



Öffentlich geförderte Beschäftigung im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi: Geschaffene Stellen und Teilnehmer- strukturen

**Helmut Apel
Elena Biewen
Dennis Egenolf
Werner Friedrich
Martin Rosemann
Harald Strotmann**

Öffentlich geförderte Beschäftigung im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi: Geschaffene Stellen und Teilnehmerstrukturen

Helmut Apel, Elena Biewen, Dennis Egenolf, Werner Friedrich, Martin Rosemann und Harald Strotmann¹

1 Einleitung

Das Programm Kommunal-Kombi startete am 1. Januar 2008 in insgesamt 79 Landkreisen und kreisfreien Städten, die eine durchschnittliche Arbeitslosenquote im Zeitraum von August 2006 bis April 2007 von mindestens 15 % aufwiesen. Seit April 2009 wurde die für die Förderung notwendige Mindestarbeitslosigkeit auf 10 % (Zeitraum: 8/2008 bis 1/2009) abgesenkt. Seitdem sind bundesweit 101 Regionen förderfähig. Der Schwerpunkt der Förderung liegt somit in Ostdeutschland.

Mit diesem Programm sollen Langzeitarbeitslose (im Sinne des § 18 des Dritten SGB III), die mindestens ein Jahr im SGB II-Bezug stehen, bis zu drei Jahre in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis integriert werden. Dabei bezieht sich die Förderung jedoch – beispielsweise im Unterschied zum Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II – auf die geschaffenen Arbeitsplätze. Somit kann nach Ausscheiden eines Beschäftigten der Arbeitsplatz auch wieder neu besetzt werden. Die Förderung des/r „neuen Teilnehmers/in“ gilt dann nur noch für die Restzeit. Die Arbeitsplätze sollen 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 müssen zusätzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen. Das Programm verfolgt im Wesentlichen folgende Hauptziele:

- 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.

Der Bund stellt aus Bundesmitteln je Arbeitsplatz bis zu 500 € zur Verfügung. Für Beschäftigte über 50 Jahren wird dieser Zuschuss aus ESF-Mitteln des Bundes auf max. 600 € monatlich erhöht. Weiterhin können die Sozialversicherungskosten mit 200 € im Monat aus den ESF-Mitteln des Bundes bezuschusst werden. Die Länder können aus Landesmitteln den erforderlichen Eigenanteil

¹ Elena Biewen, Martin Rosemann und Harald Strotmann (Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung) sowie Helmut Apel, Dennis Egenolf und Werner Friedrich (Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik) gehör(t)en zum Projektteam, das im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales die Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi durchführt.

der Kommunen (mit)finanzieren, allerdings ist dabei eine Kombination von Bundes- und Landes-ESF ausgeschlossen. Zwischenzeitlich haben auch einige Bundesländer Kofinanzierungsprogramme (aus reinen Landesmitteln) für den Kommunal-Kombi aufgelegt. Die administrative Umsetzung des Programms erfolgt durch das Bundesverwaltungsamt. Die Evaluation des Kommunal-Kombi wird gemeinsam vom Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) und dem Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG) durchgeführt. Sie besteht aus den drei Bausteinen:

- (1) Monitoring,
- (2) Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle sowie
- (3) Wirtschaftlichkeitskontrolle.

Das Monitoring beruht im Wesentlichen auf den vom Bundesverwaltungsamt erhobenen Daten. Im Rahmen der Zielerreichungs- und Wirksamkeitskontrolle wird untersucht, inwiefern in den geförderten Regionen zusätzliche sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze geschaffen werden und hierdurch ein Beitrag zur Entlastung des Arbeitsmarkts durch eine Reduzierung der Langzeitarbeitslosigkeit geleistet wird, untersucht. Dabei wird im Rahmen makroökonomischer Analysen – auch unter Berücksichtigung regionaler Verflechtungen – der kausale Effekt des Einsatzes der Bundesprogrammmittel auf makroökonomischer Ebene ermittelt. Das Vorgehen schließt die Analyse von Verdrängungs- und Substitutionseffekten ein. Die Analyse der Erreichung der Zielsetzung durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi, die kommunale Infrastruktur zu verbessern, erfolgt insbesondere anhand von neun detaillierten Fallstudien vor Ort. Die Wirkungen des Kommunal-Kombi auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt sowie auf die Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit werden mit einem differenzierten Methodenmix analysiert. Um die kausalen Wirkungen des Programms im Hinblick auf eine Integration der Teilnehmer/innen in den ersten Arbeitsmarkt ermitteln zu können, ist für die Abbildung der kontrafaktischen Situation ein Vergleichsgruppendesign erforderlich. In die Vergleichsgruppe werden Personen einbezogen, die nicht in die Förderung aufgenommen wurden, aber ähnliche sozio-strukturelle Merkmale aufweisen wie die geförderten Personen und aus den gleichen Regionen stammen wie die geförderten.

Darüber hinaus wird für die Untersuchung der Auswirkungen des Kommunal-Kombi auf die Ziele Integration in Beschäftigung und insbesondere der Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit auf der individuellen Ebene eine Teilnehmerbefragung durchgeführt. Die Befragung erfolgt jeweils zu drei Zeitpunkten (kurz nach Beginn der Beschäftigung, kurz vor Ende der Beschäftigung sowie nach Beendigung der Beschäftigung). Im Rahmen der Wirtschaftlichkeitskontrolle sollen die Wirtschaftlichkeit der Programmumsetzung und die Effizienz der Förderung auf der Ebene der Teilnehmenden analysiert sowie eine Kosten-Nutzen-Abschätzung (unter Einschluss der Infrastruktureffekte auf der kommunalen Ebene) durchgeführt werden.

Ende des Jahres 2009 war die Stellenschaffung abgeschlossen. Mit dem zweiten Zwischenbericht zur Evaluation zum 1. Juni 2010 (IAW/ISG 2010) konnten damit erstmals Informationen zu allen geschaffenen Stellen sowie zur Gesamtheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Bundesprogramm Kommunal-Kombi gemacht werden. Im Rahmen dieses IAW-Policy Reports werden die wichtigsten Ergebnisse zusammenfassend dargestellt.²

2 Vgl. IAW/ISG (2010): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi – Zwischenbericht zum 1. Juni 2010 sowie IAW/ISG (2010): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi – Kurzfassung des Zwischenberichts zum 1. Juni 2010 (verfügbar auf den Internetseiten des IAW unter <http://www.iaw.edu>).

Kapitel 2 gibt zunächst einen Überblick über die verwendeten Datengrundlagen. Kapitel 3 berichtet auf Basis der Monitoringdaten des Bundesverwaltungsamtes, der im Rahmen der laufenden Trägerabfrage durch das ISG ermittelten Informationen sowie der ersten Welle der Teilnehmerbefragung über Teilnehmerstrukturen und geschaffene Stellen für die in den Jahren 2008 und 2009 geschaffenen Arbeitsplätze. In Kapitel 3 wird die Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer analysiert. Zudem erfolgt ein Vergleich der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Bundesprogramm Kommunal-Kombi mit der Gesamtheit der arbeitslosen SGB II-Leistungsempfänger/innen aus der Kundenbefragung der § 6c-Evaluation.

2 Verwendete Daten

Die im Folgenden dargestellten Ergebnisse basieren auf den folgenden Datenquellen: (i) die vom Bundesverwaltungsamt (BVA) zur Verfügung gestellten Förderdaten (aus dem Projektverwaltungssystem PROFi), (ii) die Daten aus dem ESF-System des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) ADELE, (iii) die regelmäßige Erfassung der Teilnehmereintritte bei den Trägern des Kommunal-Kombi durch das ISG sowie (iv) die erste Welle der vom SOKO-Institut durchgeführten Teilnehmerbefragung.

Zum Stichtag 12. April 2010 waren vom BVA in das Datenbanksystem PROFi insgesamt 8.230 (bewilligte) Zuwendungsbescheide (= Projekte) eingepflegt. Auf diese Projekte entfielen 15.857 Förderzusagen für Stellen. Grundsätzlich sollten in die Förderdatenbank ADELE des BMAS alle Projekte zeitnah eingegeben werden, zumindest sollten bis Ende April/Mai jeweils die Angaben des Vorjahres enthalten sein. Dies ist wichtig, weil damit Aussagen über die soziodemografische Zusammensetzung der geförderten Personen gemacht werden können. Zum aktuellen Zeitpunkt besteht in ADELE aber eine Erfassungslücke, und zwar:

- PROFi enthält 8.230 Projekte, ADELE dagegen nur 5.073, d.h. 61,6 %.
- Angaben zu Teilnehmenden (entsprechend Anlage XXIII der Durchführungsverordnung) sind nur bei 60,9 % aller Projekte (bezogen auf die Grundgesamtheit laut PROFi) vorhanden.

Für die Berichterstattung steht zudem die vom ISG regelmäßig bei den Trägern durchgeführte Abfrage der Eintritte in den Kommunal-Kombi zur Verfügung. Auch diese ist nicht vollständig, da einige Träger keine Meldung an das ISG abgeben. Bezogen auf die Zahl der zum 31. Dezember 2009 insgesamt bewilligten Stellen erreicht die ISG-Abfrage eine Abdeckung von 63,4 %.

Mittlerweile wurde die erste Welle der Teilnehmerbefragung abgeschlossen. Dabei konnten 1.667 telefonische Interviews durch das SOKO-Institut realisiert werden. Fundierte Untersuchungen zur Repräsentativität der Stichprobe für die Teilnehmerbefragung gestalten sich noch schwierig, weil über die Grundgesamtheit – also alle Beschäftigten, deren Stellen im Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi gefördert werden, – nach wie vor nur wenig vollständige Informationen vorliegen. Vollständige Informationen über die Grundgesamtheit können lediglich aus PROFi sowie aus den Veröffentlichungen des BVA bezogen werden. Beiden Datenquellen lassen sich jedoch keine Informationen zu den soziodemografischen Merkmalen der Beschäftigten entnehmen. Diese werden ausschließlich in ADELE erfasst. Codierte Informationen zu den Tätigkeitsbereichen (nach Tätigkeitskategorien) liegen ausschließlich aus der Trägerabfrage des ISG vor. Somit müssen sich Repräsentativitätsanalysen zumindest teilweise – im Fall von ADELE und der Trägerabfrage – selbst auf Stichproben beziehen.

Die durchgeführten Repräsentativitätsanalysen lassen jedoch erwarten, dass die Teilnehmerbefragung sowohl im Hinblick auf die soziodemografischen Merkmale der Beschäftigten als auch im Hinblick auf Träger und Tätigkeitsbereiche eine hohe Repräsentativität aufweist. Lediglich bezüglich des Eintrittsmonats ist keine Repräsentativität gegeben.³

3 Teilnehmerstrukturen und geschaffene Stellen

3.1 Entwicklung des Kommunal-Kombi seit dem Programm-Start

Ende des Jahres 2009 waren insgesamt 15.825 Stellen bewilligt, im Jahr 2009 sind 7.862 hinzugekommen. Die im Frühjahr 2009 vorgenommene Ausweitung der regionalen Förderkulisse hat somit nicht zu einer deutlichen Erhöhung der Inanspruchnahme des Kommunal-Kombi geführt. Seit Ende 2009 sind keine weiteren Anträge mehr möglich, d.h. die knapp 16.000 Stellen beschreiben die Gesamtausschöpfung des Programms.

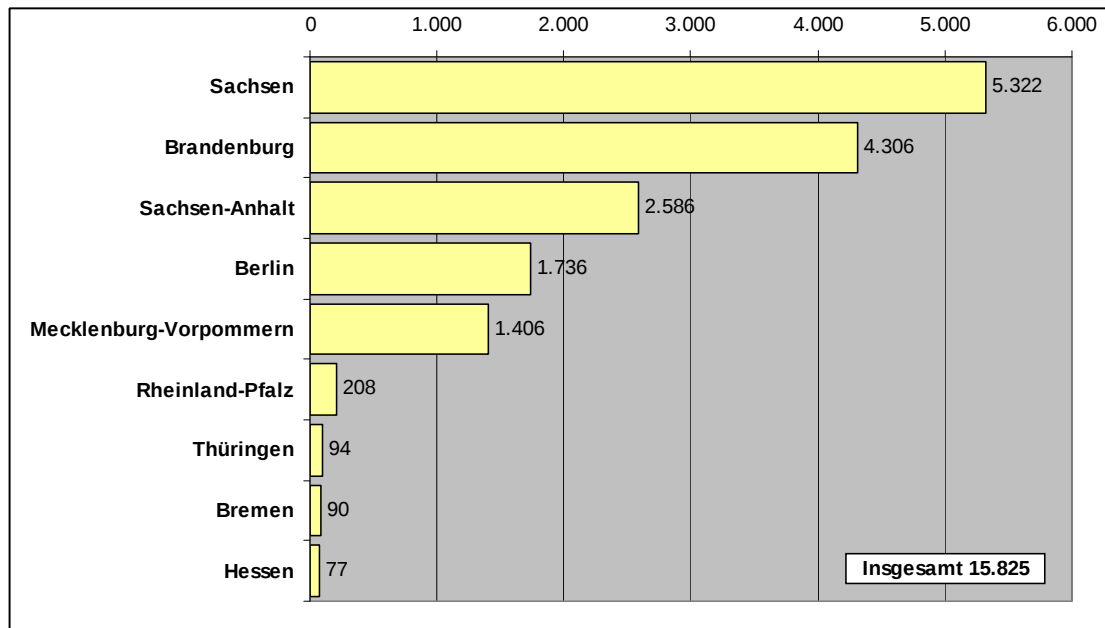
Die Förderung im Kommunal-Kombi hat seit dem Programmstart im Jahr 2008 kontinuierlich an Bedeutung gewonnen. Waren im September 2008 erst rund 5.400 Stellen bewilligt, stieg diese Zahl bis zum Jahresende 2008 auf rund 8.000, im Laufe des Jahres 2009 sind weitere rund 7.900 Stellen hinzugekommen. Da Neubewilligungen von Stellen nur bis zum 31. Dezember 2009 möglich waren, steht mit knapp 16.000 Stellen auch der gesamte Förderumfang des Kommunal-Kombi fest.

Insgesamt hat sich im zweiten Jahr der Förderung die Zahl der neuen Stellenbewilligungen im Vergleich zum Vorjahr nahezu verdoppelt (+ 98 %), so dass im Jahr 2009 ungefähr so viele neue Stellen im Kommunal-Kombi geschaffen wurden wie in 2008. Relativ betrachtet überdurchschnittlich viele zusätzliche Stellen wurden im Jahr 2009 in Mecklenburg-Vorpommern (+ 150 %) sowie in Brandenburg (+ 138 %) geschaffen. Auch in Sachsen (+ 113 %), Sachsen-Anhalt (+ 111 %) und in Rheinland-Pfalz (+ 104 %) wurde die Zahl der bewilligten Stellen im Jahr 2009 mehr als verdoppelt. Keine nennenswerte weitere Zunahme des Umfangs des Kommunal-Kombi war hingegen im Jahr 2009 in Berlin (+ 7 %) zu verzeichnen. Grund dafür war, dass die Landesmittel bereits Ende 2008 weitestgehend ausgeschöpft waren und die Landeskofinanzierung auf 500 Euro für jede weitere Stelle gedeckelt wurde.

Nur in den Ländern, in denen der Kommunal-Kombi aus Landesmitteln kofinanziert wird, wurden in nennenswertem Umfang Stellen geschaffen.

Gemessen an der Gesamtzahl der 15.825 bis zum 31.12.2009 bewilligten Kommunal-Kombi-Stellen ergibt sich die in Abbildung 1 dargestellte Rangordnung der Bundesländer.

³ Abschließende Aussagen zur Repräsentativität der Teilnehmerbefragung können dann gemacht werden, wenn ADELE vollständig und konsistent gefüllt ist.

Abbildung 1: Bis Ende 2009 bewilligte Kommunal-Kombistellen

Quelle: Veröffentlichungen des BVA. Eigene Darstellung.

Quantitativ am bedeutsamsten ist aktuell die Kommunal-Kombi-Förderung in Sachsen und Brandenburg, auf diese beiden Länder entfällt ein Anteil von rund 61 % aller bewilligten Stellen. Auf die Länder Sachsen-Anhalt und Berlin entfällt ein Anteil von 27 %. D.h. knapp 90 % aller bewilligten Stellen finden sich in diesen vier Ländern. In Rheinland-Pfalz, Thüringen und Bremen gibt es dagegen nur wenige Stellen.

Die Analysen haben gezeigt, dass ein klarer Zusammenhang zwischen dem Umfang der Nutzung des Kommunal-Kombi als beschäftigungsförderndes Instrument und den von den jeweiligen Bundesländern gewährten weiteren Zuschüssen an die Träger besteht: Nur in den Ländern, in denen der Kommunal-Kombi aus Landesmitteln kofinanziert wird, wurden auch in nennenswertem Umfang Stellen geschaffen.

Im Durchschnitt werden pro Projekt 1,9 Stellen geschaffen, die Förderung ist also relativ kleinteilig. Die Träger haben jedoch häufig mehrere Projekte beantragt. Insgesamt gibt es 2.968 Träger, die im Kommunal-Kombi Stellen anbieten. Je Träger sind im Durchschnitt 5,5 Stellen eingerichtet worden.

Die insgesamt zum Stichtag Ende 2009 bewilligten 15.825 Stellen entfallen auf 8.265 Projekte. Knapp 47 % aller Träger (1.343) haben nur eine einzige Kommunal-Kombi-Stelle. Der Anteil der „großen“ Träger mit 10 und mehr Stellen beträgt 10 %. Auf diese großen Träger entfallen aber rund 65 % aller Stellen.

3.2 Teilnehmerstrukturen

Frauen und Männer werden im Kommunal-Kombi etwa hälftig berücksichtigt. Der Anteil Älterer über 50 Jahre liegt bei mehr als 50%, der Anteil Älterer über 55 Jahre bei rund einem Drittel. Jüngere (unter 25 Jahre) werden nur in seltenen Ausnahmefällen im Kommunal-Kombi beschäftigt. Die Beschäftigten verfügen über ein relativ hohes berufliches Qualifikationsniveau.

Die Eintritte in den Kommunal-Kombi verteilen sich relativ gleichmäßig auf die Geschlechter. Die Einträge entsprechend Anlage XXIII ergeben einen Frauenanteil von 50,5 % und die Auswertung der ISG-Abfrage weist einen Anteil der Frauen von knapp 49 % aus. Männer und Frauen sind somit am Kommunal-Kombi jeweils zu etwa der Hälfte beteiligt.

Hinsichtlich der Altersverteilung ergibt sich das folgende Bild:

- Über 50 Jahre alt sind etwas mehr als 50 % aller Teilnehmenden.
- Der Anteil der über 55-Jährigen beträgt rund ein Drittel.
- Unter 25 Jahre alt ist rund ein Prozent der Teilnehmenden.
- Im Ziel-1-Gebiet (ohne Berlin) wird der Kommunal-Kombi wesentlich stärker zur Beschäftigung Älterer genutzt als im Ziel-2-Gebiet (einschl. Berlin).⁴

Die Qualifikationsstruktur der am Kommunal-Kombi Teilnehmenden wird durch mittlere Abschlüsse, wie z.B. Betriebliche Lehre, Berufsfachschule, dominiert. Knapp 70 % haben eine solche Ausbildung durchlaufen. Auf gering Qualifizierte – ohne Berufsabschluss – entfällt ein Anteil von 18 %. Im Ziel 2 (einschl. Berlin) ist der Anteil der gering Qualifizierten deutlich höher als in den neuen Ländern. Allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass die Fallzahlen in den alten Bundesländern sehr gering sind. Über ein abgeschlossenes Studium verfügen rund 10 % aller im Kommunal-Kombi Beschäftigten.

Teilnehmer/innen regelmäßig schon sehr lange ohne reguläre Beschäftigung. „Maßnahmenkarrieren“ dominieren.

Die Auswertungen der Teilnehmerbefragung zeigen, dass das Instrument des Kommunal-Kombi vor allem auf Personen angewendet wird, die bereits sehr lange ohne reguläre Beschäftigung sind. 73 % aller Teilnehmer/innen waren vor Aufnahme ihrer Beschäftigung im Kommunal-Kombi mindestens vier Jahre zuvor ohne reguläre Beschäftigung, 38 % und somit mehr als jeder Dritte sogar seit mindestens acht Jahren und gut zehn Prozent der Teilnehmern/innen sogar seit mindestens 15 Jahren.

Mit 86 % 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

⁴ Ziel-1-Gebiete („Konvergenz“: Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand) sind Regionen mit einem Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt von weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts (auf Basis der EU-25) sowie Übergangsregionen. In diesem Ziel förderfähig sind in Deutschland alle neuen Bundesländer (ohne Berlin) sowie als Übergangsregion die Region Lüneburg in Niedersachsen. Das Ziel 2 ("Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung") betrifft alle übrigen Gebiete, die nicht im "Konvergenz"-Ziel förderfähig sind.

z.B. an einer Arbeitsgelegenheit (AGH), einer Arbeitsbeschaffungsmaßnahme (ABM) oder einer Qualifizierungsmaßnahme der Arbeitsagentur oder der Grundsicherungsstelle teilgenommen.

3.3 Träger und Stellen

Die Stellen im Kommunal-Kombi werden nur zu einem geringen Teil von Kommunen geschaffen (23 %). Als Arbeitgeber dominieren gemeinnützige Einrichtungen, Vereine, Stiftungen etc.

Die meisten der Stellen, und zwar knapp 45 %, wurden in Vereinen, Genossenschaften und Stiftungen geschaffen. Auf Kreise bzw. kreisfreie und kreisangehörige Städte sowie Gemeinden und deren Beschäftigungsgesellschaften entfallen rund 23 % der Stellen, auf sonstige Beschäftigungsgesellschaften 10 % sowie auf gemeinnützige GmbHs rund 16 %.

In den alten Bundesländern (ohne Berlin), wo die Umsetzung sehr stark von Rheinland-Pfalz beeinflusst wird, sind vor allem Kommunen (62 %) als Träger anzutreffen. Weiterhin haben Vereine etc. mit 29 % einen nennenswerten Anteil (allerdings bestehen in den alten Ländern (ohne Berlin) nur 375 Stellen). In den neuen Ländern (einschließlich Berlin) wird der Kommunal-Kombi von Vereinen etc. (45 %) dominiert. Kommunen stellen 23 % der Stellen bereit.

Wichtigste Tätigkeitsbereiche im Kommunal-Kombi sind Kultur- und Tourismus, Landschaftspflege und der Umweltschutz sowie Behinderten- und Seniorarbeit.

Über alle Bundesländer gesehen, kommt dem Kultur- und Tourismusbereich für die Beschäftigung im Kommunal-Kombi die größte Bedeutung zu, dort wurden 18 % aller Stellen geschaffen. An zweiter Stelle folgenden Tätigkeiten im Bereich Landschaftspflege und Umweltschutz mit einem Anteil von 17 %. Seniorenarbeit und Behindertenbetreuung folgen an dritter Stelle mit einem Anteil von 13 %. Auf diese drei Einsatzfelder entfällt somit knapp die Hälfte aller Stellen.

12 % aller Tätigkeiten im Kommunal-Kombi werden in Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen 8 % auf dem Feld der Kinder- und Jugendarbeit, außerhalb von Schulen angeboten, weitere 18 % in anderen sozialen Einrichtungen, Vereinen etc. Im Sport wurden etwa 7 % der Stellen eingerichtet und im Verkehrswesen 2 %. Bei ebenfalls 2 % der Stellen handelt es sich um Verwaltungstätigkeiten.

Eigeninitiative dominierte nach Angabe der Teilnehmer/innen bei der Stellenbesetzung.

Die Auswertungen der Teilnehmerbefragung zeigen, dass sich die Teilnehmer/innen nach eigenen Angaben in den meisten Fällen (82 %) selbst auf die Stelle im Rahmen des Kommunal-Kombi-Programms beworben haben. Lediglich 13 % der Teilnehmer/innen gab an, zu der Bewerbung aufgefordert worden zu sein. Die Aufforderung erfolgte dabei vor allem durch die Arbeitsagentur

(29 %), die Grundsicherungsstelle (26 %), andere Einrichtungen oder Vereine (16 %) oder durch die Stadt- bzw. Gemeindeverwaltung (10 %).

3.4 Anforderungen an die Teilnehmenden und Weiterbildung

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

Während 19 % der Teilnehmer/innen angeben, dass ihre Tätigkeit eine Berufsausbildung voraussetzt und weitere 24 % ausführen, dass dies zumindest eher zutrifft, handelt es sich bei 57 % der Stellen um Tätigkeiten, für die eine Berufsausbildung nach Angaben der Teilnehmer/innen eher nicht (35 %) oder gar nicht (22 %) benötigt wird.

Das Ausmaß der Eigenverantwortung, das die Teilnehmer/innen im Rahmen ihrer Tätigkeit empfinden, wird von ca. zwei Drittel aller Teilnehmer/innen als hoch eingeschätzt, von weiteren 26 % als eher hoch. Nur 8 % aller Teilnehmer/innen geben an, dass sie im Rahmen ihrer Tätigkeit eher oder überhaupt nicht eigenverantwortlich handeln.

Betrachtet man die bisherigen individuellen Erfahrungen der Teilnehmer/innen mit den Tätigkeiten, so geben nahezu alle Befragten (99 %) an, durch die Tätigkeit nicht (83 %) oder eher nicht (16 %) überfordert zu sein. Gleichzeitig sagten auch 91 % der Teilnehmer/innen aus, dass sie die Tätigkeit auch nicht (65 %) oder eher nicht (26 %) unterfordert. Tendenziell überfordert fühlt sich nur ein Prozent, unterfordert nur etwa 9 % der Teilnehmer/innen.

Zu diesem insgesamt positiven Bild passt, dass 99 % aller Teilnehmer/innen ihre Tätigkeit als voll und ganz (92 %) oder zumindest als eher sinnvoll (7 %) charakterisieren. Des Weiteren geben 63 % der Teilnehmer/innen und somit fast zwei Drittel der Befragten an, dass ihre Tätigkeit weitgehend oder vollständig den eigenen beruflichen Erfahrungen entspricht. 12 % der im Kommunal-Kombi Beschäftigten haben bereits an Weiterbildung teilgenommen.

3.5 Soziale und familiäre Probleme und Aufgaben der Teilnehmer/innen

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

Die von den Teilnehmern/innen am häufigsten genannte Herausforderung ist die Betreuung minderjähriger Kinder, das 6 % der Teilnehmer/innen stark und weitere 12 % zumindest teilweise in Anspruch nimmt. Auch Schulden werden von knapp jeder/m fünften Teilnehmer/in als Problem angeführt. Die häusliche Pflege von Angehörigen stellt für 13 % der Befragten ein relevantes Problem dar und ist damit im Vergleich zur Kinderbetreuung für die Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi von kaum geringerer Bedeutung.

Sämtliche der weiteren in der Befragung erfassten potenziellen Schwierigkeiten, wie z.B. familiäre Konflikte, Erziehungsprobleme oder psychische Probleme, werden von weniger als 10 % der Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi als zutreffend bezeichnet.

3.6 Bewerbungsverhalten

Rund 2/3 der Teilnehmer/innen planen Bewerbung während der Vertragslaufzeit. Aufforderung der Arbeitgeber hat positiven Einfluss auf das Bewerbungsverhalten.

Ein Großteil der Teilnehmer/innen (68 %) plant nach eigenen Angaben, sich schon während der Vertragslaufzeit im Kommunal-Kombi für eine andere Stelle zu bewerben, davon 46 % „auf jeden Fall“ und 22 % „eher schon“. Fast ein Drittel der Teilnehmer/innen gab jedoch an, sich eher nicht (20 %) oder auf keinen Fall (10 %) schon während der Vertragslaufzeit für andere Stellen zu bewerben.

Rund 20 % aller Kommunal-Kombi-Teilnehmer/innen haben bereits angefangen, sich um andere Stellen zu bemühen. Immerhin 52 % der Teilnehmer/innen, die sich schon während der Laufzeit des Kommunal-Kombi nach einer Stelle umsehen möchten, planen, dies frühestens ein Jahr vor Ende der Vertragslaufzeit zu tun.

36 % geben an, dass sie von ihrem Arbeitgeber bereits bis zum Befragungszeitpunkt aufgefordert wurden, sich schon während der Vertragslaufzeit im Kommunal-Kombi auf eine andere Stelle zu bewerben. 60 % haben eine entsprechende Aufforderung ihres Arbeitgebers noch nicht erhalten. Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Personen zum Befragungszeitpunkt jeweils erst am Beginn der geförderten Beschäftigung standen.

Wurden die Teilnehmer/innen von den Arbeitgebern aufgefordert, so wollen überproportional viele Befragte sich auf jeden Fall (55 %) oder eher schon (22 %) bereits vor Ende der Laufzeit um andere Stellen bemühen.

3.7 Finanzielle Abwicklung

Der Kommunal-Kombi wird zu ca. 60 % aus Bundes- und ESF-Mitteln, knapp 10 % aus Eigenmitteln der Träger und zu etwa einem Drittel aus Landesmitteln und von den Kommunen finanziert.

Der Bund finanziert den Kommunal-Kombi zu knapp 60 % mit Bundes- und ESF-Mitteln, der ESF-Anteil an den Gesamtaufwendungen beträgt rund 20 %. Die Förderanteile des Bundes variieren zwischen den Ländern und den Zielgebieten:

- Im Ziel 2 (einschl. Berlin) beträgt der Bundesanteil 43 %, im Ziel 1 (ohne Berlin) dagegen 63 %.

- In den neuen Ländern und Berlin ergibt sich ein Bundesanteil von 59 %, ohne Berlin beträgt dieser 52 %.
- Der Anteil des Bundeszuschusses ist am höchsten in Mecklenburg-Vorpommern (70 %), Sachsen-Anhalt (67 %), Bremen (62 %) sowie Sachsen (61 %). In Bremen werden allerdings nur 90 Stellen gefördert.
- Die meisten Landes- und kommunalen Mittel sowie Eigenmittel der Träger setzen Berlin, Hessen und Rheinland-Pfalz ein, d.h. hier ist der Bundesanteil mit 43 %, 42 % bzw. 53 % am geringsten. Auch dabei ist zu berücksichtigen, dass in Hessen und Rheinland-Pfalz zusammen genommen nur 298 Stellen geschaffen wurden.

Im Durchschnitt verdienen Beschäftigte im Kommunal-Kombi monatlich knapp 1.000 € brutto.

Im Durchschnitt werden für eine Person, die am Kommunal-Kombi teilnimmt, im Monat rund 1.190 Euro aufgewendet, wobei sich die Aufwendungen zwischen dem Ziel 1 und Ziel 2 erheblich unterscheiden. Im Ziel 1 (ohne Berlin) betragen die Kosten rund 1.170 Euro monatlich, im Ziel 2 (mit Berlin) dagegen 1.610 Euro.

Durchschnittlich erhalten die Teilnehmenden ein monatliches Bruttoentgelt von knapp 1.000 Euro (995 Euro), im Ziel 1 (ohne Berlin) beträgt der Verdienst rund 980 Euro, im Ziel 2 dagegen rund 1.340 Euro.

4 Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi

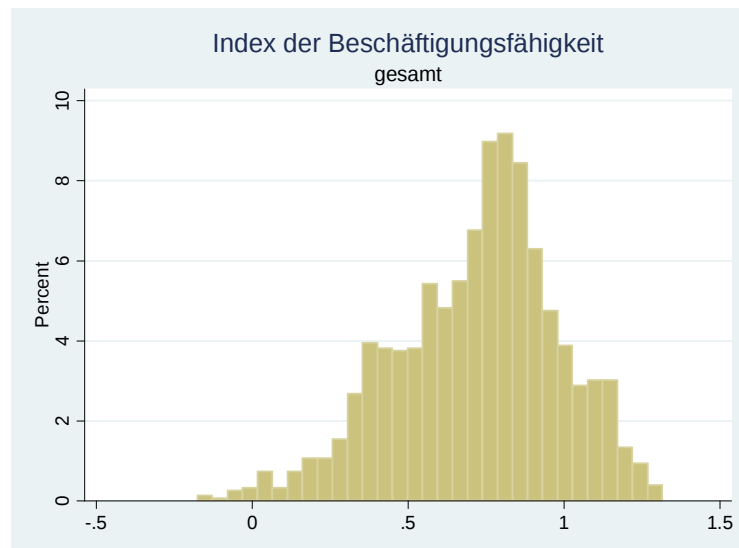
Bisher liegen ausschließlich die Informationen aus der ersten Welle der Teilnehmerbefragung des Kommunal-Kombi vor. Daher kann bisher noch keine Analyse der Veränderungen der Beschäftigungsfähigkeit im Zuge der Einführung des Kommunal-Kombi durchgeführt werden, dazu werden mindesten zwei Beobachtungszeitpunkte benötigt. Allerdings lassen sich erste Vergleiche zwischen den verschiedenen am Kommunal-Kombi Teilnehmenden Personen und auch mit Ergebnissen der § 6c-Evaluation des SGB II vornehmen.

Das im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation entwickelte und bei der Evaluation des Kommunal-Kombi angewendete Verfahren zur Messung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit versteht unter Beschäftigungsfähigkeit „das individuelle Potenzial, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, eine bestehende Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten bzw. auszuweiten“ (vgl. ZEW/IAQ/TNS Emnid 2008: 76). Die verschiedenen einzelnen Variablen, die zur Messung der Beschäftigungsfähigkeit herangezogen werden, wurden zu einem aggregierten Indikator (Gesamtindex) der Beschäftigungsfähigkeit verdichtet.⁵ Um diese Verdichtung der einzelnen Variablen zu Indikatoren vorzunehmen, wurde im Rahmen der § 6c-SGB II-Evaluation eine Vorgehensweise gewählt, bei der das Gewicht, das eine Variable für die Indikatorbildung bekommt, letztlich davon abhängt, in welchem Maße die Variable einen Einfluss auf die Aufnahme einer Beschäftigung hat.

⁵ Für Details zur Konzeption vgl. 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.

Verteilung der individuellen Werte für den Gesamtindex zur Beschäftigungsfähigkeit verdeutlicht große Heterogenität der Kommunal-Kombi-Teilnehmer/innen.

Abbildung 2: Verteilung der individuellen Werte des Gesamtindikators für Beschäftigungsfähigkeit



Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmerbefragung. Eigene Berechnungen.

Für alle Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi nimmt der Gesamtindex für die Beschäftigungsfähigkeit im Durchschnitt den Wert 0,722 an. Abbildung 2 zeigt die Verteilung der Werte des Gesamtindikators für alle 1.667 Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi.

Frauen, Teilnehmer/innen über 50 Jahre, westdeutsche Teilnehmer/innen und Teilnehmer/innen der Eintrittskohorte 2008 weisen jeweils gemessen am aggregierten Indikator eine unterdurchschnittliche Beschäftigungsfähigkeit auf – Teilindikatoren deuten jedoch auf sehr verschiedene Gründe für die Unterschiede hin

Disaggregiert nach Personengruppen (Tabelle 3.1) zeigt sich, dass...:

- ... der Indikatorwert für Beschäftigungsfähigkeit der männlichen Teilnehmer am Kommunal-Kombi (Indikatorwert 0,738) beim Eintritt in den Kommunal-Kombi im Durchschnitt signifikant höher war als der der weiblichen Teilnehmenden (Indikatorwert 0,707). Dieser höhere Wert der Männer resultiert vollständig auf einer signifikant besseren Ausstattung mit individuellen Ressourcen sowie auf einem signifikant höheren Indikatorwert beim Suchverhalten auf dem Arbeitsmarkt, während bei den vier anderen Teildimensionen der Beschäftigungsfähigkeit Frauen jeweils im Durchschnitt etwas besser abschneiden.
- ... Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi im Alter von über 50 Jahren mit einem durchschnittlichen Indikatorwert von 0,711 einen geringfügig und nur auf dem 10 %-Niveau signifikanten unterdurchschnittlichen Wert für Beschäftigungsfähigkeit aufweisen. Dieser basiert insbesondere auf signifikant niedrigeren mittleren Indikatorwerten beim Suchverhalten am Arbeitsmarkt sowie bei der Gesundheit. Auf der anderen Seite verfügen über 50-jährige

Teilnehmer/innen über einen signifikant überdurchschnittlichen Indikatorwert hinsichtlich der Dimension der individuellen Ressourcen.

- ... die Beschäftigungsfähigkeit der ostdeutschen Teilnehmer/innen im Durchschnitt mit einem Indikatorwert von 0,732 deutlich besser ist als die der (vergleichsweise wenigen) westdeutschen Teilnehmer/innen mit einem Wert von 0,600. Höhere Werte hinsichtlich der individuellen Ressourcen, Vorteile beim Suchverhalten auf dem Arbeitsmarkt und Vorteile bei den Qualifikationen und Kompetenzen erklären den Unterschied.
- ... die Werte für Beschäftigungsfähigkeit bei den Teilnehmer/innen, die erst im Jahr 2009 in die Maßnahme des Kommunal-Kombi eingetreten sind, im Durchschnitt signifikant höher liegen als bei den Teilnehmer/innen der Kohorte 2008. Der Unterschied basiert dabei insbesondere auf einem höheren Indikatorwert bezüglich des Suchverhaltens am Arbeitsmarkt.

Kommunal-Kombi-Teilnehmer/innen verfügen im Durchschnitt über eine deutlich bessere individuelle Beschäftigungsfähigkeit als die arbeitslosen SGB II-Leistungsempfänger/innen insgesamt.

Für Männer und Frauen, die am Kommunal-Kombi teilnehmen, wurden die Indikatorwerte mit Indikatorwerten verglichen, die im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation für die arbeitslosen Kunden/innen des SGB II ermittelt wurden. Es zeigt sich, dass im Kommunal-Kombi Beschäftigte im Durchschnitt über höhere Werte für die Beschäftigungsfähigkeit verfügen als die Gesamtheit der arbeitslosen SGB II-Kunden/innen.

Am deutlichsten sind die Unterschiede zwischen den Kommunal-Kombi-Teilnehmern/innen und der Gesamtheit der arbeitslosen SGB II-Kunden/innen beim höheren Indikatorenwert „Soziale Stabilität“ der Teilnehmer/innen des Kommunal-Kombi sowie bei den günstigeren individuellen Ressourcen der Arbeitsuche. Auch gesundheitlich und hinsichtlich der Qualifikationen und Kompetenzen schneiden die Kommunal-Kombi-Teilnehmer/innen im Durchschnitt besser ab.

Beim Suchverhalten weisen hingegen arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige aus der SGB II-Kundenbefragung eine etwas höhere Intensität auf. Dieses Ergebnis ist jedoch nicht verwunderlich, da die arbeitslosen SGB II-Kunden/innen zum einen keiner Beschäftigung nachgehen und dadurch mehr Zeit für die Arbeitssuche aufwenden können und zum anderen zur Bewerbung ausdrücklich aufgefordert werden. Bei den Kommunal-Kombi-Teilnehmer/innen muss hingegen die weitere Jobsuche neben ihrer Tätigkeit erfolgen, was zwangsläufig zur Einschränkung des Suchverhaltens führt. Zudem dürfte die längere Beschäftigungsperspektive durch den Kommunal-Kombi sich zumindest am Anfang negativ auf die Suchintensität auswirken.

Tabelle 1: Aggregierte Indikatoren für die Beschäftigungsfähigkeit – Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi und arbeitslose SGB II-Kunden/innen, Mittelwerte

Anzahl der Personen: 1.667 (Teilnehmerbefragung im Rahmen des Kommunal-Kombi), 10.733 (SGB II-Kundenbefragung)

Beschäftigungsfähigkeit Mittelwerte des Gesamtindikators	Teilnehmer/innen am Kommunal-Kombi		Arbeitslose erwerbsfähige Hilfebedürftige mit Leistungsbezug SGB II			
	männlich	weiblich	ungewichtet*		gewichtet**	
			männlich	weiblich	männlich	Weiblich
Gesamt	0,738	0,707	0,537	0,481	0,527	0,472
Qualifikation und Kompetenzen	0,275	0,280	0,245	0,247	0,243	0,245
Gesundheit	0,022	0,032	-0,027	-0,030	-0,017	-0,026
Suchverhalten	0,003	-0,025	0,030	0,000	0,040	0,003
Konzessionsbereitschaft	-0,075	-0,070	-0,078	-0,060	-0,080	-0,060
Individuelle Ressourcen	0,427	0,393	0,362	0,299	0,335	0,287
Soziale Stabilität	0,081	0,087	0,001	0,018	0,004	0,018

* Indikatoren bezogen auf die Stichprobe der Kundenbefragung; ** Hochgerechnet auf die Gesamtheit der arbeitslosen SGB II-Kunden/innen.

Quelle: Kommunal-Kombi-Teilnehmerbefragung, SGB II-Kundenbefragung. Eigene Berechnungen.