



INSTITUT FÜR ANGEWANDTE
WIRTSCHAFTSFORSCHUNG e.V.

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG
UND GESELLSCHAFTSPOLITIK



Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Bundesprogramms Kommunal-Kombi

Kurzfassung des Endberichts zum 30. Juni 2013

vorgelegt von

IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V., Tübingen

und

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Köln

IAW Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V.
Ob dem Himmelreich 1, 72074 Tübingen
www.iaw.edu

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

ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik, GmbH
Barbarossaplatz 2, 50674 Köln
Gorgasring 2, 13599 Berlin
www.isg-institut.de

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

Tübingen/Köln/Berlin, den 30. Juni 2013

1 Einleitung

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

Das Bundesprogramm Kommunal-Kombi startete am 1. Januar 2008. Die Stellenschaffung und die erstmalige Besetzung eines Arbeitsplatzes mussten zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 31. Dezember 2009 erfolgen. Eine Förderung des Arbeitsplatzes war längstens bis zum 31. Dezember 2012 möglich.

Das Programm verfolgte im Wesentlichen folgende Ziele:

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

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

Die Zwischenergebnisse der Evaluation wurden in vier Zwischenberichten dargestellt und veröffentlicht. Der Endbericht stellt in einer Gesamtschau alle Ergebnisse der Evaluation dar. Diese werden in dieser Kurzfassung zusammenfassend dargestellt.

Kapitel 2 beschreibt die Idee und die Ziele des Bundesprogramms sowie die Rahmenbedingungen für die Umsetzung. Kapitel 3 beschäftigt sich mit den infrastrukturellen Wirkungen des Programms. In Kapitel 4 sind die Wirkungen des Kommunal-Kombi auf den regionalen Arbeitsmarkt zusammengefasst. Kapitel 5 widmet sich den Wirkungen auf der individuellen Ebene und beschreibt die Ergebnisse zur Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmenden und den Effekten einer Programmteilnahme auf die Integrationschancen in den ersten Arbeitsmarkt. In Kapitel 6 werden die Ergebnisse zur Gesamtwirtschaftlichkeit des Programms zusammengefasst. Kapitel 7 beurteilt das Programm aus gleichstellungspolitischer Sicht, bevor in Kapitel 8 die zentralen Erkenntnisse zusammengefasst und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet werden.

2 Idee, Ziele und Rahmenbedingungen

Der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi lag die Idee zugrunde, fehlende Arbeitsplätze in strukturschwachen Regionen durch öffentlich geförderte Beschäftigung auszugleichen und gerade für solche Langzeitarbeitslose eine Beschäftigung zu schaffen, denen trotz guter allgemeiner Arbeitsmarktentwicklung aus strukturellen Gründen der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt versagt blieb.

Das Bundesprogramm Kommunal-Kombi startete am 1. Januar 2008. Die Stellenschaffung und die erstmalige Besetzung eines Arbeitsplatzes mussten zwischen dem 1. Januar 2008 und dem 31. Dezember 2009 erfolgen. Eine Förderung des Arbeitsplatzes war längstens bis zum 31. Dezember 2012 sowie maximal für drei Jahre möglich.

Um als Förderregion zu gelten, mussten die Landkreise und kreisfreien Städte zunächst im Zeitraum von August 2006 bis April 2007 eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von mindestens 15 % aufgewiesen haben. Seit April 2009 wurde die für die Förderung notwendige Mindestarbeitslosigkeit auf 10 % (Zeitraum: 8/2008 bis 1/2009) abgesenkt. Gegenstand der Förderung war – beispielsweise im Unterschied zum Beschäftigungszuschuss nach § 16e SGB II – der geschaffene Arbeitsplatz. Somit konnte nach Ausscheiden eines Beschäftigten der Arbeitsplatz – innerhalb der dreijährigen Förderung – wieder neu besetzt werden. Für die Stellenbesetzung kamen zunächst nur Personen in Frage, die seit mindestens 24 Monaten arbeitslos gemeldet waren und seit mindestens zwölf Monaten im SGB II-Leistungsbezug standen. Mit Anpassung der Förderrichtlinien zum 9. April 2009 wurde die Anforderung der Arbeitslosigkeitsdauer auf Langzeitarbeitslose (im Sinne des § 18 SGB III) im SGB II-Leistungsbezug verändert. Ferner mussten die geförderten Personen zum Zeitpunkt der Stellenbesetzung in der jeweiligen Förderregion als arbeitslos gemeldet sein. Beide Änderungen in den Förderbedingungen traten zeitgleich in Kraft.

Die Arbeitsplätze sollten vorrangig bei Kommunen, d.h. Kreisen, kreisfreien Städten sowie kreisangehörigen Städten und Gemeinden oder – mit Zustimmung der Kommune(n) – bei anderen Arbeitgebern eingerichtet werden.

Das Finanzierungsmodell des Kommunal-Kombi sah einen kommunalen Finanzierungsanteil vor, der durch eine Beteiligung des jeweiligen Landes reduziert werden konnte. Der Bund bezuschusste einen Arbeitsplatz in Höhe der Hälfte des Arbeitnehmer-Bruttoarbeitsentgelts mit bis zu 500 Euro monatlich. Soweit keine Landesmittel des ESF eingesetzt wurden, konnten zusätzlich aus Bundesmitteln des ESF pro gefördertem Arbeitsplatz die Lohn- und Sozialversicherungskosten mit 200 Euro monatlich bezuschusst werden, bei Beschäftigten ab 50 Jahren konnte ein zusätzlicher Lohnzuschuss von 100 Euro monatlich gewährt werden. Ein Teil der Bundesländer hat Kofinanzierungsprogramme in unterschiedlichem Umfang aufgelegt, was die Intensität der Umsetzung in den einzelnen Bundesländern sehr stark beeinflusst hat.

Zudem wurde ein starker Fokus auf die Stärkung der kommunalen Strukturen gelegt. Das Programm sollte nicht nur zusätzliche Arbeitsplätze schaffen, sondern explizit die bestehenden kommunalen Dienstleistungen stärken und neue Angebote und Leistungen ermöglichen. Zugleich mussten diese jedoch im öffentlichen Interesse liegen und zusätzlich sein.

Neben diesen strukturellen Zielsetzungen wurden mit dem Bundesprogramm Kommunal-Kombi jedoch auch Ziele im Hinblick auf die einzelnen Teilnehmenden formuliert. Mit der geförderten Beschäftigung sollten sie im Idealfall den Leistungsbezug des SGB II verlassen. Die Beschäftigung selbst sollte ihrer sozialen Stabilisierung sowie der Wiederherstellung, dem Erhalt und der Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit dienen. Schließlich sollten die Geförderten nach dem Ende der Maßnahmen in Erwerbstätigkeit übertreten.

3 Wirkungen auf die kommunale Infrastruktur

Die ursprünglich im Operationellen Programm des Bundes genannte Zahl von bundesweit 100.000 Stellen konnte ebenso wie die im Finanzrahmen des Bundes vorgesehenen 40.000 Stellen nicht erreicht werden. Insgesamt wurden durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi 15.825 Stellen geschaffen, die nahezu vollständig besetzt werden konnten.

Die Gründe dafür, dass nicht mehr Stellen geschaffen wurden, lagen insbesondere im finanziellen Bereich. So hatten nicht alle Länder, in denen förderfähige Landkreise und kreisfreie Städte lagen, Kofinanzierungsprogramme aufgelegt, was dazu führte, dass in diesen Ländern das Programm faktisch nicht genutzt wurde. Zudem blieb auch in den Ländern mit eigenen Kofinanzierungsprogrammen ein Eigenanteil für die Kommunen bzw. für die Träger zurück. Gerade bei den Förderregionen handelte es sich jedoch häufig um vergleichsweise finanzschwache Kommunen. Aber auch potenzielle nicht-kommunale Träger verfügten in der Regel nicht über ausreichend eigene Mittel.

Aufgrund der regionalen Förderkriterien lag der Schwerpunkt des Programms eindeutig in Ostdeutschland. Gemessen am heutigen Zuschnitt der Landkreise und kreisfreien Städte gehörten insgesamt 63 zu den frühen Förderregionen. Dabei handelt es sich um 42 Landkreise und 21 kreisfreie Städte. Lediglich acht davon liegen in Westdeutschland (ohne Berlin). Im April 2009 kamen weitere 22 kreisfreie Städte und sieben Landkreise hinzu. Von diesen 29 späteren Regionen liegen acht in Ostdeutschland und 21 in Westdeutschland. Insbesondere die betroffenen westdeutschen Bundesländer haben keine eigenen Kofinanzierungsprogramme aufgelegt, so dass fast 98% der Stellen in Ostdeutschland (einschließlich Berlin) geschaffen wurden. Die meisten Stellen entstanden in Sachsen (5.322) und Brandenburg (4.306). Auf diese beiden Bundesländer entfielen alleine gut 60% aller Stellen.

Die meisten Stellen wurden nicht von den Kommunen selbst geschaffen (lediglich 23%), vielmehr förderten diese in der Regel die Stellenschaffung bei nicht-kommunalen gemeinnützigen Trägern. Ein wesentlicher Grund lag offenbar darin, dass die Kommunen die Kommunal-Kombi-Beschäftigten nach dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes bezahlen mussten und die Mittel hierfür nicht aufbringen konnten, während sich freie Träger lediglich nach der ortsüblichen Bezahlung richten mussten. Zudem sind viele freie Träger – gerade im sozialen und kulturellen Bereich – aufgrund ihrer schlechten finanziellen Lage generell auf den Einsatz von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen angewiesen, wobei der Kommunal-Kombi als Ersatz für die ausgelaufenen Arbeitsbeschaffungs- (ABM) und Strukturanpassungsmaßnahmen (SAM) sowie als Alternative zu den in der Regel kurzfristig ausgerichteten Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante (Ein-Euro-Jobs/AGH-MAE) besonders willkommen war.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass mit 45% fast die Hälfte der Stellen bei Vereinen, Genossenschaften oder Stiftungen eingerichtet wurden. Neben den Kommunen selbst waren zudem auch gemeinnützige GmbHs, Beschäftigungsgesellschaften sowie Kirchen und kirchliche Organisationen Träger von Kommunal-Kombi-Projekten.

43% der Stellen wurden im sozialen Bereich (Seniorenarbeit, Altenpflege oder Behindertenbetreuung; Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen; Kinder- und Jugendarbeit außerhalb von Schulen und Kindertageseinrichtungen; andere soziale Einrichtungen) geschaffen. Die beiden größten Einzelbereiche waren jedoch Kultur und Tourismus mit 18% und Landschaftspflege und Umweltschutz mit 17% der Stellen. Insgesamt gab es im Rahmen des Programms verglichen mit der Anzahl von handwerklich-technischen Arbeiten eine höhere Anzahl von Tätigkeiten, die mit direktem Kontakt zu Menschen in Verbindung standen.

Die Stellen verteilten sich insgesamt auf 8.265 Projekte, die von 2.868 Trägern durchgeführt wurden. Auf einen Träger entfielen somit im Durchschnitt 2,9 Projekte sowie 5,5 Stellen. Jedoch war die Verteilung der Stellen auf die Träger sehr ungleich. Fast die Hälfte aller Träger (47%) hatte nur eine einzige, zwei Drittel maximal zwei und drei Viertel maximal drei Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen. Nur bei rund 10% der Träger handelte es sich um solche mit zehn oder mehr Kommunal-Kombi-Stellen. Diese stellten jedoch 63% aller Kommunal-Kombi-Stellen.

Die Heterogenität der Träger und der Tätigkeitsbereiche, die Vielzahl der Kleinprojekte sowie die recht große Streuung der Stellen auf die Träger deutet einerseits darauf hin, dass die Umsetzung des Programms vor Ort sehr unterschiedlich erfolgte, und andererseits kommunale Dienstleistungen und Angebote überwiegend kleinteilig verwirklicht wurden. Dies bestätigte sich auch in neun regionalen Fallstudien, die im Rahmen der Evaluation durchgeführt wurden. In der Regel handelte es sich in den einzelnen Städten, Gemeinden und Stadtbezirken um einzelne voneinander unabhängige Projekte unterschiedlicher Träger mit jeweils wenigen Kommunal-Kombi-Beschäftigten. Im Hinblick auf die durch das Programm geförderte kommunale Infrastruktur ergab sich somit das Bild eines „Flickenteppichs“.

Dabei sind durch den Kommunal-Kombi nur vereinzelt völlig neue Projekte entstanden. Häufig kam es zur Ausweitung bestehender Angebote – beispielsweise in Form erweiterter Öffnungszeiten oder der Erweiterung des Angebots von kulturellen Einrichtungen. Teilweise wurden aber auch bestehende Angebote fortgeführt, die bisher im Ehrenamt, mittels ABM oder AGH-MAE durchgeführt worden waren. Schließlich kam es auch zur Entlastung der Stammbesetzungschaft von Routineaufgaben (z.B. in Kindertageseinrichtungen), was indirekt eine erhöhte Leistungsqualität dieser Träger zur Folge hatte.

Aus Sicht der Träger wurde dabei der Mehrwert des Bundesprogramms Kommunal-Kombi insbesondere in der längeren, weil dreijährigen, Förderdauer der Beschäftigungsverhältnisse gesehen, die auch weitestgehend in Anspruch genommen wurde. Dies bedeutete einerseits Planungssicherheit für die Träger. Andererseits sahen sie darin jedoch auch die Möglichkeit, qualitativ höherwertigere Angebote machen zu können. Dies konnte im Bereich solcher sozialen Dienstleistungen auch glaubhaft gemacht werden, da sich dort ein längeres persönliches Vertrauensverhältnis oder größeres Erfahrungswissen als wertvoll erweist, z.B. in der Betreuung älterer Menschen. Gleichzeitig zeigte sich jedoch auch, dass nicht bei allen Tätigkeitsfeldern von im Vergleich zu AGH-MAE höherwertigen Tätigkeiten gesprochen werden kann.

Ergebnisse einer Trägerbefragung ergänzt um Informationen aus den neun Fallstudienregionen legen die Einschätzung nahe, dass etwa die Hälfte der durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi geförderten Angebote nach dessen Auslaufen in gleicher oder ähnlicher Weise fortgeführt wurde. Dies wurde zur Hälfte mittels Beschäftigung schaffender Maßnahmen (AGH-MAE und Beschäftigungsphase der Bürgerarbeit), zu einem Viertel durch Ehrenamt sowie lediglich zu einem weiteren Viertel durch Beschäftigungsverhältnisse auf dem ersten Arbeitsmarkt (unbefristete und befristete sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Minijobs) realisiert. Dadurch wird einerseits deutlich, dass die betreffenden Träger zur Aufrechterhaltung ihrer Leistungen auf arbeitsmarktpolitische Programme angewiesen sind, zum anderen, dass der Kommunal-Kombi nur in Ausnahmefällen in der Lage war, Infrastrukturprojekte anzustoßen, die sich nach Auslaufen der Förderung finanziell selbst trugen. Vor diesem Hintergrund ist die Nachhaltigkeit der infrastrukturellen Wirkungen des Programms als gering einzuschätzen.

4 Wirkungen auf den regionalen Arbeitsmarkt

Neben der Stärkung der kommunalen Infrastruktur verfolgte das Bundesprogramm Kommunal-Kombi das Ziel, in strukturschwachen Regionen mit hoher und verfestigter (Langzeit-)Arbeitslosigkeit zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen und damit neue Beschäftigungsperspektiven für langzeitarbeitslose Personen in der Region zu eröffnen. Für die Erreichung dieser Zielsetzung war es wesentlich, dass die durch das Programm neu geschaffenen Arbeitsplätze tatsächlich zusätzlich entstehen mussten und nicht bereits existierende sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse im gleichen Unternehmen (Substitution) oder in anderen Unternehmen (Verdrängung) ersetzen.

Die durchgeführten ökonometrischen Schätzungen auf Basis des Differenzen-von-Differenzen-Ansatzes mit geeigneten Vergleichsregionen sowie die ergänzenden Fixed-Effects-Panelschätzungen zeigen, dass es trotz des Prüfungs- und Genehmigungsverfahrens durch das BVA sowie Absprachen mit Kammern und der in manchen Bundesländern obligatorischen Unbedenklichkeitsbescheinigung durch die Kammern bei der Schaffung von Kommunal-Kombi-Stellen zu Substitutions- und Verdrängungseffekten gekommen ist. Für die frühen Förderregionen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi (bereits ab 2008 förderfähig) wurden massive Hinweise auf Substitutions- und Verdrängungseffekte in Form einer Zunahme der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche gefunden. Dies gilt insgesamt sowie für Männer und ab 50jährige. Ebenso finden sich für die Förderregionen, die den Kommunal-Kombi von Beginn an umgesetzt haben, starke Hinweise auf Substitutions- und Verdrängungseffekte bzw. arbeitgeber- oder arbeitnehmerseitige Mitnahmeeffekte in Form einer Abnahme der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt. Dies gilt insgesamt sowie für Frauen und ab 50jährige.

Die Höhe dieser Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte hing zudem von der Intensität des Einsatzes des Kommunal-Kombi in den Landkreisen und kreisfreien Städten ab. So nimmt die Anzahl der Übergänge aus dem ersten Arbeitsmarkt in Arbeitssuche mit zunehmender Anzahl an Übergängen in die Kommunal-Kombi-Beschäftigung zu, teilweise auch bei zunehmender Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen. Die Anzahl der Übergänge aus der Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt nahm sowohl mit steigender Anzahl der Personen in Kommunal-Kombi-Stellen als auch mit steigender Anzahl der Übergänge in Kommunal-Kombi-Stellen ab, wobei hier die Abnahme der Übergänge aus Arbeitslosigkeit in den ersten Arbeitsmarkt mit zunehmender Zahl an Personen in Kommunal-Kombi-Stellen geringer wurde.

Die Höhe der festgestellten Substitutions- und Verdrängungseffekte ist jedoch alleine durch die Anzahl der geschaffenen Kommunal-Kombi-Stellen nicht erklärbar. Eine Erklärung hierfür liefert die mit der Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi in den frühen Förderregionen einhergehende Maßnahmenpolitik. Offenbar ging die Einführung des Bundesprogramms Kommunal-Kombi in diesen Regionen gleichzeitig auch mit einer intensiveren Nutzung anderer – vor allem längerfristiger – Beschäftigung schaffender Maßnahmen einher. Nachweisen lässt sich insbesondere ein deutlicher Anstieg der Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante in den frühen Förderregionen nach Einführung des Kommunal-Kombi. Deskriptive Analysen deuten auch auf eine intensivere Nutzung des Beschäftigungszuschusses hin. Zudem hat die Anzahl der Arbeitsgelegenheiten in der Mehraufwandsvariante in Folge der frühen Förderung durch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi weniger stark abgenommen als in den Vergleichsregionen. Dies scheint insbesondere damit zusammenzuhängen, dass der Kommunal-Kombi zahlenmäßig nicht ausreichte, um die wegfallenden ABM-Stellen zu kompensieren. Daher wurde gerade in den frühen Förderregionen ein Mix aus mehreren Beschäftigung schaffenden Maßnahmen umgesetzt, um den Umfang der öffentlich geförderten Beschäftigung trotz des Wegfalls von ABM aufrechtzuerhalten oder sogar auszuweiten.

Während in den Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen nur vergleichsweise wenige Kommunal-Kombi-Stellen geschaffen wurden, eher andere Beschäftigung schaffende Maßnahmen ersetzt wurden, hat gerade in Regionen mit einer hohen Zahl an Kommunal-Kombi-Stellen gleichzeitig eine Zunahme der Personen in anderen Beschäftigung schaffenden Maßnahmen stattgefunden.

In der Gesamtschau ergaben sich die beobachtbaren Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte also dadurch, dass mit einer intensiven Nutzung des Kommunal-Kombi zugleich auch eine intensive Nutzung anderer – vor allem längerfristiger – Beschäftigung schaffender Maßnahmen erfolgte, die jeweils zu Substitution, Verdrängung und Mitnahme beigetragen und somit in ihrem Zusammenspiel den beobachteten Gesamteffekt hervorgerufen haben. Der Kommunal-Kombi war somit Teil einer umfassenderen „Förderkultur“, bestimmter Regionen mit einem Schwerpunkt auf Beschäftigung schaffenden Maßnahmen.

5 Individuelle Wirkungen

Die Beschäftigungsverhältnisse des Bundesprogramms Kommunal-Kombi sollten gerade für solche Langzeitarbeitslose geschaffen werden, denen aus strukturellen Gründen der Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt versagt blieb. Die Auswahl der Teilnehmenden am Bundesprogramm erfolgte in den meisten Fällen über ein klassisches Bewerbungsverfahren mit Bewerbungsgespräch und führte dazu, dass die Gruppe der Kommunal-Kombi-Beschäftigten sehr heterogen war. Insgesamt zeigten sich die Träger mit diesem Auswahlverfahren sehr zufrieden, da ihnen die Kommunal-Kombi-Beschäftigten nicht wie bei anderen Maßnahmen/Programmen – beispielsweise Arbeitsgelegenheiten oder Bürgerarbeit – vom Jobcenter zugewiesen wurden, sondern die Stellen passgenau besetzt werden konnten. Eine Selektionsanalyse für die Teilnahme am Bundesprogramm zeigt, dass dieses Verfahren zu einer Positivselektion geführt hat. Insgesamt sind aus der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen eher die arbeitsmarktnäheren Personen in eine Kommunal-Kombi Beschäftigung gelangt. Die Kommunal-Kombi-Beschäftigten hatten mit einer höheren Wahrscheinlichkeit eine deutsche Staatsangehörigkeit und sowohl einen höheren Schul- wie auch Berufsabschluss, allerdings wiesen sie eine vergleichsweise lange Arbeitslosendauer sowie häufig eine „Maßnahmenkarriere“ auf. Damit wurden im Wesentlichen diejenigen Personen erreicht, bei denen die bisherige Beschäftigungslosigkeit nicht unbedingt durch die individuellen Merkmale erklärt werden kann, sondern weitaus eher durch den regionalen Arbeitsmarkt bzw. eine fehlende Mobilität aufgrund des Alters. Interessant ist zudem, dass auf die wenigen Stellen in Westdeutschland weitaus häufiger Personen mit schlechteren formalen Qualifikationen sowie mehr Personen ohne deutsche Staatsbürgerschaft bzw. mit Migrationshintergrund gelangten als in Ostdeutschland.

Auf der individuellen Ebene sollte die Teilnahme am Bundesprogramm Kommunal-Kombi zur Überwindung des Leistungsbezugs führen und zur Wiederherstellung, Erhaltung bzw. Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit beitragen. Zudem sollten die Teilnehmer/innen aus dem Kommunal-Kombi in Erwerbstätigkeit übergehen.

Auch wenn sich im Verlauf der Kommunal-Kombi-Beschäftigung die Anzahl der Leistungsempfänger/innen reduzierte, verblieb doch knapp die Hälfte der Kommunal-Kombi-Beschäftigten während der Beschäftigung im Leistungsbezug, weil die Löhne mit durchschnittlich gut 1.000 Euro hierfür nicht ausreichten. In Ostdeutschland verließen weniger Kommunal-Kombi-Beschäftigte den Leistungsbezug als in Westdeutschland, was auf deutlich geringere Durchschnittslöhne in Ostdeutschland zurückgeführt werden kann.

Kausale Effekte der Programmteilnahme auf die individuelle Beschäftigungsfähigkeit konnten aus methodischen Gründen nicht ermittelt werden. Auf Basis einer Teilnehmendenbefragung konnte lediglich die Entwicklung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit im Zeitablauf (kurz nach Eintritt in

das Programm, drei Monate vor Ende und sechs Monate nach Ende) – auch im Vergleich verschiedener Teilpopulationen – abgebildet werden. Die Untersuchung basiert auf dem im Rahmen der § 6c SGB II-Evaluation entwickelten Konzept. Unter Beschäftigungsfähigkeit wird dabei das „individuelle Potenzial verstanden, eine Erwerbstätigkeit aufzunehmen, eine bestehende Erwerbstätigkeit aufrechtzuerhalten bzw. auszuweiten“. Für eine differenzierte Messung der Beschäftigungsfähigkeit werden dabei genau jene Indikatoren herangezogen, die empirisch einen wesentlichen Erklärungsbeitrag für eine spätere tatsächliche Beschäftigungsaufnahme leisten. Auf Basis der Merkmale aus der Teilnehmendenbefragung werden Indikatoren zu sechs Dimensionen gebildet:

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

Die einzelnen Merkmale gehen dabei mit dem Gewicht in Bildung des Gesamtindikators für Beschäftigungsfähigkeit ein, in dem diese die Aufnahme einer späteren Beschäftigung beeinflussen.

Bezogen auf die Gesamtgruppe der Kommunal-Kombi-Beschäftigten hat sich der durchschnittliche Gesamtindikator der Beschäftigungsfähigkeit weder zwischen Welle 1 (nach Beginn) und Welle 2 (vor Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung) noch zwischen Welle 1 und Welle 3 (nach der Kommunal-Kombi-Beschäftigung) signifikant erhöht, ist aber auch nicht signifikant gesunken. Dennoch verbirgt sich dahinter auf der Ebene der einzelnen Individuen eine beträchtliche Dynamik. So ist die Beschäftigungsfähigkeit bei jeweils rund 13% der Teilnehmer/innen zwischen den Wellen 1 und 3 um mehr als eine Standardabweichung gesunken oder gestiegen. Eine signifikant positive Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit zwischen dem Zeitpunkt nach dem Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung und sechs Monate nach Ende dieser Beschäftigung ist lediglich für die Teilgruppe der Teilnehmer/innen unter 50 Jahren zu erkennen.

Ein Blick auf die einzelnen Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit zeigt, dass sich die „soziale Stabilität“ sowohl zwischen den Wellen 1 und 2 als auch zwischen den Wellen 1 und 3 insgesamt sowie für alle betrachteten Teilgruppen (ausgenommen sind Personen ohne Berufsabschluss) signifikant verbessert hat. Die „Konzessionsbereitschaft“ im Hinblick auf einen Arbeitsplatz hat sich ebenfalls signifikant, jedoch nur geringfügig, erhöht. Das „Suchverhalten“ ist zwischen den Wellen 1 und 2 gesunken, es lag also drei Monate vor Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung unterhalb des Werts kurz nach Beginn der Beschäftigung. Sechs Monate nach Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung lag es signifikant über den Werten für die beiden früheren Zeitpunkte. Die gesundheitliche Situation der Teilnehmer/innen hat sich dem gegenüber im Verlauf der Kommunal-Kombi-Beschäftigung und auch nach Auslaufen der Förderung verschlechtert. Ca. drei Viertel der Kommunal-Kombi-Beschäftigten gaben an, im Rahmen ihrer Beschäftigung neue berufliche Kenntnisse erworben zu haben. Bei den neuen beruflichen Fähigkeiten waren es sogar etwas mehr. Dies wird jedoch nur in geringem Maße in verbesserten Lese- und Schreibkompetenzen, Rechenkompetenzen sowie Internetkompetenzen bemerkbar. Bei dem Teilindikator „Qualifikation und Kompetenzen“ gab es geringfügige, jedoch nicht signifikante Veränderungen. Der Indikator „individuelle Ressourcen“ zeigte geringfügige, jedoch signifikante Veränderungen, die jeweils zwischen den Wellen 1 und 2 zu einer leichten Verbesserung sowie zwischen den Wellen 2 und 3 zu einer leichten Verschlechterung der Teilnehmenden führten.

Auffällig ist zudem, dass sich für die von den Trägern nach deren Aussage angebotenen Unterstützungsleistungen für die Kommunal-Kombi-Beschäftigten in keinem Fall ein signifikant positiver Effekt auf den Gesamtindikator für die Beschäftigungsfähigkeit der bei ihnen Beschäftigten sowie auf die Dimension „Qualifikation und Kompetenzen“ nachweisen lassen. Lediglich das Angebot der Weiterbildung scheint einen positiven Effekt auf die Steigerung des „Suchverhaltens“ zu haben.

Ebenfalls lassen sich keine Auswirkungen dieser Trägerangebote auf den Übergang der Kommunal-Kombi-Beschäftigung in eine ungeforderte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung während oder nach der Teilnahme am Kommunal-Kombi nachweisen.

Wie bereits für eine ganze Reihe anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen, zeigen sich auch beim Kommunal-Kombi während der Beschäftigungszeit relativ starke und langanhaltende Lock-In-Effekte, d.h. dass sich die Wahrscheinlichkeit für die Aufnahme einer ungeforderten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung während der Teilnahme an der geförderten Beschäftigung im Vergleich zu einer nicht teilnehmenden aber vergleichbaren Kontrollgruppe deutlich reduziert hat. Die Lock-In-Effekte dürften insbesondere durch die vergleichsweise lange Laufzeit, einer in vielen Fällen gegebenen Attraktivität der Tätigkeiten sowie die geringe Entlohnung bei alternativen Tätigkeiten auf dem regulären Arbeitsmarkt erklärbar sein. Zudem waren alternative Tätigkeiten häufig nur außerhalb der eigenen Region zu finden und setzten daher eine größere Mobilität voraus.

Zwar stiegen die Beschäftigungsquoten der Teilnehmer/innen nach Ende der Kommunal-Kombi-Beschäftigung deutlich an und es fand ein Aufholeffekt statt, der dazu führte, dass sich ab 45 Monate nach Beginn der Kommunal-Kombi-Beschäftigung signifikant positive Beschäftigungseffekte einer Programmteilnahme einstellten. Der durchschnittliche negative Beschäftigungseffekt lag jedoch insgesamt bei 5,7 Prozentpunkten, der anschließend ermittelte positive Effekt bei 2 Prozentpunkten. Ein ähnlicher Verlauf ist auch für den Abgang aus dem Leistungsbezug sowie für eine Integration in bedarfsdeckende Beschäftigung zu erkennen. Allerdings sind die Beobachtungszeiträume hier zu kurz, um eindeutige Aussagen machen zu können. Wollte man gesicherte Erkenntnisse darüber, wie sich der positive Beschäftigungseffekt ab 45 Monate nach dem Ende der Maßnahme weiter entwickelt und wie die damit verbundenen Auswirkungen auf die Überwindung des Hilfebezugs sind, so müsste man die Wirkungsanalysen Mitte 2014 mit den dann aktuelleren Daten wiederholen.

6 Wirtschaftlichkeit

Die unmittelbaren Gesamtkosten des Programms lagen bei Anwendung des Barwertverfahrens mit einem Diskontfaktor von 2% bei 632 Millionen Euro. Der größte Anteil entfiel mit 239 Millionen Euro auf den Bund. Auf die Europäische Union und die Kommunen entfielen jeweils etwas mehr als 125 Millionen Euro. Die Länder leisteten einen Beitrag von etwas über 100 Millionen Euro. Hinzu kamen private Mittel von knapp 37 Millionen Euro. Berücksichtigt man Einsparungen bei den SGB II-Leistungen sowie Einnahmen bei Sozialversicherung und Steuern durch die Kommunal-Kombi-Beschäftigung, so ergibt sich für alle an der Finanzierung beteiligten Akteure ein Nettoaufwand von 150 Millionen Euro, für die öffentliche Hand von 113 Millionen Euro. Bemerkenswert ist, dass auf Basis dieser Schätzungen das Nettoergebnis bei Berücksichtigung der unmittelbaren Kosten und Einsparungen für die öffentliche Hand in Deutschland (ohne ESF-Mittel) mit rund 13,5 Millionen Euro sogar positiv ausfällt. Allerdings fällt auf, dass die Finanzierungslasten des Programms sehr ungleich verteilt sind. Während der Bund und die Sozialversicherungen mit rund 89,5 bzw. 126 Millionen Euro jeweils ein positives Ergebnis aufweisen, leisteten die Länder und Kommunen mit jeweils rund 100 Millionen Euro im Ergebnis einen Finanzierungsbeitrag zum Kommunal-Kombi. Zusätzlich wurde das Programm mit 126 Millionen Euro aus ESF-Mitteln unterstützt (Tabelle 1). Der Grund dafür ist, dass von den Einsparungen der SGB II-Leistungen nahezu ausschließlich der Bund profitierte, weil die im

Rahmen des Bundesprogramms Kommunal-Kombi gezahlten Löhne nicht immer ausreichen, um den Leistungsbezug zu verlassen und daher häufig weiterhin Leistungen für Unterkunft durch die Kommunen gezahlt werden mussten. Die Mehreinnahmen lagen hingegen überwiegend bei der Sozialversicherung, weil es sich bei den Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen um voll sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse handelte, bei denen aufgrund der geringen Löhne und der Freibeträge im Steuerrecht kaum Lohnsteuern anfielen.

Tabelle 1: Direkte Kosten und Einsparungen für die beteiligten Institutionen (Barwerte in Euro)

| | Insgesamt | EU | Bund | Länder | Kommunen | Sozialversicherung |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Unmittelbare Kosten des Kommunal-Kombi | -632.035.483 | -126.163.144 | -239.084.626 | -102.015.793 | 128.013.778 | 0 |
| Einsparungen von LLu und LfU | 347.407.970 | 0 | 324.665.332 | 0 | 22.742.638 | 0 |
| Mehreinnahmen durch Steuern und Sozialabgaben | 135.163.243 | 0 | 3.928.320 | 3.928.320 | 1.386.466 | 125.920.138 |
| Ergebnis | -149.464.270 | -126.163.144 | 89.509.026 | -98.087.473 | -103.884.674 | 125.920.138 |
| Pro Stelle | -9.445 | -7.972 | 5.656 | -6.198 | -6.565 | 7.957 |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Allerdings sollte eine Wirtschaftlichkeitsanalyse für das Gesamtprogramm auch die ermittelten Beschäftigungseffekte auf der individuellen Ebene, die Infrastruktureffekte des Programms sowie die nachgewiesenen Substitutions- und Verdrängungseffekte berücksichtigen. Doch lassen sich die Infrastrukturwirkungen des Programms nicht monetarisieren. Auch die Quantifizierung der Substitutions- und Verdrängungseffekte ist schwierig, weil sich der Effekt des Bundesprogramms Kommunal-Kombi nicht eindeutig von dem Effekt anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen trennen lässt, deren Einsatz mit der Einführung des Kommunal-Kombi ebenfalls zugenommen hat.

Ignoriert man zunächst sowohl Infrastruktur- als auch Substitutions- und Verdrängungseffekte und bezieht lediglich die Beschäftigungseffekte auf der individuellen Ebene ein, so bleiben die Nettoergebnisse für den Bund und die Sozialversicherungen positiv (Szenario 0 in Tabelle 2). Wollte man in diesem Szenario das Gesamtdefizit des Programms in der Zukunft durch den ab 45 Monate nach Programmbeginn feststellbaren positiven Beschäftigungseffekt von zwei Prozentpunkten ausgleichen, würde dies 42 Jahre dauern. Denn so lange müsste der Beschäftigungseffekt für die Teilnehmergruppe im Vergleich zur Programmgruppe fortbestehen, was angesichts des Alters der Teilnehmer/innen völlig unrealistisch ist. Somit ist eine Gesamtwirtschaftlichkeit des Programms bei dieser Betrachtung in keinem Fall gegeben, sollte der Beschäftigungseffekt im weiteren Verlauf nicht noch deutlich steigen.

Tabelle 2: Kosten und Einsparungen für die beteiligten Institutionen bei Berücksichtigung der Programmeffekte (Barwerte in Euro)

| | Insgesamt | EU | Bund | Länder | Kommunen | Sozialversicherung |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------------|
| Szenario 0: Nur Beschäftigungseffekte (bis 42 Monate nach Beginn Kommunal-Kombi) | | | | | | |
| Zwischenergebnis Szenario 0 | -139.225.593 | -126.163.144 | 111.011.152 | -98.268.528 | -105.610.730 | 115.562.800 |
| Erforderliche Dauer positiver Beschäftigungseffekte (bei 2 Prozentpunkten): 42,2 Jahre | | | | | | |
| Szenario 1: Beschäftigungseffekte, Substitutions-/Verdrängungseffekte (25%), Infrastruktur | | | | | | |
| Substitution und Verdrängung (25%) | -120.642.803 | 0 | -82.148.413 | -982.080 | -6.032.276 | -31.480.035 |
| Infrastruktur ¹ | 140.642.816 | 0 | 0 | 0 | 103.884.674 | 0 |
| Zwischenergebnis Szenario 1 | -119.225.580 | -126.163.144 | 29.863.739 | -99.250.608 | -7.758.332 | 84.082.765 |
| Erforderliche Dauer positiver Beschäftigungseffekte (bei 2 Prozentpunkten): 36,1 Jahre | | | | | | |
| Szenario 2: Beschäftigungseffekte, Substitutions-/Verdrängungseffekte (50%), Infrastruktur | | | | | | |
| Substitution und Verdrängung (50%) | -241.285.607 | 0 | -164.296.826 | -1.964.160 | -11.064.552 | -62.960.069 |
| Infrastruktur ² | 140.642.816 | 0 | 0 | 0 | 103.884.674 | 0 |
| Zwischenergebnis Szenario 2 | -239.868.384 | -126.163.144 | -52.284.674 | -100.232.688 | -13.790.608 | 52.602.731 |
| Erforderliche Dauer positiver Beschäftigungseffekte (bei 2 Prozentpunkten): 72,7 Jahre | | | | | | |

Quelle: Eigene Berechnungen.

Nimmt man an, dass sich private Träger/Arbeitgeber und Kommunen jeweils rational verhalten und somit die Infrastruktureffekte der Höhe ihres Nettobeitrags ohne Berücksichtigung der Programmeffekte entsprechen und unterstellt man gleichzeitig Substitutions- und Verdrängungseffekte in Höhe von 25% der Kommunal-Kombi-Stellen (Szenario 1 in Tabelle 2), so übersteigen die positiven Infrastruktureffekte die angenommenen Substitutions- und Verdrängungseffekte um 20 Millionen Euro, so dass das Finanzierungsdefizit auf knapp 120 Millionen Euro sinken würde. Von den öffentlichen Financiers profitierten ausschließlich die Kommunen als Nutzer der Infrastruktur. Ihr Finanzierungsdefizit würde in diesem Szenario deutlich auf knapp 7,8 Millionen Euro sinken. Die Substitutions- und Verdrängungseffekte machen sich hingegen vor allem beim Bund und bei den Sozialversicherungen bemerkbar, deren Ergebnis sich jeweils deutlich verschlechtern würde, aber mit knapp 30 bzw. 84 Millionen weiterhin positiv bleiben würde. Der Finanzierungsbeitrag der Länder bliebe mit rund 100 Millionen Euro nahezu unverändert.

Um in diesem Szenario auf ein positives Gesamtergebnis zu kommen, wäre es erforderlich, dass der positive Beschäftigungseffekt, der ab 45 Monate nach Beginn des Kommunal-Kombi gemessen wird, insgesamt 36 Jahre andauert. Auch dies ist völlig unrealistisch. Eine Wirtschaftlichkeit wäre lediglich bei einem sehr großen positiven Beschäftigungseffekt von durchschnittlich acht Prozentpunkten noch erreichbar. Lügen die Substitutions- und Verdrängungseffekte höher (beispielsweise bei 50% der Kommunal-Kombi-Stellen, Szenario 2 in Tabelle 2), so würde sich das Gesamtergebnis weiter verschlechtern und auch das Nettoergebnis des Bundes würde negativ werden.

¹ Davon 36.758.142 Euro Ausgaben von Privaten.

² Davon 36.758.142 Euro Ausgaben von Privaten.

7 Gleichstellung

Frauen und Männer hatten insgesamt die gleichen Chancen beim Zugang zu Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnissen. Allerdings gab es dabei deutliche regionale Unterschiede. Zudem scheint dieses Ergebnis weniger aus einer bewussten, d.h. schwerpunktmäßig auf Frauen ausgerichteten Strategie bei der Besetzung offener Kommunal-Kombi-Stellen durch die Träger zu resultieren, sondern durch tradierte Berufswahl- und Bewerbungsmuster hervorgerufen worden zu sein. So wurden Frauen weitaus mehr in sozialen Bereichen eingesetzt, Männer hingegen eher im technischen und im grünen Bereich. Die Entlohnung im Rahmen der Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnisse unterschied sich hingegen zwischen Männern und Frauen nicht. Allerdings sind Unterschiede in den Charakteristika zwischen Männern und Frauen zu erkennen. Während vor allem alleinerziehende Frauen und Frauen, die mit Nichterwerbsfähigen zusammenleben, eine Kommunal-Kombi-Beschäftigung begonnen haben, sind es insbesondere Männer in Partnerschaften ohne Kinder, die als Kommunal-Kombi-Beschäftigte arbeiteten.

Deskriptive Befunde deuten auf eine ähnliche Entwicklung der durchschnittlichen Werte für die Beschäftigungsfähigkeit und ihre Teildimensionen bei Frauen und Männern hin. Die Frauen wiesen allerdings hinsichtlich mehrerer Dimensionen der Beschäftigungsfähigkeit öfter deutlich verringerte Indexwerte (mehr als eine Standardabweichung) auf als die Männer. Auch die durchgeführten multivariaten Analysen zur Erklärung der Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit lassen auf eine schlechtere Entwicklung bei den Frauen schließen.

Aus dieser bei den Frauen schlechteren Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit von einem bereits zu Beginn des Programms geringeren Niveau aus resultierten generell schlechtere Beschäftigungseffekte für die am Programm teilnehmenden Frauen im Vergleich zu den Männern. So fielen die Lock-In-Effekte in den ersten 42 Monaten nach dem Programmeintritt bei den Frauen deutlich höher aus als bei den Männern. Noch gravierender ist jedoch, dass sich für die Männer ab 45 Monate nach dem Eintritt in das Programm positive Beschäftigungseffekte nachweisen lassen, während das für die Frauen nicht der Fall ist. Dies führt insgesamt dazu, dass sich die Wirtschaftlichkeit für die Frauen schlechter darstellt als für die Männer.

Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass den spezifischen Problemsituationen und Bedarfslagen von Frauen und Männern im Kommunal-Kombi eher nicht durch zusätzliche Angebote der Träger entsprochen wurde.

8 Zentrale Erkenntnisse und Handlungsempfehlungen

Mit Blick auf die mit dem Bundesprogramm Kommunal-Kombi verbundenen Ziele lässt sich zusammenfassend festhalten:

- (1) Der Kommunal-Kombi war aufgrund der dreijährigen Laufzeit sowie dem gleichzeitigen Wegfallen anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen (ABM, SAM) bei den freien Trägern sehr willkommen und ermöglichte ihnen die Weiterführung und den Ausbau bereits bestehender Angebote sowie in Teilen auch den Aufbau neuer Angebote. Eine flächendeckende Stärkung der kommunalen Infrastruktur war damit jedoch nicht verbunden. Vielmehr handelte es sich um einen „Flickenteppich“ einzelner voneinander unabhängiger Projekte. Der Kommunal-Kombi war zudem nur in Ausnahmefällen in der Lage, Infrastrukturprojekte anzustoßen, die sich nach Auslaufen der Förderung finanziell selbst tragen. Vor diesem Hintergrund ist die Nachhaltigkeit der infrastrukturellen Wirkungen des Programms als gering einzuschätzen. Es zeigte sich aber einmal mehr, dass viele finanzschwache Kommunen und noch mehr freie Träger dauerhaft auf Programme der öffentlich geförderten Beschäftigung angewiesen sind, um viele ihrer Leistungen realisieren zu können.
- (2) Mit dem Kommunal-Kombi wurden vor allem arbeitsmarktnähere Langzeitarbeitslose mit vergleichsweise hohen formalen Qualifikationen erreicht, die jedoch meist recht lange Maßnahmenkarrieren aufwiesen. Insofern wurde das Programmziel, vor allem Arbeitsplätze für solche Personen zu schaffen, bei denen eine Beschäftigungsaufnahme bisher an der strukturell bedingt schlechten Arbeitsmarktlage in der Region scheiterte, erreicht. Die relativ starken Lock-In-Effekte deuten jedoch darauf hin, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Kommunal-Kombi-Beschäftigten auch auf dem ersten Arbeitsmarkt eine Stelle gefunden hätte, wenn sie die geförderte Beschäftigung nicht erhalten hätten.
- (3) Die Schaffung der Kommunal-Kombi-Stellen in den Förderregionen ging gleichzeitig mit einem weiteren Ausbau anderer Beschäftigung schaffender Maßnahmen einher. Dies führte insgesamt zu starken Substitutions- und Verdrängungseffekten, die auch durch das Genehmigungsverfahren beim BVA sowie zusätzliche Regelungen in den Ländern und vor Ort unter Beteiligung der Kammern nicht verhindert werden konnten, wobei nicht geklärt werden kann, zu welchen Anteilen diese Substitutions- und Verdrängungseffekten auf das Bundesprogramm Kommunal-Kombi und die anderen Beschäftigung schaffender Maßnahmen zurückzuführen ist.
- (4) Zwar ergaben sich positive Beschäftigungseffekte nach dem Auslaufen der Kommunal-Kombi-Beschäftigungsverhältnisse. Diese waren in ihrer Höhe jedoch so gering, dass das Programm insgesamt nicht wirtschaftlich gewesen sein dürfte. Dies gilt zudem nicht für die weiblichen Teilnehmenden. Für sie ist kein positiver Beschäftigungseffekt nach der Programmteilnahme erkennbar.
- (5) Die „soziale Stabilität“ sowie die „Konzessionsbereitschaft“ der Teilnehmenden haben im Laufe des Programms zugenommen. Eine signifikante Veränderung der Beschäftigungsfähigkeit insgesamt ist jedoch nicht erkennbar. Obwohl die Träger von einer persönlichen und fachlichen Weiterentwicklung der Teilnehmenden berichteten und auch die Teilnehmenden selbst angegeben haben neue Fähigkeiten und Kenntnisse erlernt zu haben, schlägt sich dies nicht in einer zunehmenden Beschäftigungsfähigkeit nieder.

Vor diesem Hintergrund ergeben sich aus unserer Sicht folgende Handlungsempfehlungen für zukünftige Programme öffentlich-geförderter Beschäftigung:

- (1) Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte sich generell auf Langzeitarbeitslose beschränken, die nachgewiesenermaßen auf absehbare Zeit keine Integrationschancen auf dem regulären Arbeitsmarkt haben.
- (2) Vor dem Hintergrund der Interessen und Bedarfe von Trägern, die sinnvolle und im öffentlichen Interesse liegende Angebote bereitstellen, aber immer auch ein Interesse an einer Positivauswahl bei ihren Mitarbeitern/innen haben, sollten andere Formen der Finanzierung kommunaler Dienstleistungen – unabhängig von Beschäftigung schaffenden Maßnahmen – angedacht werden. Auch das Problem der strukturellen Unterfinanzierung von Kommunen kann und darf nicht mit Hilfe öffentlich geförderter Beschäftigungsprogramme gelöst werden, weil damit unter Umständen schwere Eingriffe in die lokalen und regionalen Arbeitsmärkte verbunden sind.
- (3) Der Einsatz unterschiedlicher Programme ist aufeinander abzustimmen. Es sollte darauf geachtet werden, dass durch die Gesamtzahl der mit öffentlich-geförderter Beschäftigung geschaffenen Arbeitsplätze insgesamt keine zu starken Eingriffe in die lokalen und regionalen Arbeitsmärkte vorgenommen werden. Dies wäre etwa dadurch zu gewährleisten, dass in jeder Region alle – aus diversen Programmen und Eingliederungstiteln – geförderten Stellen immer von derselben Stelle (z.B. den beiden Kammern oder einem lokalen Gremium „Zusätzlichkeit“) genehmigt werden müssen.
- (4) Der Einsatz öffentlich geförderter Beschäftigung kann nicht unabhängig von der Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Kommunen und die Bundesagentur für Arbeit gesehen werden. Diese sollte vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und dem sich abzeichnenden Fachkräftebedarf noch stärker auf das Ziel der Integration in den ersten Arbeitsmarkt ausgerichtet werden. Das gilt auch für das SGB II. Ein besserer Betreuungsschlüssel, eine engere und bedarfsorientierte Kontaktdichte, besser qualifiziertes Personal und personelle Kontinuität in den Jobcentern sowie eine individuelle und auf den Bedarf des Arbeitsmarkts ausgerichtete Qualifizierungsplanung erscheinen uns die wesentlichen Erfolgsfaktoren zu sein und sollten zunächst Priorität erhalten. Die zumeist politisch motivierte Einführung zusätzlich oder parallel zur gesetzlich verankerten Arbeitsmarktpolitik agierender zeitlich befristeter Sonderprogramme sollte zudem jeweils vorab sehr kritisch auf ihre möglichen Effekte gerade vor dem Hintergrund anderer bestehender Instrumente geprüft werden, wobei auf vorhandene Evaluationsergebnisse zu ähnlichen Programmen zurückgegriffen werden könnte.
- (5) Nur wenn sich bei einer optimalen Betreuung im Sinne der unter (4) genannten Rahmenbedingungen keine Perspektiven für eine arbeitslose Person ergeben, sollte eine Zuweisung in ein öffentlich-gefördertes Beschäftigungsverhältnis erfolgen. Bei der Ausgestaltung der öffentlich-geförderten Beschäftigung sollte dennoch weiterhin das Ziel einer Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt verfolgt werden. Hierzu erscheinen ein verbindliches individuelles Coaching sowie passgenaue Unterstützungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sinnvoll zu sein. Zudem sollte die öffentlich-geförderte Beschäftigung mit Blick auf die Alternativen am ersten Arbeitsmarkt nicht zu attraktiv ausgestaltet sein. Auch hier gilt, dass das Problem von Niedriglöhnen nicht mittels öffentlich-geförderter Beschäftigungsprogramme gelöst werden kann. Kommt es im Anschluss an die öffentlich-geförderte Beschäftigung zu einer Integration in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis, so sollte in den ersten Monaten

eine Art Nachbetreuung sowohl für die Person als auch für den Arbeitgeber gegeben sein, um Beschäftigungsabbrüche frühzeitig entgegenwirken zu können.

- (6) Den speziellen Bedarfen von Männern und Frauen sollte in jedem Schritt der Betreuung im Sinne des Gender Mainstreamings Rechnung getragen werden. Dies gilt gerade im Hinblick auf die besonderen Bedarfe von Alleinerziehenden bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Es gilt aber auch für die öffentlich-geförderte Beschäftigung selbst. Dabei könnte öffentlich-geförderte Beschäftigung stärker als bisher dazu genutzt werden, Arbeitslose auch für neue berufliche Felder zu öffnen, anstatt Geschlechtsstereotype oder überkommene Berufsbilder fortzuschreiben.