

# Das Bundesprogramm Kommunal-Kombi: Ergebnisse und Empfehlungen

Vortrag auf einer Veranstaltung der FES, INE-GSEE und Levy-Institute in Athen (02.03.2016)

## 1 Konzeption

Öffentlich geförderte Beschäftigungsprogramme haben in der aktiven Arbeitsmarktpolitik Deutschlands eine lange Tradition. So wurde bereits in den 1990er Jahren versucht, die hohe Arbeitslosigkeit insbesondere in Ostdeutschland mit Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) zu bekämpfen.

In dieser Tradition steht auch das Bundesprogramm Kommunal-Kombi (KoKo), das 2008 bis 2012 unter anderem mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) umgesetzt wurde. Idee des KoKo war die Schaffung öffentlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse für Langzeitarbeitslose, die aus strukturellen Gründen keine ungeforderte Beschäftigung finden. Im Unterschied zu anderen Programmen der öffentlich geförderten Beschäftigung verfolgt der KoKo neben dem arbeitsmarktpolitischen Ziel auch die Förderung der kommunalen Infrastruktur. Zusammengefasst hat der KoKo folgende Ziele:

- Schaffung zusätzlicher und im öffentlichen Interesse liegender Arbeitsplätze in Regionen mit hoher und verfestigter (Langzeit-)Arbeitslosigkeit
- Überwindung des SGB II-Leistungsbezugs bei den Geförderten
- Soziale Stabilisierung der Geförderten
- Wiederherstellung, Erhalt und Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit
- Übergang der Geförderten in eine ungeforderte Beschäftigung
- Verbesserung der kommunalen Dienste und Strukturen

Es konnten ausschließlich Regionen am KoKo teilnehmen, die zwischen August 2006 und April 2007 eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von mindestens 15 % aufwiesen. Im April 2009 wurde diese Grenze auf 10 % reduziert. Teilnehmende mussten ursprünglich mindestens 24 Monate arbeitslos gewesen sein. Dies wurde später auf 12 Monate reduziert.

Gefördert wurden nicht die Teilnehmenden selbst sondern die Arbeitsplätze für bis zu drei Jahre. Aus Bundesmitteln wurde die Hälfte des Bruttoarbeitsentgelts, maximal aber 500 Euro monatlich, bezahlt. Weiterhin existierte ein monatlicher Zuschuss von 200 Euro aus Mitteln des ESF. Die übrigen Kosten mussten entweder von den Bundesländern oder den Kommunen finanziert werden. Bei Teilnehmenden ab 50 Jahren wurden monatlich weitere 100 Euro Zuschuss gewährt.

## 2 Zentrale Akteure der Umsetzung

Die wichtigsten Akteure der Umsetzung des KoKo können in eine zentrale Ebene und in eine lokale Ebene differenziert werden.

Auf zentraler Ebene waren die wichtigsten Akteure

- das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) als Richtliniengeber und
- das Bundesverwaltungsamt, das für die Überprüfung der beantragten Arbeitsplätze auf Zusätzlichkeit und öffentliches Interesse sowie Steuerung der Auszahlungen zuständig war.

Auf lokaler Ebene war ursprünglich den Kommunen eine Schlüsselrolle angedacht. Die meisten Arbeitsplätze sollten von diesen geschaffen werden. In der Realität waren lediglich 23 % der Stellen bei kommunalen Einrichtungen, die übrigen Arbeitsplätze waren bei anderen Organisationen eingerichtet. Dies waren

- Vereine, Genossenschaften und Stiftungen,
- Gemeinnützige GmbHs und Beschäftigungsgesellschaften sowie
- Kirchliche Organisationen.

Im Unterschied zu anderen öffentlich geförderten Beschäftigungsprogrammen erfolgte die Auswahl der Geförderten nicht durch Zuweisung der Jobcenter sondern durch die Arbeitgeber selbst.

### 3 Wirkungen des Kommunal-Kombi

Die Evaluation hat die Effekte des KoKo auf drei unterschiedlichen Ebenen untersucht:

- Individuelle Auswirkungen auf die Integration in den ersten Arbeitsmarkt sowie auf die Beschäftigungsfähigkeit
- Regionale Arbeitsmarkt (Makroeffekte) und
- Kommunale Infrastruktur,

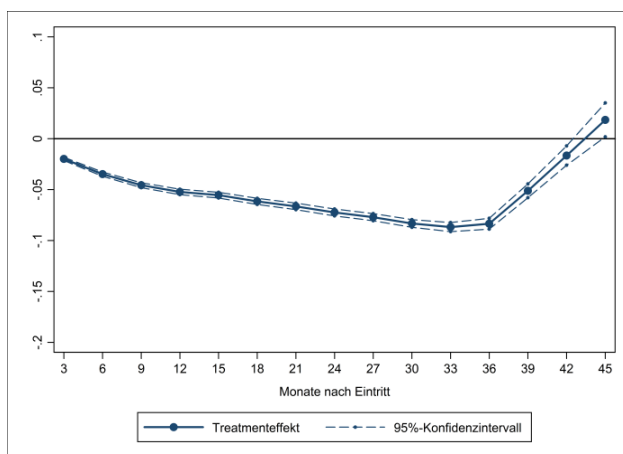
Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse dieser drei Ebenen beschrieben.

#### 3.1 Individuelle Wirkungen

Da sich die Teilnehmenden am KoKo selbst auf die Stellen bewerben mussten, haben aus der Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen eher die arbeitsmarktnäheren Personen am KoKo teilgenommen. Die bisherige Beschäftigungslosigkeit der Teilnehmenden lässt sich weniger durch individuelle Merkmale erklären als durch die Situation auf dem jeweiligen regionalen Arbeitsmarkt, verbunden mit einer (altersbedingten) fehlenden Mobilitätsbereitschaft.

Aufgrund der maximalen Dauer der Beschäftigungsverhältnisse ist im KoKo ein sehr großer Lock-In-Effekt zu beobachten. Dies bedeutet, dass die Integrationswahrscheinlichkeit in den ersten Arbeitsmarkt durch die Teilnahme am KoKo deutlich niedriger war als bei der Vergleichsgruppe (Abbildung 1).

**Abbildung 1: Beschäftigungseffekte**



Quelle: IAW/ISG (2013, S. 158)<sup>1</sup>.

Nach Ablauf der drei Jahre ist aber ein deutlicher Aufholprozess zu beobachten. Positive Effekte (2 Prozentpunkte) auf die Integration in Beschäftigung sind jedoch erst 45 Monate nach Beginn der KoKo-Beschäftigung identifizierbar. Für den gesamten Untersuchungszeitraum ist die Wahrscheinlichkeit einer Integration in ungeforderte Beschäftigung für die Teilnehmenden um 5,7 Prozentpunkte niedriger.

Die Beschäftigungsfähigkeit wurde auf Basis eines im Rahmen der Evaluationen der 2006 umgesetzten Arbeitsmarktreformen in Deutschland entwickelten Konzeptes gemessen.<sup>2</sup> Das Konzept unterteilt die Beschäftigungsfähigkeit in sechs Dimensionen, die drei Komponenten zugeordnet werden können:

- Persönliche und tätigkeitsbezogene Komponente
  - Qualifikationen und Kompetenzen, Persönlichkeit
  - Gesundheit
- Marktbezogene Komponente
  - Suchverhalten
  - Konzessionsbereitschaft
  - Ressourcen bei der Arbeitssuche
- Soziale Stabilität
  - Persönliche Umstände und soziales Umfeld

Folgende zentrale Entwicklungen konnten beobachtet werden:

- Die soziale Stabilität der Teilnehmenden hat sich erhöht.
- Die Suchintensität ist während der Beschäftigung im KoKo gesunken.

Endbericht zum 30. Juni 2013, Tübingen/Köln/Berlin. (Online verfügbar: Endbericht: <http://t1p.de/KoKo-EB>; Kurzfassung des Endberichts: <http://t1p.de/KoKo-Zsf>).

<sup>2</sup> 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. (Online verfügbar: <http://t1p.de/UF3>).

<sup>1</sup> IAW, ISG (2013): Programmbegleitende und abschließende Evaluation des Kommunal-Kombi –

### 3.2 Regionaler Arbeitsmarkt

Trotz der Überprüfung auf Einhaltung der Kriterien „Zusätzlichkeit“ und „im öffentlichen Interesse“, haben die eingerichteten Arbeitsplätze in ihren Regionen zur Substitution und Verdrängung von Arbeitsplätzen auf dem ersten Arbeitsmarkt gesorgt. So haben im Vergleich zu nichtteilnehmenden Regionen in den teilnehmenden Regionen sowohl mehr Arbeitskräfte ihre Arbeit verloren als auch weniger Arbeitslose eine Beschäftigung aufgenommen, was auch ein Indiz für Mitnahmeeffekte ist. Diese Effekte waren umso größer, je mehr KoKo-Stellen geschaffen wurden.

Dieser Effekt wurde dadurch verstärkt, dass Regionen mit einer intensiven Nutzung des KoKo auch andere vor allem längerfristige Beschäftigungsmaßnahmen intensiv nutzten und dadurch die Substitutions-, Verdrängungs- und Mitnahmeeffekte verstärkten.

### 3.3 Kommunale Infrastruktur

Aufgrund der Kofinanzierungsanforderungen an die teilnehmenden Kommunen konnten die anvisierte Anzahl geförderter Arbeitsplätze nicht erreicht werden. Statt der ursprünglich geplanten 100.000 Stellen wurden über den gesamten Förderzeitraum lediglich 15.825 Stellen gefördert.

Die meisten Arbeitsplätze wurden von freien Trägern insbesondere im sozialen und kulturellen Bereich geschaffen. Dadurch wurden Leistungen weitergeführt, die zuvor mit auslaufenden oder eher kurzfristig ausgerichteten öffentlich geförderten Beschäftigungsmaßnahmen durchgeführt wurden.

Insgesamt wurden durch den KoKo wenig neue Projekte gefördert. Es kam eher zu einer Fortsetzung beziehungsweise Ausweitung bereits bestehender Angebote. Etwa die Hälfte der im KoKo geschaffenen Stellen wurde nach Auslaufen des KoKo fortgesetzt, dies allerdings hauptsächlich durch andere öffentlich geförderte Beschäftigungsprogramme. Dies zeigt, dass einerseits die freien Träger ausschließlich auf Basis

arbeitsmarktpolitischer Programme ihr Angebot aufrechterhalten können. Andererseits wurden durch den KoKo nur wenige Infrastrukturprojekte angestoßen, die sich nach Ende der Förderung selbst finanzieren konnten. Daher ist eine nachhaltige Wirkung des KoKo auf die kommunale Infrastruktur als gering einzuschätzen.

## 4 Wirtschaftlichkeit

Insgesamt belaufen sich die Gesamtkosten des KoKos auf 632 Mio. Euro. Berücksichtigt man Einsparungen bei den Sozialleistungen sowie zusätzliche Einnahmen bei der Sozialversicherung und durch Steuern, betrug der Nettoaufwand des KoKo 150 Mio. Euro. Dies entspricht durchschnittlich 9.445 Euro pro KoKo-Stelle.

Berücksichtigt man die Beschäftigungseffekte sowie die Einsparungen bei Maßnahmeteilnahmen während des KoKo so belaufen sich die Kosten des Programms auf 139 Mio. Euro.

Berücksichtigt man positive Effekte des KoKo auf die kommunale Infrastruktur sowie Substitutions- und Verdrängungseffekte belaufen sich die Kosten auf 119 Mio. Euro, wenn 25 % der KoKo-Stellen aufgrund von Substitution und Verdrängung regulärer Beschäftigung entstanden sind, beziehungsweise auf 240 Mio. Euro, wenn sich die Substitution und Verdrängung auf 50 % beläuft.

**Abbildung 2: Wirtschaftlichkeit**

	Insg. (Mio. Euro)	Pro Stelle	Break-Even (in Jahren)
Direkte Kosten	-149,5	-9.445	
Nur Beschäftigungseffekte	-139,2	-8.796	42,2
Beschäftigungseffekte & Substitution und Verdrängung von 25 %	-119,2	-7.534	36,1
Beschäftigungseffekte & Substitution und Verdrängung von 50 %	-239,9	-15.158	72,7

**Anmerkung:** Der Break-Even berechnet sich auf Basis der Einnahmen durch einen konstanten Beschäftigungseffekt von zwei Prozentpunkten nach 45 Monaten.

Quelle: Eigene Berechnungen

Wie Abbildung 2 zeigt, ist eine Gesamtwirtschaftlichkeit des KoKo unter keinen Umständen gegeben. Im optimistischsten Szenario, bei dem von einer 25-Prozentigen Substitution und Ver-

drängung ausgegangen wird, müsste der gegen Ende des Untersuchungszeitraums gemessene Beschäftigungseffekt von zwei Prozentpunkten für mindestens 36,1 Jahre Bestand haben, um die entstandenen Kosten aufzufangen. Dies ist auch vor dem Hintergrund der Altersstruktur der Teilnehmenden unrealistisch.

## 5 Handlungsempfehlungen

Für die Umsetzung öffentlich geförderter Beschäftigungsprogramme ergeben sich folgende Handlungsempfehlungen:

- (1) Öffentlich geförderte Beschäftigung sollte sich generell auf Langzeitarbeitslose beschränken, die nachgewiesenermaßen auf absehbare Zeit keine Integrationschancen auf dem regulären Arbeitsmarkt haben. Um diese zu identifizieren sollte der Beschäftigungsphase eine intensive Aktivierung mit dem Ziel der Integration in den Arbeitsmarkt vorgeschaltet sein.<sup>3</sup>
- (2) Während der Teilnahme an einer öffentlich geförderten Beschäftigung sollten die Bemühungen einer Integration in ungeforderte Beschäftigung fortgesetzt werden. Dies kann z.B. durch ein beschäftigungsbegleitendes Coaching erfolgen.
- (3) Öffentlich geförderte Beschäftigung könnte hinsichtlich Gender Mainstreamings stärker als bisher dazu genutzt werden, Arbeitslose auch für neue berufliche Felder zu öffnen, anstatt Geschlechtsstereotype oder überkommene Berufsbilder fortzuschreiben.
- (4) Zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur und der Aufrechterhaltung bestehender Angebote sollten andere Finanzierungswege genutzt werden um zu starke Eingriffe in die lokalen und regionalen Arbeitsmärkte zu vermeiden.

## 6 Aus Erfahrungen lernen...

Bei den Nachfolgeprogrammen des KoKo wurden einige der hier aufgeführten Kritikpunkte

und Handlungsempfehlungen aufgegriffen und in der Konzeption beachtet.

Im **Modellprojekt „Bürgerarbeit“** wurde der öffentlich geförderten Beschäftigung eine sechsmonatige Aktivierungsphase vorgeschaltet, es wurde auf Ziele der Verbesserung der kommunalen Infrastruktur verzichtet und ein beschäftigungsbegleitendes Coaching war verpflichtend. Es zeigt sich, dass ein Großteil der ursprünglichen Zielgruppe durch die Aktivierungsphase in reguläre Beschäftigung integriert werden konnte. Dennoch wurden für die Beschäftigungsphase negative Beschäftigungseffekte identifiziert. Das Coaching hatte keinen messbaren Einfluss auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit. Dies kann allerdings auch an der Umsetzung liegen, da im Programm dafür keine Finanzierung vorgesehen war.

Im derzeit anlaufenden **Langzeitarbeitslosenprogramm** wird der erfolgreiche Ansatz einer intensiven Aktivierungsphase fortgesetzt. Im Unterschied zum KoKo und dem Modellprojekt „Bürgerarbeit“ wird über anderthalb bis drei Jahre ein degressiver Lohnkostenzuschuss zu einem regulären Beschäftigungsverhältnis gezahlt. Während der Phase der Lohnkostenzuschussung werden die Teilnehmenden durch ein intensives individuelles Coaching betreut, das durch Programmmittel finanziert wird.

### Kontakt:

Dipl.-Volkswirt Hans Verbeek  
ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschafts-  
politik GmbH / ISG-Büro Berlin  
Gorgasring 2, 13599 Berlin  
✉ verbeek@isg-institut.de  
☎ +49 (0)30 / 650 43 90

<sup>3</sup> Bspw.: Besserer Betreuungsschlüssel, engere und bedarfsorientierte Kontaktdichte, besser qualifiziertes Personal, personelle Kontinuität sowie auf den Bedarf des Arbeitsmarktes ausgerichtete Qualifizierungsplanung.