



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

INSTITUT FÜR  
SOZIALFORSCHUNG  
UND GESELLSCHAFTSPOLITIK



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

Kurzfassung des Zwischenberichts zum 01. Juni 2012

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 (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)  
Marian Weimann

**Tübingen/Köln/Berlin, den 01. Juni 2012**

Der vierte Zwischenbericht des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW), Tübingen, und des Instituts für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH (ISG), Köln/Berlin zur Programm-begleitenden und abschließenden Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi gibt zunächst in Form eines Sachstandsberichts einen Überblick über die seit dem letzten Zwischenbericht vor einem Jahr geleisteten Projektarbeiten. Ein Schwerpunkt wird dabei in diesem Jahr auf die aktualisierten und neu erschlossenen Datengrundlagen gelegt. So wird der aktuelle Stand der Umsetzung der zweiten und dritten Welle der Teilnehmerbefragung ebenso beschrieben, wie die Datengrundlagen, die durch die Trägerbefragung des ISG im Rahmen der ESF-Bundesevaluation für die Programmevaluation neu erschlossen werden konnten; einerseits dadurch, dass ein Fragenprogramm speziell zum Bundesprogramm Kommunal-Kombi neu in diese Befragung aufgenommen wurde, andererseits dadurch, dass die Daten aus der Trägerbefragung sowohl mit den Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit der Teilnehmenden als auch mit den Daten aus der Teilnehmerbefragung verknüpft wurden. Zudem wird der Stand der Aufbereitung der BA-Prozessdaten dargestellt.

Der Bericht stellt die Einschätzung der Träger zur Programmumsetzung dar. Anschließend erfolgt die Aktualisierung der Teilnehmerstrukturen aus den Monitoringdaten gegenüber dem letzten Zwischenbericht, wobei Veränderungen auf Nachbesetzungen zurückzuführen sind. Die aktuellen Teilnehmerstrukturen aus dem Monitoring werden mit den sich aus den BA-Prozessdaten ergebenden Teilnehmerstrukturen verglichen. Anschließend werden Vergleichsanalysen zwischen den Kommunal-Kombi-Beschäftigten und der Stichprobe von Nichtteilnehmenden, aus denen die Kontrollgruppe für die Wirkungsanalysen gezogen wird, durchgeführt. Schließlich erfolgt eine Aktualisierung der Finanzdaten des Bundesprogramms.

Erstmals wird auf der Grundlage eines Vergleichs zwischen der ersten und der zweiten Welle der Teilnehmerbefragung eine Analyse der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit der Kommunal-Kombi-Beschäftigten im Verlauf der geförderten Beschäftigung vorgenommen.

Der vierte Zwischenbericht ergänzt die Erkenntnisse des letzten Zwischenberichts zu verschiedenen Aspekten zur Nachhaltigkeit des Bundesprogramms Kommunal-Kombi, einerseits im Hinblick auf die kommunalen Strukturen, andererseits mit Blick auf die Chancen der Beschäftigten für eine spätere Arbeitsaufnahme auf dem ersten Arbeitsmarkt. Dabei werden die Auswertungsergebnisse aus der Trägerbefragung zur Nachhaltigkeit der durch den Kommunal-Kombi geschaffenen bzw. weitergeführten Strukturen dargestellt. Untersucht wird – ebenfalls auf Basis der Trägerbefragung, inwiefern die Träger zu einer nachhaltigen Arbeitsmarktintegration ihrer Kommunal-Kombi-Beschäftigten beitragen und dabei auch deren Bemühungen um eine Beschäftigung auf dem ersten Arbeitsmarkt unterstützen.

Das erste Kapitel der Kurzfassung beschreibt die Aktivitäten seit dem letzten Zwischenbericht vor einem Jahr. Das zweite Kapitel fasst die zentralen inhaltlichen Ergebnisse des vierten Zwischenberichts zusammen. Im dritten Kapitel werden aufbauend darauf sowie auf den Erkenntnissen aus dem letzten Zwischenbericht Hypothesen für die abschließenden Ergebnisse der Evaluation formuliert.

## **1 Überblick über die Aktivitäten seit dem letzten Zwischenbericht**

### **1.1 Teilnehmerbefragung zweite und dritte Welle**

#### ***Hohe Ausschöpfung in der zweiten und dritten Welle der Teilnehmerbefragung***

Die Interviewtermine für die zweite Welle ergeben sich aus den Laufzeiten der Arbeitsverträge im Rahmen des Kommunal-Kombi. Die zweite Welle findet jeweils drei Monate vor dem Ende der geförderten Beschäftigung statt. Im Rahmen der zweiten Welle hätten bis Ende März 2012 1.427 Interviews geführt werden sollen. Davon konnten bereits 1.142 realisiert werden (80%). In weiteren 106 Fällen sind noch Interviews möglich.

Von den 13 bereits in der ersten Welle der Teilnehmerbefragung identifizierten vorzeitigen Abbrechern/innen, wurden 12 bereits abschließend befragt (92,3%). Von den 46 seither durch die Trägermeldungen identifizierten Abbrüchen wurden 32 Interviews realisiert (70%).

Im Rahmen der dritten Welle erfolgt die letztmalige Befragung rund sechs Monate nach der Beendigung der Beschäftigung im Kommunal-Kombi. Bis Ende März 2012 hätten inklusive Abbrecher/innen 595 abschließend befragt werden sollen. Realisiert wurden bislang 415 Interviews (70%), in 103 Fällen wurde das dritte Interview auf einen späteren Zeitpunkt terminiert oder die Zielpersonen sind noch nicht erreicht worden.

Die zweite Welle der Teilnehmerbefragung ist somit größtenteils abgeschlossen. Die bisher realisierte Fallzahl liegt mit 1.142 deutlich über den ursprünglichen Planungen von 900. Auch die 415 bereits realisierten Interviews der dritten Befragungswelle sind in Anbetracht der geplanten 750 Interviews vielversprechend.

### **1.2 Erweiterung der Datengrundlage durch Trägerinformationen**

Im Schlusskapitel des letzten Zwischenberichts („Zwischenfazit und offene Fragen“) wurde ausgeführt, dass ein Teil der dort aufgeführten noch offenen Forschungsfragen nur beantwortet werden kann, wenn das bisherige Evaluationskonzept derart erweitert wird, dass den Prozess- und Befragungsdaten der Kommunal-Kombi-Beschäftigten Informationen über die Strategien und Vorgehensweisen der Träger zugespielt werden.

Grund dafür ist, dass die aus den bisherigen Evaluationsergebnissen gewonnene Erkenntnis, dass es in den einzelnen Landkreisen und kreisfreien Städten jeweils keine einheitliche Vorgehensweise gibt. Vielmehr sind die einzelnen Träger die entscheidenden Akteure im Hinblick auf die Arbeitsmarktchancen der Kommunal-Kombi-Beschäftigten. Sie treffen die Teilnehmerauswahl, sie führen begleitende Betreuung durch oder nicht. Sie ermuntern mehr oder weniger intensiv zu Bewerbungen auf dem ersten Arbeitsmarkt und bieten ggf. Unterstützung an. Sie verfolgen Konzepte des Gender-Mainstreaming oder nicht.

Diese Trägerheterogenität sollte daher auch im Rahmen der mikroökonomischen Wirkungsanalysen berücksichtigt werden können. Deshalb 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 Teilnehmerbefragung verknüpft.

***Trägerbefragung aus der ESF-Bundesevaluation wurde um Fragenprogramm zur Nachhaltigkeit des Kommunal-Kombi ergänzt***

Das ISG führte von November 2011 bis Januar 2012 im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) für die Evaluation des Operationellen Programms (Bund) mit dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) die zweite Befragungswelle von ESF-Projektträgern durch, um Informationen zum Umsetzungsstand, den Querschnittszielen Chancengleichheit und Umweltrelevanz sowie der Arbeit der jeweiligen Bewilligungsstelle zu erhalten. 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 Verstärkung der Wirkungen des Bundesprogramms ergänzt.

### ***Ergänzende Informationen aus der Trägerbefragung für über 4.000 in den BA-Prozessdaten identifizierte Teilnehmende***

Von den 564 Trägern, die sich insgesamt an der Befragung beteiligt 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 zugeliferten 407 befragten Träger konnte der Geschäftsbereich IT- und Informationsmanagement des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB-ITM) für 398 Träger eine Entsprechung unter den vom Bundesverwaltungsamt (BVA) übermittelten Kommunal-Kombi-Zuwendungsempfängern finden. Insgesamt liegen auf dieser Basis für 4.053 Teilnehmer/innen ergänzende Informationen aus der ISG-Trägerbefragung vor.

### ***Zusammenspielen der Trägerbefragung mit der Teilnehmerbefragung für rund 600 befragte Teilnehmenden***

Für das Zusammenspielen der Trägerbefragung mit der Teilnehmerbefragung war ein Abgleich von Namen und Adressen der Träger, die an der ISG-Trägerbefragung teilgenommen haben, mit den Trägern, deren Beschäftigte im Rahmen der Teilnehmerbefragung durch das SOKO-Institut befragt wurden, erforderlich.

Dabei konnten insgesamt 154 Träger mit 599 (an der Teilnehmerbefragung teilnehmenden) Kommunal-Kombi-Beschäftigten erfolgreich zugeordnet werden. Für diese 154 Träger wurden dem SOKO-Institut die Angaben aus der Trägerbefragung übermittelt. Für 599 in der Teilnehmerbefragung 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.

## **1.3 Prozessdatenaufbereitung und Matching**

Als Datengrundlage für die Wirkungsanalysen werden die BA-Prozessdaten verwendet. Aus diesen werden die sogenannten Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) verwendet. 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 arbeitsuchend gemeldet sind oder an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen haben oder für die eine Teilnahme geplant ist.

### ***BA-Prozessdaten für Teilnehmende und Kontrollgruppe aufbereitet***

Im Unterschied zu anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wird das Programm Kommunal-Kombi in den Daten der BA nicht erfasst. Dies liegt insbesondere daran, dass sowohl die Bewilligung der Stellen als auch die Dokumentation der Teilnehmer/innen vom BVA durchgeführt wird. Folglich müs-

sen die Beschäftigten im Rahmen des Kommunal-Kombi in den Prozessdaten identifiziert werden. Für diese Identifikation lieferte das BVA Name, Alter und Wohnort sämtlicher Beschäftigter im Rahmen des Kommunal-Kombi, die in den Jahren 2008 bis 2010 in die geförderte Beschäftigung eingetreten sind. Anhand dieser Angaben konnten insgesamt 15.249 Personen mit einer Kommunal-Kombi Beschäftigung in den IEB eindeutig zugeordnet werden. Der Teilnehmendendatensatz enthält dementsprechend den Auszug aus den IEB für diesen Personenkreis. Neben den Auszügen aus den Prozessdaten stehen der Evaluation für diesen Personenkreis Informationen zu den Beschäftigungszeiträumen im Kommunal-Kombi zur Verfügung.

### ***Teilnehmende in den BA-Prozessdaten bilden Gesamtheit der Kommunal-Kombi-Beschäftigten ab***

Die Verknüpfung der Teilnahmekenntnis am Kommunal-Kombi mit den BA-Prozessdaten erfolgte lediglich für Zugänge in den Kommunal-Kombi während der Jahre 2008 bis 2010. Ein Vergleich der sich daraus ergebenden Teilnehmerstrukturen mit den Ergebnissen des Monitoring zeigt jedoch, dass die in den BA-Prozessdaten identifizierten Teilnehmer/innen hinsichtlich Geschlecht, Alter und regionaler Verteilung eine nahezu identische Struktur aufweisen wie die Gesamtheit aller Teilnehmer/innen am Bundesprogramm. Somit werden die Ergebnisse der mikroökonomischen Wirkungsanalysen repräsentativ für die Gesamtheit aller Kommunal-Kombi-Beschäftigten sein.

### ***Gezogener Datensatz der Nichtteilnehmenden gute Grundlage für das Personenmatching***

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.

Aus dieser Grundgesamtheit wurden durch IAB-ITM im Rahmen eines Pre-Matchings jeder teilnehmenden Person 80 zufällig ausgewählte Personen zugeordnet. Bei dieser Zuordnung wurde berücksichtigt, dass die 80 zugeordneten Personen das gleiche Geschlecht wie der/die Teilnehmer/in haben sowie beim Geburtsdatum maximal 730 Tage vom Geburtsdatum des/der Teilnehmer/in abweichen. Da für jede/n Teilnehmenden aus der identischen Grundgesamtheit gezogen wurde, kann eine nicht teilnehmende Person mehreren Teilnehmenden zugeordnet werden. Insgesamt wurden über dieses Verfahren 738.892 Personen gezogen, die als potenzielle Kontrollbeobachtungen in Frage kommen.

Die durchgeführten und in diesem Zwischenbericht dargestellten Vergleichsanalysen zeigen, dass der Datensatz der Nichtteilnehmenden eine gute Datengrundlage für ein Matching liefert.

## **1.4 Untersuchung der Auswirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt**

Teil der Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi ist auch die Untersuchung der Frage, inwieweit durch das Programm tatsächlich neue sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse entstanden sind oder inwieweit mit Hilfe des Programms nur Arbeitsplätze in alternativen bzw. ausgelaufenen Arbeitsersatzmaßnahmen – insbesondere Arbeitsgelegenheiten (AGH) und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) – ersetzt werden oder gar Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt verdrängt bzw. substituiert werden.

### ***Untersuchung von Übergängen aus Beschäftigung in Arbeitssuche zur Identifikation von Substitutions- und Verdrängungseffekten***

Vergleichbare Analysen – wie insbesondere bei der Evaluation der Leistungen zur Beschäftigungsförderung nach § 16e Abs. 10 SGB II – 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 nicht nachweisen lassen.

Will man Verdrängungs- und Substitutionseffekte nachweisen, empfiehlt es sich deshalb, als Ergebnisvariable die Übergänge aus Beschäftigungsverhältnissen am ersten Arbeitsmarkt in SGB III- oder SGB II-Arbeitssuche zu verwenden. Dahinter steht die Überlegung, dass Verdrängung oder Substitution mit einem Übergang der verdrängten oder substituierten Person aus der Beschäftigung in Arbeitssuche einhergeht.

### ***Ergänzende Untersuchung der Wirkungen auf die Anzahl anderer Marktersatzmaßnahmen***

Ergänzend wollen wir auch untersuchen, ob sich durch den Einsatz des Bundesprogramms Kommunal-Kombi die Anzahl der durch Marktersatzmaßnahmen geschaffenen Arbeitsplätze insgesamt erhöht hat oder diese zu Lasten von Arbeitsgelegenheiten bzw. früheren Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen konstant geblieben ist. Hierzu werden als Ergebnisgrößen die Bestände in Beschäftigung schaffenden Maßnahmen insgesamt sowie an Einzelmaßnahmen (insbesondere AGH und ABM) verwendet.

### ***Zwei alternative Identifikationsstrategien***

Für diese Evaluationsfragen sind die konzeptionellen Herausforderungen grundsätzlich die gleichen wie auf der Individualebene. Im Prinzip ist festzustellen, was in den Förderregionen ohne Förderung passiert wäre (kontrafaktische Frage). Die kontrafaktische Frage lautet im vorliegenden Fall: „Wie hätte sich der Wert der Ergebnisvariablen in den Förderregionen verändert, wenn die Intensität und die Ausgestaltung des Einsatzes des Bundesprogramms Kommunal-Kombi anders oder Null gewesen wäre?“ Die durch diese Frage implizierte Situation ist unbeobachtbar und erfordert die Konstruktion eines beobachtbaren Gegenstücks durch geeignete Identifikationsannahmen (Identifikationsstrategie).

Zur Lösung dieses Problems wollen wir alternativ zwei Strategien verfolgen:

- (1) Zum einen existieren als Gruppe potenzieller Vergleichsregionen diejenigen Regionen, deren Arbeitslosenquote knapp unter der ursprünglich für die Förderbarkeit relevanten 15 % Marge lag, d.h. z.B. zwischen 10 % und unter 15 %, und die daher ähnliche Strukturen aufweisen dürften wie die geförderten Regionen. Zum anderen führte die Veränderung der Förderrichtlinien vom 9. April 2009 dazu, dass eine weitere Gruppe an Regionen, die zu Beginn des Förderzeitraums nicht am Programm teilnehmen durfte, später die Förderberechtigung erhalten hat und somit als „verspätete Teilnehmergruppe“ eine Vergleichsgruppe zur ursprünglichen Teilnehmergruppe darstellt. Hierdurch lässt sich die Gesamtheit aller Regionen in drei Gruppen unterteilen: (i) Teilnahmeregionen nach alter Regelung, (ii) Teilnahmeregionen nach neuer Regelung, aber nicht nach alter und (iii) Nicht-Teilnahmeregionen. Der Unterschied in der Entwicklung der zu betrachtenden Ergebnisgrößen zwischen diesen Gruppen im Zeitablauf stellt die zentrale Variation zur Identifikation der oben beschriebenen kontrafaktischen Situation dar.
- (2) Für die zweite Identifikationsstrategie bedienen wir uns der Tatsache, dass deutliche Unterschiede in den Ausschöpfungsquoten der Kontingente für die einzelnen Kreise zu beobachten sind. Somit besteht eine Variation hinsichtlich der Intensität des Einsatzes des Kommunal-Kombi. Konkret sieht unser Untersuchungskonzept vor, die Kreise entsprechend in drei Gruppen (i) „starke Nutzung“, (ii) „eher geringe Nutzung“, (iii) „gar keine Nutzung“ zu unterteilen. Der Unterschied in der Entwicklung der zu betrachtenden Ergebnisgrößen zwischen diesen Gruppen im Zeitablauf

stellt dann wiederum die zentrale Variation zur Identifikation der oben beschriebenen kontrafaktischen Situation dar.

### ***Datenbedarf bei der BA-Statistik***

Für die Umsetzung dieses Forschungsdesigns sind Daten auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte in Deutschland notwendig. Diese sollten – soweit möglich – auf Quartals- sowie auf Jahresbasis (für einen einheitlichen Stichtag) für den Zeitraum erstes Quartal 2006 bis viertes Quartal 2011 bereitgestellt werden. Diese Daten werden in nicht-anonymisierter Form benötigt, damit eine adäquate Berücksichtigung von ggf. kleinen Werten möglich wird.

Da diese Informationen auf der Kreisebene und im Zeitablauf nicht vollständig im öffentlich zugänglichen Internetangebot der BA-Statistik verfügbar sind, sind wir auf eine projektbezogene Datenlieferung von Seiten der BA-Statistik angewiesen. Eine entsprechende Anfrage an die BA-Statistik ist erfolgt. Ergebnisse zu den Wirkungen des Kommunal-Kombi auf regionaler Ebene können somit erst im Endbericht im kommenden Jahr präsentiert werden.

## **1.5 Durchführung der zweiten Phase der neun regionalen Fallstudien**

Gegenstand der zweiten Phase der regionalen Fallstudien sind die bereits für die erste Phase ausgewählten neun Regionen. Einbezogen werden grundsätzlich wieder die Koordinatoren für das Bundesprogramm Kommunal-Kombi bei den Landkreisen und kreisfreien Städten sowie die bereits in der ersten Phase befragten Träger.

### ***Schwerpunkt auf Nachhaltigkeit für Strukturen und Beschäftigte – Mehrwert durch dreijährige Förderung im Blick***

Im Mittelpunkt der zweiten Phase der Fallstudien stehen folgende Fragestellungen:

- (a) Nachhaltigkeit der Strukturen/Dienstleistungen/Angebote:
- (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

Grundsätzlich erfolgen die Gespräche mit den Koordinatoren und den verantwortlichen Leitungspersonen der Träger telefonisch. Bei ausgewählten Trägern erfolgen 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 dienen vor allem dazu, den Mehrwert der längerfristigen Förderung im Vergleich mit kurzfristigeren Instrumenten der öffentlich geförderten Beschäftigung (insbesondere AGH) besser beleuchten zu können.

### ***Fallstudien laufen noch***

Die zweite Phase der neun regionalen Fallstudien hat begonnen und läuft ohne Komplikationen. Da sie erst in zwei Regionen abgeschlossen ist, können im Rahmen dieses Zwischenberichts auf dieser Basis noch keine Zwischenergebnisse berichtet werden.

## **2 Inhaltliche Zwischenergebnisse**

Ergänzend zu dem bereits im letzten Zwischenbericht gezogenen ausführlichen Zwischenfazit können aus dem jetzt vorgelegten Zwischenbericht die folgenden zusammengefassten Erkenntnisse gewonnen werden.

### **2.1 Programmumsetzung, Teilnehmerstruktur und Finanzdaten**

#### ***Träger bewerten Programmumsetzung positiv***

Es ist eindeutig zu erkennen, dass sich aus Sicht der Träger die überwiegend positive Einschätzung der Projektumsetzung aus dem Jahr 2010 noch verstärkt hat. Eine übergroße Mehrheit der Träger hat angegeben, dass es während des Kommunal-Kombi Projekts zu keinem Problem gekommen ist. Wenn Probleme genannt wurden, dann am häufigsten die dauerhafte Erkrankung des/der Teilnehmers/in oder die Schwierigkeit, geeignete Teilnehmende zu finden. Vor dem Hintergrund der sehr guten Arbeitsmarktlage und des kürzeren Zeitraums der Förderung der Kommunal-Kombi-Stellen erweist sich insbesondere die (Neu-)Besetzung als schwierig. Auch die Zusammenarbeit mit dem Bundesverwaltungsamt wird überwiegend positiv bewertet. Dabei hat sich die Bewertung insgesamt sowie hinsichtlich der meisten Teilaspekte weiter verbessert.

#### ***Über 1.000 Nachbesetzungen seit dem letzten Zwischenbericht – Teilnehmerstrukturen unverändert***

In den Daten des elektronischen Datenerfassungssystems des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) – ADELE – wurden bis zum 20. April 2012 insgesamt 17.240 Eintritte erfasst. Dies ist ein Anstieg von 1.147 Eintritten gegenüber dem dritten Zwischenbericht, bei denen es sich ausschließlich um Nachbesetzungen bewilligter Stellen handelt. Die im letzten Zwischenbericht beschriebenen Strukturen der Teilnehmenden haben sich durch diese Nachbesetzungen aber nicht nennenswert verändert.

#### ***Mehr als die Hälfte der Teilnehmenden über 50 Jahre – Frauen sind etwas jünger***

Die BA-Prozessdaten ermöglichen im Vergleich zu ADELE eine differenziertere Analyse der Altersstruktur der Teilnehmenden. Dabei wird deutlich, dass der Anteil der über 50jährigen bei 57% liegt. In Westdeutschland ist allerdings nicht mal ein Drittel der Kommunal-Kombi-Beschäftigten über 50 Jahre alt. Zudem kann man erkennen, dass die Frauen unter den Kommunal-Kombi-Beschäftigten tendenziell jünger sind als die Männer.

#### ***Ein Fünftel hat gesundheitliche Einschränkungen – höherer Anteil im Westen***

Die BA-Prozessdaten erfassen sowohl den Schwerbehindertenstatus als auch weitere gesundheitliche Einschränkungen. Dabei zeigt sich, dass bei rund 21 % entweder eine gesundheitliche Einschränkung oder eine Schwerbehinderung vorliegt. Die Anteile liegen in Westdeutschland deutlich höher als in Ostdeutschland. Im Hinblick auf die letzte abgeschlossene Ausbildung sind insbesondere im Ost-West-Vergleich deutliche Unterschiede zu erkennen.

#### ***Im Osten nur wenige Kommunal-Kombi-Beschäftigte ohne Berufsausbildung – im Westen nahezu die Hälfte***

Nahezu die Hälfte der in Westdeutschland lebenden Teilnehmenden besitzt keine Berufsausbildung, während es in Ostdeutschland lediglich 13 % sind. Während drei Viertel der Teilnehmenden aus Ost-



deutschland eine abgeschlossene Berufsausbildung aufweisen, sind es in Westdeutschland weniger als die Hälfte.

***Auswertungen mit den BA-Prozessdaten bestätigen: Kommunal-Kombi-Beschäftigte waren lange ohne Beschäftigung und weisen „Maßnahmenkarrieren“ auf***

Ein Vergleich der Erwerbsbiografien zwischen Teilnehmenden und Nichtteilnehmenden zeigt, dass durch die Förderrichtlinien sowie die Auswahl vor Ort eine Selektion der Teilnehmenden anhand der Erwerbsbiografien vorliegt. Dabei bestätigen sich im Wesentlichen die Auswertungen der ersten Welle der Teilnehmerbefragung (IAW/ISG 2010), dass Kommunal-Kombi-Beschäftigte häufig zwar über vergleichsweise gute Qualifikationen verfügen, jedoch sehr lange ohne reguläre Beschäftigung waren und „Maßnahmenkarrieren“ hinter sich haben.

***Knapp die Hälfte der Kommunal-Kombi-Beschäftigten während der Beschäftigung im Leistungsbezug***

Die Auswertungen der Leistungsempfängerhistorik zeigen, dass die Anzahl der Leistungsempfänger/innen durch den Kommunal-Kombi reduziert wird. Allerdings bleibt ein beträchtlicher Anteil (40-50 %) der Kommunal-Kombi-Beschäftigten im Leistungsbezug. Dabei reduziert 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-Beschäftigten auf weitere Antragstellungen verzichten, da durch die Beschäftigung der zusätzliche Leistungsbezug vergleichsweise gering ist.

***Bis April 2012 Auszahlungen von 427 Millionen Euro an die Träger***

Zum Stichtag 20. April 2012 wurden durch das BVA insgesamt fast 427 Millionen Euro an die Träger ausgezahlt, darunter entfallen 353 Millionen Euro auf Zielgebiet 1 und rd. 74 Millionen Euro auf Zielgebiet 2. In Relation zur Mittelbindung bedeutet dies, dass insgesamt 62,7% der geplanten Mittelbindungen an die Träger abgeflossen sind.

***Kosten pro Teilnehmer/in und Bruttoentgelte im Westen deutlich höher als im Osten***

Die Teilnahme an dem Bundesprogramm Kommunal-Kombi führt im Durchschnitt zu Kosten von rund 1.155 Euro pro Monat, mit sehr unterschiedlichen Aufwendungen im Zielgebiet 1 (1.146 Euro) und Zielgebiet 2 (1.457 Euro) bzw. Ostdeutschland (1.152 Euro) und Westdeutschland (1.394 Euro). Ein Vergleich der Jahre 2008, 2009 und 2010 zeigt, dass die Durchschnittskosten im Jahr 2009 leicht gestiegen sind, um in 2010 wieder etwas zu fallen.

Das durchschnittliche Bruttoentgelt eines/r Teilnehmers/in beträgt im Monat 964 Euro. Regional differenziert sind es im Zielgebiet 1 „Konvergenz“ 957 Euro und im Zielgebiet 2 „RWB“ 1.184 Euro bzw. für Ostdeutschland 962 Euro und Westdeutschland 1.196 Euro.

## **2.2 Beschäftigungsfähigkeit**

***Insgesamt nur geringer Anstieg der durchschnittlichen Beschäftigungsfähigkeit, aber unterschiedliche Dynamik in einzelnen Dimensionen***

Vordergründig ist bei den Kommunal-Kombi-Beschäftigten kaum eine Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit zwischen dem Beginn der Beschäftigung und kurz (drei Monate) vor deren Ende zu

erkennen. Diese scheinbare Unbeweglichkeit des Indikators in der Gesamtpopulation verdeckt jedoch sehr dynamische Prozesse, sowohl in den Subpopulationen als auch innerhalb des eigentlichen Indikatorengerüsts, d.h. innerhalb der einzelnen Dimensionen.

***Anstieg bei „Konzessionsbereitschaft“, „Individuellen Ressourcen“ und „Sozialer Stabilität“ – Rückgang bei „Suchverhalten“***

Während die Indikatoren zur „Konzessionsbereitschaft“, den „individuellen Ressourcen“ und der „Sozialen Stabilität“ signifikante Verbesserungen aufwiesen, ging der Indikator zur Dimension „Suchverhalten“ derart deutlich zurück, dass in der Gesamtschau fast keine Veränderung erkennbar ist. Die Entwicklung dieses Teilindikators ist mithin verantwortlich für die stagnierende Gesamtentwicklung der Beschäftigungsfähigkeit und ist ein erneuter Hinweis auf die bereits im vergangenen Zwischenbericht gesehene Gefahr von Lock-In-Effekten. Bei den Dimensionen „Gesundheit“ sowie „Qualifikationen & Kompetenzen“ gibt es insgesamt kaum Veränderungen der Mittelwerte. Im Durchschnitt fällt die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit bei den Männern besser aus als bei den Frauen.

***Beträchtliche Dynamik in beide Richtungen***

Hinter diesen Mittelwerten verbirgt sich eine beträchtliche Dynamik in beide Richtungen. Manche Subpopulationen erweisen sich im Hinblick auf die Beschäftigungsfähigkeit ihrer Mitglieder als dynamischer als andere. Ostdeutsche Teilnehmende sind dabei dynamischer als westdeutsche, Männer als Frauen und unter 50jährige als über 50jährige. Die größte Dynamik ist bei der „Konzessionsbereitschaft“ zu erkennen, die geringste bei der „Gesundheit“. Gewinner und Verlierer lassen sich nur schwer eindeutig erkennen. Allerdings ist ein Trend erkennbar, dass Personen mit besseren Abschlüssen hinsichtlich der verschiedenen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit eher vom Kommunal-Kombi profitieren. Eine Ausnahme stellt die „soziale Stabilität“ dar, bei der die Beschäftigten ohne Abschluss eine stärkere positive Dynamik aufweisen.

## **2.3 Nachhaltigkeit von Strukturen und Beschäftigung**

***Etwa die Hälfte der Strukturen soll erhalten bleiben – vorrangig durch Ehrenamt und alternative Marktersatzmaßnahmen***

Etwa die Hälfte der durch den Kommunal-Kombi geförderten Angebote oder Dienstleistungen wird nach Aussage der Träger nach Auslaufen des Bundesprogrammes in gleicher oder ähnlicher Weise fortgeführt. Davon wird die Hälfte mittels Beschäftigung schaffender Maßnahmen und ein Viertel unentgeltlich, in Form ehrenamtlicher Tätigkeit, geleistet. Lediglich ein Viertel der fortgeführten bisherigen Tätigkeiten wird nach Auskunft der Träger nach Auslaufen der Förderung auf dem ersten Arbeitsmarkt erbracht, ein gutes Drittel davon in unbefristeter sowie jeweils ein knappes Drittel in befristeter sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung und mittels Minijobs.

***Verstetigung kommunaler Dienstleistungsangebote überwiegend nur mit Hilfe anderer Förderinstrumente möglich***

Wenn die Hälfte des kommunalen Dienstleistungsangebots nach Auslaufen der Förderung mehr oder minder gänzlich entfällt, ein Viertel erneut nur mittels geförderter Beschäftigung, ein weiteres Achtel ehrenamtlich und nur ein Achtel in Form von – im weitesten Sinn – regulärer Beschäftigung fortgeführt werden kann, kann nur sehr bedingt von einer nachhaltigen Stärkung und Entwicklung der kommunalen Strukturen durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi gesprochen werden. Vielmehr ist, wie bereits im vorjährigen Zwischenbericht auf Grundlage der Fallstudiengespräche formuliert,

davon auszugehen, dass die meisten der mit dem Kommunal-Kombi finanzierten kommunalen Dienstleistungsangebote vermutlich auch aufgrund der angespannten finanziellen Situation vieler Kommunen nur mittels weiterer exogener Förderung fortgeführt werden können, so dass nur in geringem Maß von diesem Bundesprogramm ein Impuls zur Verstetigung der Dienstleistungsangebote oder Stärkung der kommunalen Strukturen ausgeht

### ***Keine systematische Förderung von Übergängen auf den ersten Arbeitsmarkt***

Ebenso bestätigen sich im Wesentlichen die Erkenntnisse des letzten Zwischenberichts, dass zwar ein relevanter Teil der Träger seine Kommunal-Kombi-Beschäftigten bereits am Beginn der Beschäftigung aufgefordert hat, sich noch während der Vertragslaufzeit um eine Stelle auf dem ersten Arbeitsmarkt zu bewerben und dafür auch ggf. vorhandene Infrastruktur zur Verfügung stellt. Allerdings deuten die Ergebnisse zur Art der Unterstützung darauf hin, dass es keine systematische Förderung von Übergängen auf den ersten Arbeitsmarkt von Seiten der Träger gibt, wobei dies auch nicht im originären Interesse der Träger liegt, die Träger hierzu im Rahmen des Programms auch nicht angehalten werden und hierfür auch keine finanzielle Unterstützung erhalten.

## **3 Hypothesen**

Vor dem Hintergrund dieser Zwischenergebnisse in Verbindung mit dem ausführlichen im letzten Zwischenbericht formulierten Zwischenfazit formulieren wir folgende Hypothesen für die Wirkungen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi:

1. Überwiegend wurde mit dem Kommunal-Kombi die Fortführung von Strukturen und Dienstleistungen realisiert, die vorher in gleicher oder in ähnlicher Form durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) – in einigen Fällen auch durch Arbeitsgelegenheiten (AGH), überwiegend in der Mehraufwandsvariante (MAE) – finanziert wurden. Teilweise – und dies vor allem in kleineren Vereinen – wurden durch den Kommunal-Kombi auch bisher ehrenamtlich durchgeführte Tätigkeiten professionalisiert. Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass viele gemeinnützige Einrichtungen und Vereine aufgrund ihrer Finanzierungsstruktur neben öffentlichen Fördermitteln, Spenden sowie den Einnahmen aus eigenen Aktivitäten generell auf die Nutzung von öffentlich geförderter Beschäftigung angewiesen zu sein scheinen, um ihr Angebot aufrechterhalten zu können. Ähnlich verhält es sich bei den finanziell überwiegend angeschlagenen Städten und Gemeinden, die sich viele Freiwilligkeitsleistungen aufgrund ihrer Haushaltslage ohne den Einsatz geförderter Beschäftigung offenbar nicht leisten können. Daher ist auch folgerichtig, dass nach Auslaufen der Förderung eine Fortführung der Angebote in den meisten Fällen allenfalls auf Basis anderer arbeitsmarktpolitischer Programme bzw. Instrumente (AGH-MAE oder Bürgerarbeit) oder im Ehrenamt möglich ist. Daraus folgt einerseits, dass die Einführung des Kommunal-Kombi im Wesentlichen mit der Reduzierung anderer Marktersatzmaßnahmen einhergegangen sein dürfte (wie z.B. im Zusammenhang mit dem Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente 2009), und andererseits dass nur in geringem Maß von diesem Bundesprogramm ein Impuls zur Verstetigung der Dienstleistungsangebote oder Stärkung der kommunalen Strukturen ausgeht.
2. Mit knapp 16.000 Stellen bei 3.000 Trägern wurden weit weniger Stellen geschaffen als geplant. Da zudem nahezu zeitgleich die vor allem in Ostdeutschland relevanten ABM auf Null zurückgefahren wurden, dürfte der Kommunal-Kombi vorwiegend deren Wegfallen kompen-

siert haben. Folglich dürfte es durch den Kommunal-Kombi nicht zu einer messbaren Verdrängung regulärer sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung gekommen sein. Dafür spricht auch, dass es in vielen Kreisen zu Vereinbarungen mit den Kammern über die Bereiche der Stellenschaffung gekommen ist und in Sachsen sogar eine Unbedenklichkeitsbescheinigung von Seiten der Kammern erforderlich war.

3. Die Teilnahme am Bundesprogramm Kommunal-Kombi dürfte zu einer Erhöhung einzelner Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit beigetragen haben. Dafür spricht, dass v.a. Personen in Kommunal-Kombi-Beschäftigung sind, die zwar nicht unbedingt über eine schlechte Qualifikation verfügen, die aber lange keine reguläre Beschäftigung hatten und häufig Maßnahmenkarrieren hinter sich haben. Positive Entwicklungen dürften insbesondere für die Dimensionen „Individuelle Ressourcen“ und „Soziale Stabilität“ eintreten. Bei „Qualifikation & Kompetenzen“ sind eher geringe Effekte zu erwarten, weil der Kommunal-Kombi nicht mit einer systematischen Qualifizierung einhergeht. Es ist zu vermuten, dass Männer stärker profitieren als Frauen, da den spezifischen Problemsituationen und Bedarfslagen von Frauen im Kommunal-Kombi nur in wenigen Fällen durch zusätzliche Angebote der Träger entsprochen wird. Zudem dürfte auch die Unterstützung in Form von Beratung und Qualifizierung durch die Träger einen signifikanten Effekt auf die Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit haben. Inwiefern auch der Einsatzbereich hierbei eine Rolle spielt, kann derzeit nur schwer abgeschätzt werden. Zu vermuten ist aber, dass marktnähere und anspruchsvollere Einsatzbereiche tendenziell positivere Effekte auf die Beschäftigungsfähigkeit haben. Ein Rückgang – zumindest während der Beschäftigung – ist allgemein bei der Dimension der „Arbeitsuche“ zu erwarten. Dieser Effekt dürfte bei älteren Teilnehmern/innen besonders stark ausgeprägt sein, weil diese den Kommunal-Kombi eher als Brücke in den Ruhestand wahrnehmen.
4. Alle bisherigen Erkenntnisse lassen vermuten, dass das Bundesprogramm Kommunal-Kombi mit Lock-In-Effekten verbunden ist, sich also die Chancen einer Beschäftigungsaufnahme am ersten Arbeitsmarkt während der Laufzeit der geförderten Beschäftigung deutlich reduzieren. Diese Lock-In-Effekte dürften bei den Gruppen am stärksten ausfallen, für die es vergleichsweise leichter fällt, auch Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt zu finden. Das gilt insbesondere für besser qualifizierte Teilnehmende, aber auch für Jüngere im Vergleich zu Älteren. Weiterhin ist wahrscheinlich, dass der Lock-In-Effekt bei Trägern geringer ausfällt, die einer Integration in den ersten Arbeitsmarkt bereits während der Förderlaufzeit eine hohe Bedeutung beimessen und ihre Beschäftigten auch dahingehend unterstützen. Wir vermuten auch, dass der Lock-In-Effekt in der Folgezeit nicht durch dann bessere Integrationschancen aufgeholt werden kann. Hierfür sind zwei Gründe maßgeblich: Zum einen das vergleichsweise hohe Alter der Kommunal-Kombi-Teilnehmenden, zum anderen die Tatsache, dass die Beschäftigung im Rahmen des Kommunal-Kombi nicht mit einer sichtbaren Zunahme der beruflichen Qualifikation verbunden ist. Allenfalls bei besonders arbeitsmarktfernen Teilpopulationen ist mit einem positiven Beschäftigungseffekt nach Auslaufen der Förderung zu rechnen.
5. Ergeben sich – wie hier vermutet – keine positiven, sondern vielmehr in Folge der Lock-In-Effekte eher negative Beschäftigungseffekte des Kommunal-Kombi, sind gleichzeitig keine nachhaltigen Wirkungen auf die kommunalen Strukturen erkennbar und bleiben die ohnehin nicht monetarisierbaren und nicht kausal gemessenen Effekte auf die Beschäftigungsfähigkeit gering, so dürften sich daraus negative Ergebnisse für die Wirtschaftlichkeit des Programms ergeben.

Die hier formulierten Hypothesen basieren auf den bisherigen qualitativen und deskriptiven Analysen. Sie werden im Rahmen der quantitativen Wirkungsanalysen überprüft.