlichkeit für die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung während der Teilnahme an der geförderten Beschäftigung im Vergleich zu einer nicht teilnehmenden aber vergleichbaren Kontrollgruppe deutlich reduziert hat. Die Lock-In-Effekte dürften insbesondere durch die vergleichsweise lange Laufzeit, einer in vielen Fällen gegebenen Attraktivität der Tätigkeiten sowie die geringe Entlohnung bei alternativen Tätigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt erklärbar sein. Zudem waren alternative Tätigkeiten häufig nur außerhalb der eigenen Region zu finden und setzten daher eine größere Mobilität voraus.

Zwar stiegen die Beschäftigungsquoten der Teilnehmer/innen nach Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung deutlich an und es fand ein Aufholeffekt statt, der dazu führte, dass sich ab 45 Monate nach Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung signifikant positive Beschäftigungseffekte einer Programmteilnahme einstellten. Der durchschnittliche negative Beschäftigungseffekt lag jedoch insgesamt bei 5,7 Prozentpunkten, der anschließend ermittelte positive Effekt bei 2 Prozentpunkten. Ein ähnlicher Verlauf ist auch für den Abgang aus dem Leistungsbezug sowie für eine Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung zu erkennen. Allerdings sind die Beobachtungszeiträume hier zu kurz, um eindeutige Aussagen machen zu können. Wollte man gesicherte Erkenntnisse darüber, wie sich der positive Beschäftigungseffekt ab 45 Monate nach dem Ende der Maßnahme weiter entwickelt und wie die damit verbundenen Auswirkungen auf die Überwindung des Hilfebezugs sind, so müsste man die Wirkungsanalysen Mitte 2014 mit den dann aktuelleren Daten wiederholen.

## **14.5 Wirtschaftlichkeit**

Die unmittelbaren Gesamtkosten des Programms lagen bei Anwendung des Barwertverfahrens mit einem Diskontfaktor von 2% bei 632 Millionen Euro. Der größte Anteil entfiel mit 239 Millionen Euro auf den Bund. Auf die Europäische Union und die Kommunen entfielen jeweils etwas mehr als 125 Millionen Euro. Die Länder leisteten einen Beitrag von etwas über 100 Millionen Euro. Hinzu kamen private Mittel von knapp 37 Millionen Euro. Berücksichtigt man Einsparungen bei den SGB II-Leistungen sowie Einnahmen bei Sozialversicherung und Steuern durch die Kommunal-Kombi-Beschäftigung, so ergibt sich für alle an der Finanzierung beteiligten Akteure ein Nettoaufwand von 150 Millionen Euro, für die öffentliche Hand von 113 Millionen Euro. Bemerkenswert ist, dass auf Basis dieser Schätzungen das Nettoergebnis bei Berücksichtigung der unmittelbaren Kosten und Einsparungen für die öffentliche Hand in Deutschland (ohne ESF-Mittel) mit rund 13,5 Millionen Euro sogar positiv ausfällt. Allerdings fällt auf, dass die Finanzierungslasten des Programms sehr ungleich verteilt sind. Während der Bund und die Sozialversicherungen mit rund 89,5 bzw. 126 Millionen Euro jeweils ein positives Ergebnis aufweisen, leisteten die Länder und Kommunen mit jeweils rund 100 Millionen Euro im Ergebnis einen Finanzierungsbeitrag zum Kommunal-Kombi. Zusätzlich wurde das Programm mit 126 Millionen Euro aus ESF-Mitteln unterstützt. Der Grund dafür ist, dass von den Einsparungen der SGB II-Leistungen nahezu ausschließlich der Bund profitierte, weil die im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi gezahlten Löhne nicht immer ausreichten, um den Leistungsbezug zu verlassen und daher häufig weiterhin Leistungen für Unterkunft durch die Kommunen gezahlt werden mussten. Die Mehreinnahmen lagen hingegen überwiegend bei der Sozialversicherung, weil es sich bei den Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen um voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handelte, bei denen aufgrund der geringen Löhne und der Freibeträge im Steuerrecht kaum Lohnsteuern anfielen.

Allerdings sollte eine Wirtschaftlichkeitsanalyse für das Gesamtprogramm auch die ermittelten Beschäftigungseffekte auf der individuellen Ebene, die Infrastruktureffekte des Programms sowie die nachgewiesenen Substitutions- und Verdrängungseffekte berücksichtigen. Doch lassen sich die Infrastrukturwirkungen des Programms nicht monetarisieren. Auch die Quantifizierung der Substitutions- und Verdrängungseffekte ist schwierig, weil sich der Effekt des Bundesprogramms Kommunal-Kombi nicht eindeutig von dem Effekt anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen trennen lässt, deren Einsatz mit der Einführung des Kommunal-Kombi ebenfalls zugenommen hat.

Ignoriert man zunächst sowohl Infrastruktur- als auch Substitutions- und Verdrängungseffekte und bezieht lediglich die Beschäftigungseffekte auf der individuellen Ebene ein, so bleiben die Nettoergebnisse für den Bund und die Sozialversicherungen positiv. Wollte man in diesem Szenario das Gesamtdefizit des Programms in der Zukunft durch den ab 45 Monate nach Programmbeginn feststellbaren positiven Beschäftigungseffekt von 2 Prozentpunkten ausgleichen, würde dies 42 Jahre dauern. Denn so lange müsste der Beschäftigungseffekt für die Teilnehmergruppe im Vergleich zur Programmgruppe fortbestehen, was angesichts des Alters der Teilnehmer/innen völlig unrealistisch ist. Somit ist eine Gesamtwirtschaftlichkeit des Programms bei dieser Betrachtung in keinem Fall gegeben, sollte der Beschäftigungseffekt im weiteren Verlauf nicht noch deutlich steigen.

Nimmt man an, dass sich private Träger/Arbeitgeber und Kommunen jeweils rational verhalten und somit die Infrastruktureffekte der Höhe ihres Nettobeitrags ohne Berücksichtigung der Programmeffekte entsprechen und unterstellt man gleichzeitig Substitutions- und Verdrängungseffekte in Höhe von 25% der Kommunal-Kombi-Stellen, so übersteigen die positiven Infrastruktureffekte die angenommenen Substitutions- und Verdrängungseffekte um 20 Millionen Euro, so dass das Finanzierungsdefizit auf knapp 120 Millionen Euro sinken würde. Von den öffentlichen Financiers profitierten ausschließlich die Kommunen als Nutzer der Infrastruktur. Ihr Finanzierungsdefizit würde in diesem Szenario deutlich auf knapp 7,8 Millionen Euro sinken. Die Substitutions- und Verdrängungseffekte machen sich hingegen vor allem beim Bund und bei den Sozialversicherungen bemerkbar, deren Ergebnis sich jeweils deutlich verschlechtern würde, aber mit knapp 30 bzw. 84 Millionen weiterhin positiv bleiben würde. Der Finanzierungsbeitrag der Länder bliebe mit rund 100 Millionen Euro nahezu unverändert.

Um in diesem Szenario auf ein positives Gesamtergebnis zu kommen, wäre es erforderlich, dass der positive Beschäftigungseffekt, der ab 45 Monate nach Beginn des Kommunal-Kombi gemessen wird, insgesamt 36 Jahre andauert. Auch dies ist völlig unrealistisch. Eine Wirtschaftlichkeit wäre lediglich bei einem sehr großen positiven Beschäftigungseffekt von durchschnittlich acht Prozentpunkten noch erreichbar. Lügen die Substitutions- und Verdrängungseffekte höher (beispielsweise bei 50% der Kommunal-Kombi-Stellen), so würde sich das Gesamtergebnis weiter verschlechtern und auch das Nettoergebnis des Bundes würde negativ werden.

## 14.6 Gleichstellung

Frauen und Männer hatten insgesamt die gleichen Chancen beim Zugang zu Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen. Allerdings gab es dabei deutliche regionale Unterschiede. Zudem scheint dieses Ergebnis weniger aus einer bewussten, d.h. schwerpunktmäßig auf Frauen ausgerichteten Strategie bei der Besetzung offener Kommunal-Kombi-Stellen durch die Träger zu resultieren, sondern durch tradierte Berufswahl- und Bewerbungsmuster hervorgerufen worden zu sein. So wurden Frauen weitaus mehr in sozialen Bereichen eingesetzt, Männer hingegen eher im technischen und im grünen Bereich. Die Entlohnung im Rahmen der Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnisse unterschied sich hingegen zwischen Männern und Frauen nicht. Allerdings sind Unterschiede in den Charakteristika zwischen Männern und Frauen zu erkennen. Während vor allem alleinerziehende Frauen und Frauen, die mit Nichterwerbsfähigen zusammenleben, eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung begonnen haben,

sind es insbesondere Männer in Partnerschaften ohne Kinder, die als Kommunal-Kombi-Beschäftigte arbeiteten.

Deskriptive Befunde deuten auf eine ähnliche Entwicklung der durchschnittlichen Werte für die Beschäftigungsfähigkeit und ihre Teildimensionen bei Frauen und Männern hin. Die Frauen wiesen allerdings hinsichtlich mehrerer Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit öfter deutlich verringerte Indexwerte (mehr als eine Standardabweichung) auf als die Männer. Auch die durchgeführten multivariaten Analysen zur Erklärung der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit lassen auf eine schlechtere Entwicklung bei den Frauen schließen.

Aus dieser bei den Frauen schlechteren Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von einem bereits zu Beginn des Programms geringeren Niveau aus resultierten generell schlechtere Beschäftigungseffekte für die am Programm teilnehmenden Frauen im Vergleich zu den Männern. So fielen die Lock-In-Effekte in den ersten 42 Monaten nach dem Programmeintritt bei den Frauen deutlich höher aus als bei den Männern. Noch gravierender ist jedoch, dass sich für die Männer ab 45 Monate nach dem Eintritt in das Programm positive Beschäftigungseffekte nachweisen lassen, während das für die Frauen nicht der Fall ist. Dies führt insgesamt dazu, dass sich die Wirtschaftlichkeit für die Frauen schlechter darstellt als für die Männer.

Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass den spezifischen Problemsituationen und Bedarfslagen von Frauen und Männern im Kommunal-Kombi eher nicht durch zusätzliche Angebote der Träger entsprochen wurde.

## **14.7 Zentrale Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen**

Mit Blick auf die mit dem Bundesprogramm Kommunal-Kombi verbundenen Ziele lässt sich zusammenfassend festhalten:

- (1) Der Kommunal-Kombi war aufgrund der dreijährigen Laufzeit sowie dem gleichzeitigen Wegfallen anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen (ABM, SAM) bei den freien Trägern sehr willkommen und ermöglichte ihnen die Weiterführung und den Ausbau bereits bestehender Angebote sowie in Teilen auch den Aufbau neuer Angebote. Eine flächendeckende Stärkung der kommunalen Infrastruktur war damit jedoch nicht verbunden. Vielmehr handelte es sich um einen „Flickenteppich“ einzelner voneinander unabhängiger Projekte. Der Kommunal-Kombi war zudem nur in Ausnahmefällen in der Lage, Infrastrukturprojekte anzustoßen, die sich nach Auslaufen der Förderung finanziell selbst tragen. Vor diesem Hintergrund ist die Nachhaltigkeit der infrastrukturellen Wirkungen des Programms als gering einzuschätzen. Es zeigte sich aber einmal mehr, dass viele finanzschwache Kommunen und noch mehr freie Träger dauerhaft auf Programme der öffentlich geförderten Beschäftigung angewiesen sind, um viele ihrer Leistungen realisieren zu können.
- (2) Mit dem Kommunal-Kombi wurden vor allem arbeitsmarktnähere Langzeitarbeitslose mit vergleichsweise hohen formalen Qualifikationen erreicht, die jedoch meist recht lange Maßnahmenkarrieren aufwiesen. Insofern wurde das Programmziel, vor allem Arbeitsplätze für solche Personen zu schaffen, bei denen eine Beschäftigungsaufnahme bisher an der strukturell bedingt schlechten Arbeitsmarktlage in der Region scheiterte, erreicht. Die relativ starken Lock-In-Effekte deuten jedoch darauf hin, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten auch auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Stelle gefunden hätte, wenn sie die geförderte Beschäftigung nicht erhalten hätten.
- (3) Die Schaffung der Kommunal-Kombi-Stellen in den Förderregionen ging gleichzeitig mit einem weiteren Ausbau anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen einher. Dies führte insge-

samt zu starken Substitutions- und Verdrängungseffekten, die auch durch das Genehmigungsverfahren beim BVA sowie zusätzliche Regelungen in den Ländern und vor Ort unter Beteiligung der Kammern nicht verhindert werden konnten, wobei nicht geklärt werden kann, zu welchen Anteilen diese Substitutions- und Verdrängungseffekten auf das Bundesprogramm Kommunal-Kombi und die anderen Beschäftigung schaffender Maßnahmen zurückzuführen ist.

- (4) Zwar ergaben sich positive Beschäftigungseffekte nach dem Auslaufen der Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnisse. Diese waren in ihrer Höhe jedoch so gering, dass das Programm insgesamt nicht wirtschaftlich gewesen sein dürfte. Dies gilt zudem nicht für die weiblichen Teilnehmenden. Für sie ist kein positiver Beschäftigungseffekt nach der Programmteilnahme erkennbar.
- (5) Die „soziale Stabilität“ sowie die „Konzessionsbereitschaft“ der Teilnehmenden haben im Laufe des Programms zugenommen. Eine signifikante Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit insgesamt ist jedoch nicht erkennbar. Obwohl die Träger von einer persönlichen und fachlichen Weiterentwicklung der Teilnehmenden berichteten und auch die Teilnehmenden selbst angegeben haben neue Fähigkeiten und Kenntnisse erlernt zu haben, schlägt sich dies nicht in einer zunehmenden Beschäftigungsfähigkeit nieder.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich aus unserer Sicht folgende Handlungsempfehlungen für zukünftige Programme öffentlich geförderter Beschäftigung:

- (1) Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte sich generell auf Langzeitarbeitslose beschränken, die nachgewiesenermaßen auf absehbare Zeit keine Integrationschancen auf dem regulären Arbeitsmarkt haben.
- (2) Vor dem Hintergrund der Interessen und Bedarfe von Trägern, die sinnvolle und im öffentlichen Interesse liegende Angebote bereitstellen, aber immer auch ein Interesse an einer Positivauswahl bei ihren Mitarbeitern/innen haben, sollten andere Formen der Finanzierung kommunaler Dienstleistungen – unabhängig von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen – angedacht werden. Auch das Problem der strukturellen Unterfinanzierung von Kommunen kann und darf nicht mit Hilfe öffentlich geförderter Beschäftigungsprogramme gelöst werden, weil damit unter Umständen schwere Eingriffe in die lokalen und regionalen Arbeitsmärkte verbunden sind.
- (3) Der Einsatz unterschiedlicher Programme ist aufeinander abzustimmen. Es sollte darauf geachtet werden, dass durch die Gesamtzahl der mit öffentlich geförderter Beschäftigung geschaffenen Arbeitsplätze insgesamt keine zu starken Eingriffe in die lokalen und regionalen Arbeitsmärkte vorgenommen werden. Dies wäre etwa dadurch zu gewährleisten, dass in jeder Region alle – aus diversen Programmen und Eingliederungstiteln – geförderten Stellen immer von derselben Stelle (z.B. den beiden Kammern oder einem lokalen Gremium „Zusätzlichkeit“) genehmigt werden müssen.
- (4) Der Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung kann nicht unabhängig von der Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Kommunen und die Bundesagentur für Arbeit gesehen werden. Diese sollte vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und dem sich abzeichnenden Fachkräftebedarf noch stärker auf das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden. Das gilt auch für das SGB II. Ein besserer Betreuungsschlüssel, eine engere und bedarfsorientierte Kontaktdichte, besser qualifiziertes Personal und personelle Kontinuität in den Jobcentern sowie eine individuelle und auf den Bedarf des Arbeitsmarkts ausgerichtete Qualifizierungsplanung erscheinen uns die wesentlichen Erfolgsfaktoren zu sein und sollten zunächst Priorität erhalten. Die zumeist politisch motivierte Einführung zusätzlich

oder parallel zur gesetzlich verankerten Arbeitsmarktpolitik agierender zeitlich befristeter Sonderprogramme sollte zudem jeweils vorab sehr kritisch auf ihre möglichen Effekte gerade vor dem Hintergrund anderer bestehender Instrumente geprüft werden, wobei auf vorhandene Evaluationsergebnisse zu ähnlichen Programmen zurückgegriffen werden könnte.

- (5) Nur wenn sich bei einer optimalen Betreuung im Sinne der unter (4) genannten Rahmenbedingungen keine Perspektiven für eine arbeitslose Person ergeben, sollte eine Zuweisung in ein öffentlich gefördertes Beschäftigungsverhältnis erfolgen. Bei der Ausgestaltung der öffentlich geförderten Beschäftigung sollte dennoch weiterhin das Ziel einer Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt verfolgt werden. Hierzu erscheinen ein verbindliches individuelles Coaching sowie passgenaue Unterstützungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sinnvoll zu sein. Zudem sollte die öffentlich geförderte Beschäftigung mit Blick auf die Alternativen am ersten Arbeitsmarkt nicht zu attraktiv ausgestaltet sein. Auch hier gilt, dass das Problem von Niedriglöhnen nicht mittels öffentlich geförderter Beschäftigungsprogramme gelöst werden kann. Kommt es im Anschluss an die öffentlich geförderte Beschäftigung zu einer Integration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis, so sollte in den ersten Monaten eine Art Nachbetreuung sowohl für die Person als auch für den Arbeitgeber gegeben sein, um Beschäftigungsabbrüche frühzeitig entgegenwirken zu können.
- (6) Den speziellen Bedarfen von Männern und Frauen sollte in jedem Schritt der Betreuung im Sinne des Gender Mainstreamings Rechnung getragen werden. Dies gilt gerade im Hinblick auf die besonderen Bedarfe von Alleinerziehenden bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Es gilt aber auch für die öffentlich geförderte Beschäftigung selbst. Dabei könnte öffentlich geförderte Beschäftigung stärker als bisher dazu genutzt werden, Arbeitslose auch für neue berufliche Felder zu öffnen, anstatt Geschlechtsstereotype oder überkommene Berufsbilder fortzuschreiben.

## Literatur

- Adabie, Alberto, Alexis Diamond und Jens Hainmueller (2010): Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program, In: Journal of the American Statistical Association, Juni 2010, Vol. 105, No. 490, S. 493-505.
- Adabie, Alberto, Javier Gardeazabal (2003): The Economic Costs of Conflict: A Case Study of the Basque Country, In: American Economic Review, 93 (1), S. 112-132.
- Apel, Helmut (2009): Das methodische Konzept der Fallstudien des ISG. ISG Working Paper No. 6/2009.
- Apel, Helmut, Michael Fertig (2008): Operationalisierung von „Beschäftigungsfähigkeit“ – Ein methodischer Beitrag zur Entwicklung eines Messkonzepts, Köln 2008.
- Bacher, Johann (1996): Clusteranalyse, 2. Auflage, Oldenbourg, München, Wien.
- Backhaus, Klaus, Bernd Erichson, Wulff Plinke, Rolf Weiber (2003): Multivariate Analysemethoden, 10. Auflage, Springer, Berlin.
- Brinkmann, Christian, Marco Caliendo, Reinhard Hujer, Stephan L. Thomsen (2006): Zielgruppenspezifische Evaluation von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen – Gewinner und Verlierer, IAB-Forschungsbericht, Nr. 5/2006.
- Bundesagentur für Arbeit (2009): SGB II – Arbeitshilfe Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II (Stand: Juli 2009).
- Caliendo, Marco, Sabine Kopeinig (2008): Some Practical Guidance For The Implementation Of Propensity Score Matching. Journal of Economic Surveys 22(1), 31-72.
- Hohmeyer, Katrin, Joachim Wolff (2012): Arbeitsgelegenheiten im SGB II: Zwei Varianten mit unterschiedlicher Wirkung, IAB-Kurzbericht 9/2012.
- Hujer, Reinhard (2011): Mikroökometrie und Kausalität: Zur Bedeutung arbeitsmarktpolitischer Evaluationsstudien, AStA Wirtschafts- und Sozialstatistisches Archiv 5, 5-18.
- IAW, ISG (2009): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, Zwischenbericht zum 31. Mai 2009.
- IAW, ISG (2010): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, Zwischenbericht zum 1. Juni 2010.
- IAW, ISG (2011): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, Zwischenbericht zum 1. Juni 2011.
- IAW, ISG (2012): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, Zwischenbericht zum 1. Juni 2012.
- ISG/IAB/RWI (2011): Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II, Endbericht.
- Rosenbaum, Paul R., Donald B. Rubin (1983): The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. Biometrika 70(1), 41-55.
- Rubin, Donald B. (1974): Estimating Causal Effects of Treatments in Randomized and Nonrandomized Studies, Journal of Educational Psychology 66 (5), 688–701.
- Wolff, Joachim, Andreas Moczall (2012): Übergänge von ALG II-Bezieherinnen in die erste Sanktion – Frauen werden seltener sanktioniert, IAB Forschungsbericht Nr. 11/2012.
- ZEW/IAQ/TNS Emnid (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle „Zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“, Untersuchungsfeld 3 „Wirkungs- und Effizienzanalyse“, Abschlussbericht.

