

Integrationsforschung im Rechtskreis des deutschen Sozialgesetzbuches II

Endbericht zur Wirksamkeit der Integration
von Langzeitarbeitslosen nach dem
Ingeus-Programm in München und Berlin

Hannes Spengler, Franz Egle

unter Mitwirkung von
Pamela Finley



Band 7

Schriftenreihe Arbeit und Bildung
des Heinrich-Vetter-Forschungsinstituts e.V.
Hrsg.: Franz Egle und Carl-Heinrich Esser

PL ACADEMIC
RESEARCH

1. Einleitung

Die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ist eines der wichtigsten Ziele der deutschen (und europäischen) Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik. Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu reduzieren, stellt für die öffentliche Hand einen Nutzen in doppelter Hinsicht dar: Bei geringerer Arbeitslosigkeit werden nicht nur Sozialleistungen eingespart, sondern – einen Übergang in ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis vorausgesetzt – von den sonst zuwendungsbedürftigen Personen auch (zusätzliche) Sozialversicherungsbeiträge erwirtschaftet. Hinzu kommen zusätzliche Steuereinnahmen und zusätzliche Wertschöpfung und die dazugehörigen Multiplikatoreffekte, die durch den zusätzlichen Konsum in Gang gesetzt werden. Über diese direkten pekuniären Wirkungen hinaus, profitiert ein Staat mit niedriger (Langzeit-)Arbeitslosigkeit auch von vermiedenen indirekten negativen Effekten. Häufig wird anhaltend hohe Arbeitslosigkeit als eine Ursache rückläufiger sozialer Kohäsion und des Zerfalls der sozialen Normen einer Gesellschaft gesehen. Zahlreiche empirische Forschungsarbeiten können belegen, dass sich die Abnahme sozialer Kohäsion und die Erosion sozialer Normen in einer erhöhten Kriminalitätsbelastung niederschlagen (siehe hierzu z.B. Entorf/Spengler 2002 und die darin zitierte Literatur).

Ein hoher Anteil der Arbeitslosen wird in Deutschland schon seit vielen Jahren von sogenannten schwer vermittelbaren Arbeitslosen gebildet. Einen wichtigen Teil der schwer vermittelbaren Arbeitslosen stellen wiederum die Langzeitarbeitslosen – also Menschen mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von mindestens einem Jahr – dar. Der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen in Deutschland beträgt seit vielen Jahren ca. ein Drittel oder mehr (im Jahr 2000 waren es z.B. 37 Prozent und zuletzt im Jahr 2011 32 Prozent). Betrachtet man anstelle des administrativ geprägten Arbeitslosigkeitskonzepts das stärker ökonomisch ausgerichtete Erwerbslosigkeitsprinzip des Statistischen Bundesamtes bzw. der International Labour Organization (ILO) so ergibt sich für Deutschland im Jahr 2011 sogar eine Langzeiterwerbslosenquote von 47,3 Prozent, die im EU-Vergleich noch vor Spanien und Frankreich mit je 40,5 Prozent eine Spitzenposition einnimmt; in Dänemark und Schweden belaufen sich die entsprechenden Anteile nur auf 23 bzw. 19 Prozent. In Deutschland gelingt es somit weiterhin nur vergleichsweise schlecht, Menschen mit einer Erwerbslosigkeitsdauer von mindestens einem Jahr in die Arbeitswelt zu reintegrieren (Bundesagentur für Arbeit 2011).

Langzeitarbeitslose oder Menschen mit anderen Vermittlungshemmnissen haben sich oft schon so weit vom ersten Arbeitsmarkt entfernt, dass ihre Wie-

dereingliederung in reguläre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung eine große Herausforderung darstellt, die weit über die Verfügbarkeit prinzipiell geeigneter Stellen hinausgeht. Oft sind die betroffenen Menschen von dem Gefühl, nicht mehr von der Gesellschaft gebraucht zu werden, entmutigt und bringen – insbesondere nach einer Vielzahl von gescheiterten Anläufen – nur noch wenig Energie für überzeugende Job-Bewerbungen auf. Doch selbst nach erfolgter Einstellung bestehen weiterhin erhöhte Arbeitslosigkeitsrisiken, weil man häufig das normale Arbeitsleben mit Achtstundentagen und ständig höher werdenden Leistungsanforderungen nicht mehr gewöhnt ist. Insofern stellt die erfolgreiche und nachhaltige Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser in den ersten Arbeitsmarkt eine große Herausforderung dar.

Nach der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum Arbeitslosengeld (Alg) II im Zuge der Umsetzung der Vorschläge der Kommission „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (Hartz-Kommission) ist die Betreuung und Integration der Alg II-Empfänger (bzw. SGB II-Kunden) der Landkreise und kreisfreien Städte bei den sogenannten „Jobcentern“ angesiedelt.¹ In vielen Jobcentern – vor allem in urbanen Gebieten – reichen die personellen Ressourcen jedoch nicht aus, um den Arbeitslosen eine so intensive Betreuung zukommen zu lassen, wie es deren Vermittlungshemmnisse in Hinblick auf eine erfolgreiche und nachhaltige Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt eigentlich erfordern. Deshalb sieht das Sozialgesetzbuch (sowohl im Rechtskreis des SGB II als auch des SGB III) die Möglichkeit vor, im Rahmen sogenannter „Maßnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung“ u.a. Dritte mit der Vermittlung zu betrauen. Zu diesen Dritten zählen auch private Arbeitsvermittler wie z.B. Ingeus, dessen Wiedereingliederungsaktivitäten Gegenstand dieses Berichts sind.

Ingeus ist ein in Australien gegründetes Unternehmen, das seine Hauptaktivität inzwischen nach Europa und dort insbes. nach Großbritannien verlagert hat. Ingeus bezeichnet sich selbst als internationalen Anbieter von Serviceleistungen rund um das Thema „Arbeit statt Sozialhilfe“ (Jordan 2008). Das Ge-

1 Jobcenter sind zumeist als gemeinsame Einrichtungen (gE) der lokalen Arbeitsagenturen und Sozialämter ausgestaltet – eine Konstellation, die man bis 2010 auch als Arbeitsgemeinschaft (ARGE) bezeichnete. Neben den 306 gemeinsamen Einrichtungen gibt es Stand Oktober 2012 108 Jobcenter, in denen die Kommune bzw. der Landkreis die Arbeitsförderung in alleiniger Trägerschaft durchführt (sogenannte Optionskommunen). Eine dritte Form des Jobcenters war dadurch gekennzeichnet, dass Kommune und Agentur für Arbeit ihre Leistungen in getrennter Trägerschaft erbrachten. Dieses Modell des Jobcenters existiert jedoch inzwischen nicht mehr. (Die in dieser Fußnote wiedergegebenen statistischen Informationen entstammen dem Onlineangebot der Bundesagentur für Arbeit; siehe Bundesagentur für Arbeit 2012.)

schäftsmodell basiert stark auf hochqualifizierten und hochmotivierten Mitarbeitern mit ausgeprägter sozialer Kompetenz, die den Kunden eine hochwertige, ganzheitliche Vermittlungsdienstleistung bieten. Ingeus wurde 1989 in Australien durch Thérèse Rein gegründet. Nach der Expansion nach Großbritannien (2002), Frankreich (2005), Deutschland (2006), Schweden (2009) und der Schweiz (2010), folgte 2011 als weiteres europäisches Land Polen. Außerhalb Europas bestehen in Südkorea (2010) und Saudi Arabien (2011) weitere Standorte.

In Deutschland war es bislang üblich, dass die Jobcenter Ingeus zeitlich befristet i.d.R. jeweils für einen Zeitraum von zwei bis drei Jahren mit der Vermittlung einer vor Projektbeginn festgelegten Anzahl von Kunden beauftragt haben. Die Analysen des vorliegenden Berichts beziehen sich auf entsprechend temporär angelegte Projekte in München und Berlin. Die Verträge zwischen Jobcenter und Ingeus sahen die Zuweisung und Betreuung von 4.000 Kunden im Zeitraum vom 1.10.2007 bis 31.12.2009 in München und 2.400 Kunden im Zeitraum vom 1.11.2008 bis 31.07.2011 in Berlin Treptow-Köpenick vor.

Im Herbst 2008 wurde das Heinrich-Vetter-Forschungsinstitut für Arbeit und Bildung e.V. (HVFI) von Ingeus mit der wissenschaftlichen Begleitforschung seines Projekts im Auftrag der ARGE München zur Wiedereingliederung von SGB II-Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt beauftragt. Da Ingeus bereits kurze Zeit nach der Arbeitsaufnahme des HVFI mit dem Jobcenter Berlin Treptow-Köpenick einen weiteren Kunden hinzugewann, wurde auch das Berliner Projekt in die Begleitforschung einbezogen.

Die Auftragserteilung von Ingeus an das HVFI vom 10.7.2008 bezieht sich auf das Angebot des HVFI vom 19.06.2008 in dem das HVFI das zentrale Ziel des angebotenen Projektes als darin bestehend beschreibt, „das Geschäftsmodell von Ingeus anhand seiner bisherigen Aktivitäten in Deutschland unabhängig wissenschaftlich zu evaluieren“ (Egle und Spengler 2008). Die Tatsache, dass der dritte Autor dieses Abschlussberichts (Finley) Mitarbeiterin von Ingeus ist, tut der Unabhängigkeit der Analysen, die ausschließlich vom ersten und zweiten Autor durchgeführt und gedeutet wurden, keinen Abbruch. Die Mitautorenschaft von Finley ist dem Umstand geschuldet, dass sie das Forschungsprojekt über die gesamte Laufzeit hinweg mit weit über das gewöhnliche und erwartete Maß hinausgehendem Einsatz begleitet hat. Zu erwähnen ist hier an erster Stelle die Bereitstellung hervorragend aufbereiteter Daten aus dem internen Projekt Controlling von Ingeus. Außerdem gingen von Finley wichtige Impulse die Gestaltung der angewendeten Fragebögen (siehe Kapitel 2 und 3) betreffend aus und sie stand jederzeit als Ansprechpartnerin für Detailfragen aller Art zu Ingeus im Allgemeinen und zu den regionalen Wiedereingliederungsprojekten im Besonderen zu Verfügung.

Ingeus führt zur Dokumentation seiner Erfolge den Auftraggebern gegenüber – wie gerade erwähnt – ein Projekt-Controlling durch. Dieses beruht auf Daten, die während des Vermittlungsprozesses über die Kunden erhoben werden. Um hierzu einen Mehrwert zu schaffen, bestand die Aufgabe des HVFI darin, weitergehende Informationen über die Kunden zu erheben und diese in Kombination mit den originären Daten von Ingeus auszuwerten. So war es möglich, neben der Beschreibung und Erklärung „harter“ Erfolgsmaße wie des Arbeitsmarktstatus‘ der Ingeus-Kunden nach Ablauf der maximal 300-tägigen Betreuungszeit auch etliche „weiche“ Faktoren wie z.B. die Entwicklung der arbeitsmarktrelevanten Fähigkeiten oder der Lebenszufriedenheit der Kunden während der Betreuung durch Ingeus zu analysieren.

Ursprünglich sollte die Hauptaufgabe der Begleitforschung in einer Kosten-Nutzen-Analyse des Ingeus-Ansatzes bestehen. Als unentbehrliche Grundlage hierfür wären erwerbshistorische Informationen nicht nur der Ingeus-Kunden, sondern auch von adäquaten d.h. möglichst ähnlichen Vergleichspersonen notwendig gewesen, die das Ingeus-Programm nicht durchlaufen haben. Die notwendigen Daten können nur aus den integrierten Erwerbsbiographien der Arbeitsverwaltung bzw. des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) bezogen werden. Zur Erlangung dieser Daten ist ein ausführlicher Forschungsantrag für die Zurverfügungstellung von Sozialdaten über die Bundesagentur für Arbeit bzw. das IAB an das übergeordnete Ministerium für Arbeit und Soziales zu richten. Ein solcher Antrag wurde von den Projektbearbeitern gestellt aber durch die prüfenden Stellen abgelehnt. Die Begründung war, dass das wissenschaftliche Erkenntnispotenzial des angestrebten Projekts nicht höher zu bewerten sei, als die Schutzwürdigkeit der Merkmalsträger bzw. Sozialversicherten, deren Daten genutzt werden sollten. Die vorliegende Evaluationsstudie kann deshalb nicht wie geplant Aussagen zum kausalen Wiedereingliederungseffekt und zur Effizienz des Ingeus-Programms treffen.

Dennoch konnten im Rahmen der Studie aufschlussreiche Erkenntnisse über den Vermittlungsansatz von Ingeus gewonnen werden. So zeigt sich, dass Ingeus deutlich höhere Vermittlungsquoten als die Jobcenter erreicht und dieser Vermittlungserfolg weitgehend unabhängig vom Humankapital der Kunden ist. Selbst für die sehr problematischen Kundengruppen mit fortgeschrittenem Alter oder fortgeschrittenener Langzeitarbeitslosigkeit werden immer noch Wiedereingliederungsquoten erreicht, die im Bereich des allgemeinen (also nicht gruppenspezifischen) Bundesdurchschnitts der Jobcenter liegen. Weiterhin wird die Betreuung durch Ingeus seitens der Kunden über alle erfragten Betreuungsaspekte hinweg gut, häufig sogar sehr gut bewertet. Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang ferner, dass die Betreuung durch Ingeus von Kunden mit geringerem Vermittlungserfolg mindestens so positiv ausfällt, wie von

erfolgreicheren Kunden. Dies in Verbindung mit dem weiteren Ergebnis, dass Ingeus neben den Kenntnissen und Fähigkeiten mit direkter Arbeitsmarktrelevanz auch in erheblichem Umfang Persönlichkeitseigenschaften seiner Kunden weiterentwickelt hat, belegt, dass Ingeus seinem eignen Anspruch, ein ganzheitliches – also am Kunden als „Gesamtperson“ orientiertes – Betreuungs- und Vermittlungskonzept anzubieten, gerecht wird.

Der Bericht besitzt den folgenden Aufbau: In Kapitel 2 werden die Ergebnisse der telefonischen Befragung von Münchener Ingeus-Kunden der ersten Zuweisungsgruppe präsentiert. Da zum Zeitpunkt der telefonischen Befragung die Betreuung durch Ingeus bereits einige Monate zurücklag, können aus dieser Datenbasis neben Informationen über die Entwicklung der Kunden während des Programms und ihre Betreuungserfahrungen mit Ingeus zumindest erste Hinweise auf die Nachhaltigkeit des Wiedereingliederungserfolgs in den Arbeitsmarkt gewonnen werden. Kapitel 3 analysiert die Ergebnisse der schriftlichen Befragung von Münchener und Berliner Kunden zum Programmbeginn und Programmende. Aus diesen Vorher-Nachher-Daten lassen sich tiefere Einsichten hinsichtlich der Entwicklung der Kunden über den Zeitraum des Projektes hinweg gewinnen als dies durch rein retrospektiv erhobene Informationen (wie im Falle der in Kapitel 2 verwendeten Daten) möglich ist. Kapitel 4 greift auf die Daten des hausinternen Projektcontrollings von Ingeus zurück und führt damit Analysen des Einflusses von potentiell vermittlungsrelevanten Merkmalen auf den Wiedereingliederungserfolg der Münchener und Berliner Ingeus-Kunden durch. Kapitel 5 zeigt unter Einbeziehung des gescheiterten Datenbereitstellungsantrags an IAB und Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf, wie eine Kosten-Nutzen-Analyse zur Effizienzermittlung des Ingeus-Ansatzes aufgebaut werden könnte. Kapitel 6 schließt den Bericht mit einem Fazit ab.