



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE  
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

INSTITUT FÜR  
SOZIALFORSCHUNG  
UND GESELLSCHAFTSPOLITIK



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

Kurzfassung des Zwischenberichts zum 31. Mai 2009

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)

Elena Biewen  
PD Dr. Bernhard Boockmann  
Sabine Dann  
Christine Hamacher  
Andrea Kirchmann  
Rolf Kleimann  
Dr. Martin Rosemann (Projektleiter)  
Professor Dr. Harald Strotmann (Freier Mitarbeiter)

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

Dr. Helmut Apel  
Dr. Michael Fertig  
Dr. Werner Friedrich (Projektleiter)  
Jürgen Viedenz

**Tübingen/Köln, den 31. Mai 2009**

## **1. Überblick**

IAW und ISG legen zum 31. Mai 2009 den ersten Zwischenbericht zur programmbegleitenden und abschließenden Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi vor. Berichtet wird insbesondere über die Aktualisierung der Evaluationskonzeption im Vergleich zum Angebot (Kapitel 1), die bisherigen Aktivitäten in den unterschiedlichen Projektmodulen (Kapitel 2), Konzeption, Durchführung und Ergebnisse einer standardisierten E-Mail-Erhebung bei den zentralen kommunalen Ansprechpersonen in den förderfähigen Landkreisen und kreisfreien Städten (Kapitel 3), die Teilnehmerstrukturen, geschaffenen Stellen und Finanzdaten für die bis zum 31. März 2009 geschaffenen Stellen auf Basis der Daten des Bundesverwaltungsamts sowie eines Zwischenstands der ersten Welle der Teilnehmerbefragung (Kapitel 4) sowie über die Auswahl der neun Fallstudien-Regionen und die ausgewählten Regionen (Kapitel 5). Alle mit dem Zwischenbericht vorgelegten Analysen basieren auf dem Stichtag 31. März 2009.

### ***Änderungen beim Evaluationskonzept im Vergleich zum Angebot***

Die wesentliche Änderung des Evaluationskonzepts besteht darin, dass von dem im Angebot dargestellten Konzept abgewichen wird, die Teilnehmerbefragung auf 20 förderfähige Regionen zu beschränken. Grund hierfür sind die geringen Fallzahlen. Stattdessen werden zunächst alle Namen und Adressen der teilnehmenden Personen, die in einer Übermittlung ihrer Angaben an die Evaluation zugestimmt haben, an das Befragungsinstitut SOKO weitergeleitet. Die Teilnehmer/innen aus den Bundesländern mit nur sehr wenigen Förderfällen (alle westdeutschen Städte, alle Landkreise und kreisfreien Städte aus Thüringen) werden in jedem Fall angerufen. Bei den anderen Fällen erfolgt eine Zufallsauswahl. Dabei wird sichergestellt, dass Zugänge aus jedem Monat in die Stichprobe gelangen.

### ***Aufbau der Monitoringdatenbank***

Zum Zwecke des Monitorings hat das Projektteam aus IAW und ISG mit dem Aufbau einer Datenbank begonnen und wird diese laufend ergänzen.

Im Rahmen mehrerer Abstimmungsgespräche mit Vertretern/innen des Bundesverwaltungsamtes (BVA) wurde zunächst geklärt, welche Daten beim BVA (regelmäßig) erfasst werden und ob diese für das Monitoring und die Jahresberichterstattung ausreichend sind. Dabei hat sich herausgestellt, dass zahlreiche relevante Informationen nicht oder nur teilweise vorliegen. Soweit möglich werden die Datenlücken durch Nachrecherchen des ISG (Trägerform) sowie durch die Meldungen der Träger an das ISG (Tätigkeiten) geschlossen.

### ***Vorarbeiten für die Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle***

Für die weiteren Analysen der Zielerreichungs- und Wirkungskontrolle wurden im Rahmen der bisherigen Projektlaufzeit wichtige Vorarbeiten geleistet. So wurde eine flächendeckende E-Mail-Befragung von Koordinatoren des Kommunal-Kombi in den Kreisen konzipiert und durchgeführt. Darüber hinaus wurde der Fragebogen für eine Befragung der Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi entwickelt. Der Feldstart erfolgte Ende Januar 2009. Bisher wurden 1.044 Interviews realisiert.

Für die mikroökonomische Wirkungsanalyse wurden wichtige administrative Vorarbeiten geleistet. Um eine geeignete Kontrollgruppe für die Kausalanalyse ziehen zu können, muss die Verknüpfung für alle Teilnehmer/innen erfolgen und kann sich nicht auf die Teilnehmer/innen beschränken, die einer Übermittlung ihrer Namen und Adressen an die Evaluation zugestimmt haben. Das BMAS hat in Abstimmung mit der BA geklärt, dass die Übermittlung der Teilnahmekennntnis für alle Teilnehmer/innen datenschutzrechtlich möglich ist, sofern diese vorher darüber informiert wurden. Die Verknüpfung der Teilnahmekennntnis mit den BA-Geschäftsdaten kann alternativ über die Rentenversicherungsnummer oder über Namen und Geburtsdaten der Teilnehmer/innen erfolgen. Dabei wurde der zweite Weg

präferiert, weil damit eine zentrale Übermittlung dieser Informationen durch das Bundesverwaltungsamt an das IAB durchgeführt werden kann.

### ***Vorschlag für die Auswahl der neun Fallstudien-Regionen***

IAW und ISG präsentieren mit dem ersten Zwischenbericht auch einen Vorschlag für die Auswahl der neun Fallstudien-Regionen. Hierfür wurden unterschiedliche Strukturen hinsichtlich der Tätigkeitsbereiche sowie der Trägerformen auf Basis der Monitoringdaten mit Hilfe clusteranalytischer Verfahren identifiziert. Zudem wurde sichergestellt, dass sich sowohl (groß-)städtische als auch ländliche Strukturen unter den vorgeschlagenen Regionen finden.

## **2. Zentrale Ergebnisse der E-Mail-Erhebung in den förderfähigen Kommunen**

Für den Erfolg oder Misserfolg könnte verantwortlich sein, dass das Instrument des Kommunal-Kombi vor Ort sehr unterschiedlich eingesetzt und implementiert wird. So ist davon auszugehen, dass neben der Arbeitsmarktlage in der Region auch eventuelle Unterschiede in der Umsetzung des Kommunal-Kombi vor Ort den Erfolg dieses Instruments maßgeblich beeinflussen. Die flächendeckende standardisierte E-Mail-Erhebung soll Einblicke in die Implementierungsprozesse des Kommunal-Kombi vor Ort geben. Zudem dient die Befragung dazu, Informationen über die bisher bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi aufgetretenen Probleme und die Perspektiven des Programms zu erhalten.

### ***Sehr guter Rücklauf bei der standardisierten E-Mail-Erhebung.***

Insgesamt haben 62 von den 70 Landkreisen und kreisfreien Städten, die nach der Kreisreform in Sachsen ganz oder teilweise förderfähig waren, an der Befragung teilgenommen. Darunter befinden sich 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 Fragebogen vor.

### ***Sowohl beschäftigungs- als auch strukturpolitische Ziele werden mit dem Kommunal-Kombi vor Ort verfolgt – Integration auf den ersten Arbeitsmarkt spielt als Ziel nur untergeordnete Rolle.***

Befragt nach den Zielen, die bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi im Jahr 2008 vor Ort berücksichtigt wurden, wiesen die Ansprechpersonen in den Landkreisen und kreisfreien Städten sowohl arbeitsmarktpolitischen als auch strukturpolitischen Zielen eine große Bedeutung zu. Bei den strukturpolitischen Zielen fällt auf, dass die Verbesserung bestehender Strukturen/Dienstleistungen im Hinblick auf das Bundesprogramm Kommunal-Kombi einen höheren Stellenwert als die Schaffung neuer Strukturen/Dienstleistungen hat. Bei den beschäftigungspolitischen Zielen wurden solche, die auf eine Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet sind, bei der Umsetzung des Kommunal-Kombi eindeutig weniger stark berücksichtigt als die soziale Stabilisierung und die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit. Damit wird deutlich, dass das Programm von den für den Kommunal-Kombi verantwortlichen Koordinatoren ganz überwiegend nicht als Brücke in den ersten Arbeitsmarkt gesehen wird.

### ***Überwiegend zentrale kommunale Koordinationsstellen – Koordination erfolgt häufig durch bereits bestehende Stellen.***

Lediglich 4% der Kreise, 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. Lediglich in knapp einem Drit-

tel der Kreise wurden für die Koordination des Kommunal-Kombi neue Stellen geschaffen. Überwiegend wurden die Koordinationsaufgaben bereits bestehenden Stellen übertragen.

***Werbung für den Kommunal-Kombi in kreisfreien Städten ausgeprägter als in Landkreisen.***

Rund zwei Drittel der Kreise, die den Kommunal-Kombi aktiv umsetzen, machten nach eigener Angabe auch in hohem oder sehr hohem Maße offensiv Werbung bei den potenziellen Trägern. Dabei war die Werbung in kreisfreien Städten ausgeprägter als in Landkreisen. Die häufigsten Werbeformen waren die direkte Ansprache potenzieller Träger und die Informationsarbeit in bestehenden Gremien, gefolgt von Informationsveranstaltungen für potenzielle Träger und Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. Sehr wenig genutzt wurde hingegen das Internet. Noch seltener wurden eigene Informationsbroschüren erstellt.

***Überwiegende Zahl der Kommunen zahlt einen Zuschuss – überwiegend an Bedingungen geknüpft. In kreisfreien Städten variiert der Zuschuss eher nach bestimmten Kriterien.***

Mit 90% gab die überwiegende Zahl der Befragten an, dass in ihrem Kreis bzw. ihrer kreisfreien Stadt im Jahr 2008 ein Zuschuss an kommunale und freie Träger gezahlt wurde. Als Hauptgrund dafür, dass keine Zuschüsse gezahlt wurden, wurde der mangelnde finanzielle Spielraum genannt. Von den fünf Kreisen, die im Jahr 2008 keinen Zuschuss gezahlt haben, war in dreien für das Jahr 2009 die Einführung eines Zuschusses geplant.

In etwas mehr als der Hälfte der Kreise mit Zuschuss wurde dieser an Bedingungen geknüpft. Am häufigsten wurde als Bedingung eine Mindestlohnhöhe genannt, gefolgt von einer Vertragslaufzeit von drei Jahren. In einer Mehrheit der Kommunen gab es einen für alle Teilnehmer/innen gleichen Zuschuss. Allerdings sind hier 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 und die Höhe der eingesparten Kosten der Unterkunft. Zudem wurde teilweise zwischen kommunalen und freien Trägern unterschieden.

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 bei 101 Euro im Monat, in den Landkreisen 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.

***Fehlende kommunale Finanzierungsmöglichkeiten und aus Sicht der Befragten zu restriktive Fördervoraussetzungen bei den Teilnehmern/innen häufigste Hemmnisse für die Schaffung von (weiteren) Stellen.***

Erhoben wurde die Bedeutung unterschiedlicher Hemmnisse bei der Schaffung weiterer Kommunal-Kombi-Stellen. Dabei wiesen die Koordinatoren des Kommunal-Kombi am häufigsten fehlenden kommunalen Finanzierungsmöglichkeiten eine große oder sehr große Bedeutung als Hemmnis zu, dicht gefolgt von den nach Auffassung der Befragten zu restriktiven Fördervoraussetzungen für die Teilnehmer/innen. Fast die Hälfte der Befragten nannte die zu geringe bzw. fehlende Finanzierung durch die Länder als Hemmnis mit großer bzw. sehr großer Bedeutung. Von allen abgefragten Hemmnissen wurde „kein Bedarf für weitere Stellen“ am seltensten genannt.

Als relevant erwies sich auch das Problem, dass im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi **bewilligte Stellen** im Jahr 2008 nicht besetzt werden konnten. 63% aller Ansprechpersonen in den Nutzer-Kreisen gaben an, dass nicht alle bewilligten Stellen besetzt werden konnten. Als Grund dafür, dass Stellen im Jahr 2008 nicht besetzt werden konnten, wurde am häufigsten angegeben, dass nur wenige Personen die Zugangsvoraussetzungen erfüllten, dicht gefolgt von der Aussage, dass die Bewerber/innen fachlich nicht passend qualifiziert gewesen seien.

***Finanzielle Aspekte werden als wesentliche Gründe für die Nicht-Teilnahme am Programm genannt.***

Die kommunalen Ansprechpersonen, die den Fragebogen für Nicht-Nutzer erhalten haben, wurden gebeten, Gründe für die Entscheidung, keine Kommunal-Kombi-Stellen zu schaffen, anzugeben. Für sämtliche Befragten von großer bzw. sehr großer Bedeutung waren jeweils eine zu geringe bzw. fehlende Kofinanzierung durch die Länder, das Fehlen kommunaler Finanzierungsmöglichkeiten und die angespannte finanzielle Lage der Kommunen. Daraus folgt, dass aus Sicht der Kommunen in erster Linie finanzielle Gründe ausschlaggebend dafür waren, dass in diesen Regionen der Kommunal-Kombi bisher nicht (bzw. nicht aktiv) umgesetzt wurde.

***Befragung deutet auf Konkurrenz des Kommunal-Kombi mit anderen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten hin.***

Insgesamt gaben 54% der Befragten in den Kreisen an, dass sämtliche der im Rahmen des Kommunal-Kombi neu geschaffenen Stellen ohne das Instrument nicht realisiert worden seien. Immerhin 46% der Kreise gaben hingegen an, dass zumindest ein Teil der Stellen anderweitig realisiert worden sei. Allerdings bejahte eine große Mehrheit aller Ansprechpersonen in den Kommunen die Frage, ob ohne Kommunal-Kombi zumindest ein Teil der jetzt neu geschaffenen Stellen durch andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen realisiert worden sei.

***Weitere Stellenschaffungen in der überwiegenden Zahl der Regionen. Drei Regionen wollen neu einsteigen. Insgesamt rund 6.000 weitere Stellen in 2009 geplant. Kultur und Tourismus als Hauptbereich.***

Von den 52 bisherigen Nutzer-Kreisen, die sich an der Befragung beteiligt haben, wollen 47 im Jahr 2009 im Rahmen des Kommunal-Kombi weitere Stellen beantragen, drei wollen keine weiteren Stellen schaffen, zwei machten keine Angabe. Auch von den zehn Nicht-Nutzer-Kreisen, die an der Befragung teilgenommen haben, planen immerhin drei die Schaffung von Kommunal-Kombi-Stellen im Jahr 2009, die anderen sieben planen keine Stellenschaffung im Rahmen des Kommunal-Kombi. Die Anzahl der nach Auskunft der Koordinatoren des Kommunal-Kombi in den Kreisen zusätzlich geplanten Stellen variiert zwischen einer Stelle und 771 Stellen. Insgesamt sind in den 49 Kreisen, die an der Befragung teilgenommen haben und Angaben zu den für 2009 geplanten Stellen gemacht haben, rund 6.060 neue Stellen für 2009 geplant. Mit 84% beabsichtigen die meisten Kreise neue Stellen im Bereich Kultur und Tourismus zu schaffen, mit jeweils 80% folgen die Kinder- und Jugendarbeit (außerhalb von Schulen und Kindertagesstätten) sowie der Sportbereich. Mit 78% bzw. 77% sehr häufig genannt wurden zudem Landschaftspflege und Umweltschutz sowie Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen, gefolgt von anderen sozialen Einrichtungen (71%) sowie Altenpflege und Behindertenbetreuung (65%).

***Verbesserungsbedarfe werden vor allem bei der finanziellen Förderung, den Zugangsvoraussetzungen der Teilnehmer/innen und den Verwaltungsabläufen gesehen.***

Die von den Koordinatoren des Kommunal-Kombi am häufigsten genannten Verbesserungsbedarfe sind:

- Ausdehnung der finanziellen Förderung von Seiten des Bundes und der Länder,

- Lockerung der Zugangsvoraussetzungen für die Teilnehmer/innen,
- Vereinfachung der Verwaltungsabläufe bei der Administration des Programms und insbesondere im Hinblick auf die Genehmigungsverfahren.

### **3. Ein Überblick über die Teilnehmerstrukturen und geschaffene Stellen bis zum 31. März 2009**

Herangezogen werden die folgenden Datenquellen:

- Die laufenden Monitoringberichte, die das BVA im Internet veröffentlicht,
- Exporte aus dem Verwaltungssystem PROFI des BVA,
- die so genannte „SPSS-Datenbank“ des BVA mit Angaben zu Teilnehmendenstrukturen,
- die Meldungen der Träger an das ISG,
- die Daten aus der Teilnehmerbefragung des SOKO-Instituts.

***Stellenzahlen bleiben hinter den Erwartungen zurück. Inanspruchnahme hängt stark von der Kofinanzierung durch die Länder ab. Antragsablehnung spielt kaum eine Rolle.***

Für das Jahr 2008 war ein Kontingent von insgesamt 50.000 Stellen vorgesehen. Zum 31. März, dem Stichtag der vorliegenden Analyse lag der Bewilligungsstand bei 9.374, dies entspricht einem Ausschöpfungsgrad von 19%.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der Kommunal-Kombi in den Ländern, in denen das Land oder (größere) Kommunen nennenswerte Kofinanzierungsmittel zur Verfügung stellen, häufig in Anspruch genommen wird. Dies sind Sachsen, Brandenburg, Berlin, Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern sowie Rheinland-Pfalz. In Nordrhein-Westfalen oder Thüringen, wo es keine Landes-Kofinanzierung gibt, ist die Inanspruchnahme dagegen Null oder sehr gering.

Die im Vergleich zu den Planungen bzw. den einzelnen Kreisen und Bundesländern zugewiesenen Kontingenten geringe Zahl an Bewilligungen ist nur zu einem geringen Teil darauf zurückzuführen, dass Anträge der Träger vom BVA nicht bewilligt werden oder diese zurückgezogen wurden. Insgesamt wurden weniger als 10% aller Anträge nicht bewilligt bzw. zurückgezogen. Der Anteil der abgelehnten Anträge beträgt dabei sogar nur 3%.

***Träger mit nur wenigen Stellen überwiegen. 71 Träger haben aber 35% aller Projekte.***

Pro Projekt wurden durchschnittlich 2,2 Stellen bewilligt. Jeder Träger hat im Durchschnitt 5,2 Stellen bewilligt bekommen hat. Rund 60% aller bewilligten Stellen entfallen auf Träger mit maximal zwei Stellen, rd. 64% auf solche mit bis zu fünf Stellen und 68% auf Träger mit maximal zehn Stellen. Es überwiegen somit tatsächlich die (sehr) kleinen Träger (bezogen auf die Zahl der Stellen). Auf der anderen Seite ist aber auch zu konstatieren, dass es eine zwar kleine Zahl von Trägern mit sehr vielen einzelnen Bewilligungsbescheiden gibt, dort aber streckenweise sehr viele Bescheide erlassen werden. So haben zwar „nur“ 71 Träger zehn und mehr Projekte bewilligt bekommen (im Extremfall 56 Projekte bei einem einzigen Träger), auf diese 71 Träger entfallen aber 35% aller Projekte und bewilligten Stellen.

***Männer und Frauen ungefähr gleich vertreten. Ältere überwiegen vor allem in Ostdeutschland. Im Westen mehr Männer sowie Personen mit Behinderung oder Migrationshintergrund.***

Männer und Frauen werden in etwa gleichgewichtig im Kommunal-Kombi berücksichtigt (Anteile: 51% zu 49%). Unter den (wenigen) Förderfällen in den alten Bundesländern überwiegen jedoch Männer mit einem Anteil von nahezu zwei Dritteln (62%). Jüngere (unter 25 Jahre) sind im Kommunal-Kombi nur vereinzelt anzutreffen. Ältere stellen dagegen den Löwenanteil der Teilnehmenden: Über 50 Jahre alt sind 56% der Geförderten. Fast ein Drittel der Geförderten ist sogar 55 Jahre und älter. Im Westen und Berlin wird der Kommunal-Kombi eher auf unter 50-Jährige konzentriert, wohingegen in den neuen Ländern eindeutig die Gruppe der über 50-Jährigen im Fokus steht.

Migranten und Menschen mit Behinderungen machen bisher nur einen geringen Anteil an den Geförderten aus. Allerdings unterscheiden sich hier die Strukturen zwischen West- und Ostdeutschland erheblich. In den alten Bundesländern haben immerhin 18% der (wenigen) Förderfälle einen Migrationshintergrund (Ost: 4,9%) und ebenfalls 18% haben eine Behinderung (Ost: 4,4%). Dies spiegelt die Tatsache wider, dass in den neuen Bundesländern Langzeitarbeitslosigkeit ein generelles gesellschaftliches Problem darstellt, wohingegen in den alten Bundesländern Langzeitarbeitslosigkeit sich stärker auf Benachteiligte konzentriert.

***Deutlich höheres Qualifikationsniveau der Teilnehmer/innen aus den östlichen Bundesländern.***

Entsprechend den Monitoringdaten des BVA (SPSS-Datenbank) ist festzustellen, dass nur rd. 20% der Teilnehmenden am Kommunal-Kombi keinen Berufsabschluss bzw. keine berufliche Ausbildung aber 71% eine betriebliche Ausbildung/Lehre oder eine vergleichbare Berufsfachschulabschulung absolviert haben. Immerhin 8% haben sogar einen Hochschulabschluss. Differenziert man diese Informationen nach alten und neuen Bundesländern, so werden starke Unterschiede offensichtlich: In den alten Bundesländern sind im Kommunal-Kombi überproportional viele Teilnehmende ohne Schulabschluss und Personen, die zwar einen Schulabschluss der Sekundarstufen I und II, aber keine Berufsausbildung haben, anzutreffen. Rund die Hälfte der Geförderten im Westen hat keinen Berufsabschluss. In den neuen Ländern ist das Qualifikationsniveau beträchtlich höher: Nur 20% haben keinen Berufsabschluss und nur 2% noch nicht einmal einen Schulabschluss. Dagegen haben 71% eine Lehre oder einen Berufsfachschulabschluss, 1% einen Abschluss als Meister sowie rund 8% einen Hochschulabschluss.

***Teilnehmer/innen schon sehr lange arbeitslos – kaum Unterschiede zwischen Ost und West. „Maßnahmenkarrieren“ dominieren.***

Die Teilnehmenden am Kommunal-Kombi sind zu einem erheblichen Teil schon sehr lange arbeitslos. Der Anteil der Geförderten, die schon vier Jahre und länger arbeitslos sind, beträgt 44%. Nennenswerte Unterschiede bei diesen Strukturdaten bestehen zwischen den alten und neuen Bundesländern nicht. Mit 85% hat die ganz überwiegende Zahl der Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi während der Phase ohne reguläre Beschäftigung im Vorfeld bereits an einer oder mehreren Maßnahmen wie z.B. an einer AGH, einer ABM oder einer Qualifizierungsmaßnahme der Arbeitsagentur oder der Grundsicherungsstelle teilgenommen.

***Stellen häufiger bei freien Trägern als bei Kommunen – aber deutliche Unterschiede in der Trägerstruktur zwischen den Bundesländern.***

Nur rund ein Viertel aller im Kommunal-Kombi bewilligten Stellen entfällt auf die Kommunen. Fast die Hälfte der Stellen wird von Vereinen, Genossenschaften oder Stiftungen geschaffen. Die Art der um-

setzenden Träger variiert stark zwischen den Bundesländern. Während z.B. in Berlin 82% aller Vorhaben von Vereinen, Genossenschaften etc. umgesetzt werden, auf die 72% aller bewilligten Stellen entfallen, und kommunale Träger keinerlei Bedeutung haben, sind vor allem in Mecklenburg-Vorpommern und auch in Sachsen Kommunen überproportional oft Kommunal-Kombi-Träger.

***Soziale Bereiche, Sport, Kultur und Tourismus sowie Landschaftspflege und Umweltschutz sind häufigste Einsatzbereiche – deutliche Unterschiede zwischen den Bundesländern.***

Die Haupttätigkeitsbereiche der Beschäftigten im Kommunal-Kombi sind (bezogen auf besetzte Stellen):

- Sport, Kultur und Tourismus 24%
- Schulen, Kinder- und Jugendarbeit 19%
- Verwaltung 19%
- Landschaftspflege und Umweltschutz 16%
- Seniorenarbeit 15%
- Verkehr, Gastronomie, sonstige Einrichtungen 8%

Differenziert man die Tätigkeitsbereiche nach Bundesländern, lassen sich folgende Feststellungen treffen:

- Berlin verzichtet ganz auf den Bereich der Landschaftspflege etc. und hat Schwerpunkte bei der Seniorenarbeit (29% der besetzten Stellen), bei Sport und Tourismus (21%) und bei Schulen und Jugendarbeit (16%). Erwähnenswert ist auch, dass Berlin immerhin 26% der Stellen mit Verwaltungsfunktionen befasst.
- Mecklenburg-Vorpommern legt dagegen den Schwerpunkt ganz klar auf die Landschaftspflege (33%) und den Sportbereich bzw. Tourismus (23%). Auch hier spielen sonstige Verwaltungsbereiche mit einem Anteil von 18% eine wichtige Rolle.
- In Sachsen gibt es zwei klare Schwerpunkte, und zwar den Bereich der Schulen und der Jugendarbeit (26%) sowie Sport, Tourismus und Kultur (25%). Sonstige Verwaltungstätigkeiten haben hier mit 17% eine leicht unterdurchschnittliche Bedeutung.
- Sachsen-Anhalt setzt vor allem auf Tätigkeiten im Tourismus, der Kultur und im Sport (29%) sowie auch auf die Landschaftspflege (20%). Der Einsatz der Kommunal-Kombi-Beschäftigten in Schulen oder der Jugendarbeit (14%) und der Seniorenarbeit (11%) ist hier eher unterdurchschnittlich.

***Eigeninitiative dominierte nach Angabe der Teilnehmer/innen bei der Stellenfindung.***

Die Auswertungen der repräsentativen Teilnehmerbefragung zeigen, dass sich die Teilnehmer/innen nach eigenen Angaben in den meisten Fällen (78%) selbst auf die Stelle im Rahmen des Kommunal-Kombi-Programms beworben haben. Lediglich 16% der Teilnehmer/innen gab an, zu der Bewerbung aufgefordert worden zu sein. Die Aufforderung erfolgte dabei vor allem durch die Arbeitsagentur (27%), die Grundsicherungsstelle (19%), andere Einrichtungen oder Vereine (19%) oder durch die Stadtverwaltung bzw. den Bürgermeister (10%).

***Finanzen: Durchschnittliche Arbeitgeberkosten pro Teilnehmer/in monatlich knapp 1.290 Euro.***

Zum 31. März 2009 betragen die insgesamt gebundenen Projektmittel im Kommunal-Kombi rd. 430,4 Mio. Euro, darunter 243,8 Mio. Mittel des Bundes (nationale Finanzierung und ESF-Mittel). Der Anteil der ESF-Mittel darunter betrug schätzungsweise ca. 82,8 Mio. Euro. Eine exakte Angabe der gebunde-



nen ESF-Gelder ist nicht möglich, da das System PROFI derzeit noch nicht nationale Bundes- und ESF-Mittel differenzieren kann.

Der Anteil der Bundesmittel (einschl. ESF) an den Gesamtmittelbindungen beträgt deutschlandweit 57%, der ESF-Anteil an den Bundesmitteln beläuft sich auf rd. 34%. In den alten Ländern fördert der Bund mit einem Anteil von 53%, in den neuen Ländern (einschl. Berlin) beträgt dieser 57%.

Im Durchschnitt werden pro Teilnehmenden am Kommunal-Kombi bundesweit monatlich insgesamt knapp 1.290 Euro eingesetzt (Berechnung auf Basis der Antragsdaten der Träger). Dieser Wert umfasst das Bruttogehalt, die Sozialversicherungsabgaben des Arbeitgebers sowie teilweise auch sonstige Kosten, die den Trägern erstattet werden (z.B. für die Anleitung der Beschäftigten). Da auch sonstige Kostenerstattungen an die Träger des Kommunal-Kombi in diesem Gesamtbetrag enthalten sind, deren Höhe aber nicht im Detail bekannt ist, lässt sich das durchschnittliche (geplante) Gehalt der Teilnehmenden nur näherungsweise bestimmen, es dürfte bei ca. 1.050 Euro pro Monat liegen.

***Qualifikationsanforderungen an die Teilnehmer/innen sehr unterschiedlich. Hohe Eigenverantwortung bei Kommunal-Kombi-Jobs. Beschäftigte sehen Tätigkeit überwiegend als sinnvoll an.***

Die Qualifikationsanforderungen der Tätigkeiten sind nach Auskunft der Teilnehmer/innen recht heterogen. Während 21% der Teilnehmer/innen angeben, dass ihre Tätigkeit eine Berufsausbildung voraussetze und weitere 22% ausführen, dass dies zumindest eher zutrefte, handelt es sich bei 57% der Jobs um Tätigkeiten, für die eine Berufsausbildung eher nicht (31%) oder gar nicht (26%) benötigt wird.

Das Ausmaß der Eigenverantwortung, das die Teilnehmer/innen im Rahmen ihrer Tätigkeit empfinden, wird von mehr als zwei Drittel aller Teilnehmer/innen als hoch eingeschätzt, von weiteren 25% als eher hoch. Betrachtet man die bisherigen individuellen Erfahrungen der Teilnehmer/innen mit den Tätigkeiten, so geben fast alle (97%) Teilnehmer/innen an, durch die Tätigkeit nicht oder eher nicht überfordert zu sein. Gleichzeitig geben auch 91% der Teilnehmer/innen an, dass sie die Tätigkeit auch nicht oder eher nicht unterfordere. Tendenziell überfordert fühlen sich nur 3%, unterfordert nur etwa 9% der Teilnehmer/innen.

Zu diesem insgesamt positiven Bild passt, dass nahezu alle (99%) Teilnehmer/innen ihre Tätigkeit als voll und ganz oder zumindest als eher sinnvoll charakterisieren. 93% bzw. 92% der Teilnehmer/innen geben an, dass die Tätigkeit im Rahmen des Kommunal-Kombi ihnen Mut macht bzw. ihr Wohlbefinden verbessert habe.

***Mehrzahl der Teilnehmer/innen hat bereits Neues gelernt, 14% haben an Weiterbildung teilgenommen.***

Etwa drei von vier Teilnehmern/innen gaben an, dass sie bereits Neues gelernt hätten. Entsprechend machten 25% der Teilnehmer/innen die Aussage, dass sie bisher eher noch keine neuen Kenntnisse und Fähigkeiten erlernt hätten. Bisher haben 14% der Teilnehmer/innen im Rahmen ihrer Beschäftigung im Kommunal-Kombi an einer Weiterbildungsmaßnahme teilgenommen.

***Kinderbetreuung und häusliche Pflege von Angehörigen sind wichtigste familiäre bzw. soziale Probleme.***

Das von den Teilnehmern/innen am häufigsten genannte soziale oder familiäre Problem ist die Betreuung minderjähriger Kinder (18%). Beschränkt man sich auf die jüngeren Teilnehmer/innen unter 50 Jahren, so wird das Problem von knapp einem Drittel der Personen als relevant angeführt. Die häusliche Pflege von Angehörigen stellt immerhin auch für 13% der Befragten ein relevantes Problem dar und ist damit im Vergleich zur Kinderbetreuung für die Teilnehmer/innen am Kommunal-

Kombi von kaum nachrangiger Bedeutung. Schuldenprobleme werden von knapp jeder/m sechsten Teilnehmer/in als Problem angeführt. Sämtliche weiteren Probleme, wie z.B. familiäre Konflikte, Erziehungsprobleme oder psychische Probleme, werden von weniger als 10% der Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi angeführt. Im Vergleich zur gesamten Kundenstruktur des SGB II, die z.B. im Rahmen der § 6c SGB II-Wirkungsforschung anhand einer analogen Frage abgebildet wurde, scheinen die Teilnehmer/innen des Kommunal-Kombi unterdurchschnittlich häufig von verschiedenen sozialen oder familiären Problemen in Anspruch genommen zu werden.

***Rund 2/3 der Teilnehmer/innen planen Bewerbung während der Vertragslaufzeit. Männer planen dies eher als Frauen. Aufforderung der Arbeitgeber hat positiven Einfluss auf das Bewerbungsverhalten.***

Rund zwei Drittel der Teilnehmer/innen planen nach eigenen Angaben, sich schon während der Vertragslaufzeit im Kommunal-Kombi für eine andere Stelle zu bewerben, davon 44% „auf jeden Fall“ und 22% „eher schon“. Durchaus bemerkenswert ist jedoch, dass fast ein Drittel der Teilnehmer/innen angibt, sich eher nicht oder auf keinen Fall schon während der Vertragslaufzeit für andere Stellen zu bewerben. Der Anteil der Teilnehmer/innen, die sich nicht oder eher nicht schon während der Laufzeit ihres Kommunal-Kombi-Vertrages für eine andere Stelle bewerben werden, ist bei den Frauen mit 34% höher als bei den Männern (29%) und bei den über 50-Jährigen Teilnehmern/innen mit 39% besonders hoch.

Wurden die Teilnehmer/innen von den Arbeitgebern dazu aufgefordert, so geben 75% aller Personen an, sich auf jeden Fall (54%) oder eher schon (21%) bereits vor Ende der Laufzeit um andere Stellen zu bemühen. Ohne Aufforderung des Arbeitgebers planen dies dagegen „nur“ 62% der Personen, davon 39% auf jeden Fall und 23% eher schon.

#### **4. Vorschlag für die Auswahl der neun Fallstudien-Regionen**

Mit Hilfe des WARD-Verfahrens lassen sich die Regionen hinsichtlich der Struktur der Tätigkeitsbereiche und der Trägerformen jeweils vier Clustern zuordnen.

<b>Cluster für die Tätigkeitsbereiche</b>	<b>Cluster für die Trägerformen</b>
<b>Cluster 1 (Tät):</b> Die Verteilung der Stellen auf die Tätigkeitsbereiche entspricht ungefähr dem Gesamtdurchschnitt aller Kreise. Alle Tätigkeitsbereiche sind vertreten.	<b>Cluster 1 (Träfo):</b> Schwerpunktmäßig sind die Stellen bei Vereinen und Genossenschaften angesiedelt.
<b>Cluster 2 (Tät):</b> Überproportional sind in diesem Cluster Stellen im Tätigkeitsbereich Landschaftspflege und Umweltschutz vorhanden.	<b>Cluster 2 (Träfo):</b> Im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt überproportional häufig sind hier die kreisangehörigen Städte und Gemeinden die Arbeitgeber für im Rahmen des Kommunal-Kombi geförderte Beschäftigte.
<b>Cluster 3 (Tät):</b> Im Vergleich zum Gesamtdurchschnitt überproportional vertreten ist Tätigkeitsbereich Seniorenarbeit, Altenpflege, Behindertenbetreuung u.ä..	<b>Cluster 3 (Träfo):</b> 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 Kreise in diesem Cluster dominieren auch die Stellen bei Landkreisen bzw. kreisfreien Städten sowie den Zweckverbänden.
<b>Cluster 4 (Tät):</b> Hier wird ein Schwerpunkt auf den Tätigkeitsbereich Sport, Kultur und Tourismus gelegt.	<b>Cluster 4 (Träfo):</b> In diesem Cluster dominiert die Schaffung von Stellen durch Beschäftigungsgesellschaften.

Neben diesen Clustern berücksichtigt der Vorschlag für die Auswahl der neun Fallstudien-Regionen die unterschiedliche Struktur der Regionen (großstädtisch/städtisch/ländlich, Ost/West). Zudem wurden nur solche Regionen ausgewählt, in denen Kommunal-Kombi-Stellen in nennenswertem Umfang geschaffen wurden. Schließlich wurden auch unterschiedliche Vorgehensweisen bei der Implementation des Kommunal-Kombi vor Ort berücksichtigt. Daraus ergibt sich der folgende Vorschlag für die Aus-

wahl der neun Fallstudien-Regionen, wobei sich das BMAS für die fettgedruckten Regionen entschieden hat.

### Vorschlag für die Auswahl der Fallstudien-Regionen

Nr.	Name	Bundesland	Landkreis/ kreisfreie Stadt	Ost-/West	Cluster (Tät)	Cluster (Träfo)	Direkte Alternati- ve
1	Bremerhaven	Bremen	Kreisfreie Stadt	Westdeutschland	1	3	-
2	Chemnitz	Sachsen	Kreisfreie Stadt	Ostdeutschland	1	3	-
3a	Berlin (ein Bezirk wird ausgewählt)*	Berlin	Stadtbezirk	Ostdeutschland	3	1	-
3b	Potsdam	Brandenburg	Kreisfreie Stadt	Ostdeutschland	3	1	-
4	Halle (Saale)	Sachsen- Anhalt	Kreisfreie Stadt	Ostdeutschland	4	3	-
5	Bautzen	Sachsen	Landkreis	Ostdeutschland	1	1	Uckermark
6	Prignitz	Brandenburg	Landkreis	Ostdeutschland	1	2	Erzgebirgs- kreis
7a	Rügen	Mecklenburg- Vorpommern	Landkreis	Ostdeutschland	2	3	-
7b	Ostvorpommern	Mecklenburg- Vorpommern	Landkreis	Ostdeutschland	2	2	-
8	Mansfeld-Südharz	Sachsen- Anhalt	Landkreis	Ostdeutschland	4	3	-
9a	Elbe-Elster	Brandenburg	Landkreis	Ostdeutschland	1	4	-
9b	Saalekreis	Sachsen-Anhalt	Landkreis	Ostdeutschland	4	4	-

\*Für die Auswahl müssen die einzelnen Projekte nach den Postleitzahlen noch den Bezirken zugeordnet werden. Dann soll ein Bezirk gewählt werden, der (a) eine starke Umsetzung aufweist und (b) ganz Berlin hinsichtlich der Cluster gut repräsentiert.

Fett: Auswahlentscheidung des BMAS

Quelle: Eigene Darstellung.