



Eingliederungsvereinbarungen im Jobcenter schaffen Verbindlichkeit, aber die Mitwirkungspflichten dominieren

Sarah Bernhard, Monika Senghaas

Jobcenter sollen laut Gesetz mit allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Sie regelt, welche Bemühungen Arbeitsuchende erbringen müssen und mit welchen Leistungen das Jobcenter sie dabei unterstützt. Die Eingliederungsvereinbarung soll die Kooperation stärken, Mitwirkungspflichten verbindlich festhalten und eine Erinnerungshilfe für die im Beratungsgespräch getroffenen Vereinbarungen bieten. Aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern erfüllt sie diese Anforderungen in unterschiedlichem Ausmaß.

Die [Eingliederungsvereinbarung](#) regelt als öffentlich-rechtlicher Vertrag, welche Anstrengungen Leistungsberechtigte unternehmen müssen, um den Leistungsbezug zu beenden, und wie das [Jobcenter](#) sie dabei unterstützt. Kommen die [Arbeitsuchenden](#) den darin festgelegten Bemühungen nicht nach, wird dies als Pflichtverletzung sanktioniert, führt also zur zeitweiligen Reduktion des Arbeitslosengeldes II.

Eingliederungsvereinbarungen beruhen ursprünglich auf der Idee von gleichberechtigten Vertragsparteien. Das Verhältnis zwischen Jobcenter und [Arbeitslosengeld-II-Beziehenden](#) ist allerdings asymmetrisch, denn für die Leistungsberechtigten stehen existenzsichernde Zahlungen auf dem Spiel. Der Rechtswissenschaftler Karl-Jürgen Bieback bezeichnet die Eingliederungsvereinbarung daher in seiner [Veröffentlichung 2009](#) als ambivalentes und anspruchsvolles arbeitsmarktpolitisches Instrument. Holger Schütz und andere gelangen in ihrer [Studie aus dem Jahr 2011](#) zu dem Schluss, das Verhältnis von Fordern und Fördern in der Eingliederungsvereinbarung sei nicht ausgewogen. Die Eingliederungsvereinbarung verstärke die ungleiche Machtverteilung in der Beziehung zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten, ihr Abschluss beruhe häufig nicht auf einem gemeinsamen Zielfindungsprozess.

Vor dem Hintergrund der Diskussion um Anspruch und Wirklichkeit des Einsatzes von Eingliederungsvereinbarungen hat das IAB untersucht, wie Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler in Jobcentern die Eingliederungsvereinbarung einschätzen und wie Arbeitsuchende die Zusammenarbeit mit den Jobcentern im Hinblick auf Beratung und Vermittlung bewerten.

Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler konnten dazu an einer standardisierten Online-Befragung des IAB sowie an ausführlichen Leitfadeninterviews und Gruppendiskussionen teilnehmen, um über ihre Erfahrungen und Einschätzungen zur Rolle der Eingliederungsvereinbarung in der Beratung und Vermittlung zu berichten (lesen Sie dazu auch den [IAB-Forschungsbericht 02/2019](#)). Die Einschätzungen der Arbeitsuchenden stammen aus einer Auswertung der Wiederholungsbefragung [„Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ \(PASS\)](#) des IAB.

Eingliederungsvereinbarungen setzen das Prinzip „Fördern und Fordern“ um

Das Prinzip des „Förderns und Forderns“ ist in der Grundsicherung für Arbeitsuchende gesetzlich verankert ([§ 2](#) und [§ 14 Sozialgesetzbuch II](#)). Die befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler verorten die Eingliederungsvereinbarung im Kontext dieses Grundsatzes. Sie halten in der Eingliederungsvereinbarung beispielsweise fest, welche Suchbemühungen Leistungsberechtigte unternehmen und wie sie diese nachweisen sollen. Zudem sagen sie Leistungen des Jobcenters zu, zum Beispiel die Übernahme von Bewerbungskosten oder die Finanzierung einer beruflichen Weiterbildung. Eingliederungsvereinbarungen schaffen damit Transparenz über individuelle Leistungen und Pflichten, und sie konkretisieren das sozialpolitische Prinzip „Fördern und Fordern“ im

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/eingliederungsvereinbarungen-im-jobcenter-schaffen-verbindlichkeit-aber-die-mitwirkungspflichten-dominieren/> | 2

Einzelfall.

Wenn Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler die Leistungen des Jobcenters und die Pflichten der Arbeitsuchenden festlegen, berücksichtigen sie nicht nur den regionalen Arbeitsmarkt, sondern auch die individuelle Situation der Leistungsberechtigten. Die Abstufungen, die sie vornehmen, spiegeln ihre Einschätzungen über das Ausmaß der individuellen Kontrolle der Leistungsberechtigten über deren Situation der [Arbeitslosigkeit](#) wider. Dies zeigt eine [Studie von Monika Senghaas aus dem Jahr 2021](#). Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler erläuterten beispielsweise, dass sie bei familiären Sorgepflichten oder gesundheitlichen Einschränkungen der Leistungsberechtigten eine geringere Anzahl an Suchbemühungen festlegen als in anderen Fällen.

Gut beratene Leistungsberechtigte schätzen die Zusammenarbeit mit ihrem Jobcenter besser ein

Die Eingliederungsvereinbarung soll idealerweise im Beratungsgespräch gemeinsam ausgehandelt werden. Leistungsberechtigte bewerteten die Zusammenarbeit mit ihrem Jobcenter in den Jahren besser, in denen sie dort eine feste Ansprechperson hatten, mit der sie ausführliche Gespräche zu ihrer beruflichen und privaten Situation führen konnten.

Die Zusammenarbeit wird ebenfalls dann positiver eingeschätzt, wenn das Jobcenter die Zusagen aus der Eingliederungsvereinbarung aus Sicht der Leistungsberechtigten umsetzt. Diese Ergebnisse aus der Wiederholungsbefragung [PASS](#) des IAB, die ausführlicher im [IAB-Kurzbericht 5/2020](#) dargestellt sind, verweisen auf die Bedeutung einer gelungenen Interaktion in den Beratungsgesprächen. Allerdings deuten rund ein Viertel der Angaben aus den Jahren 2016 bis 2018 darauf hin, dass keine ausführlichen Gespräche stattfanden oder die befragten Leistungsberechtigten keine feste Ansprechperson in ihrem Jobcenter hatten, obwohl [§ 14 \(3\) SGB II](#) dies vorsieht.

Die Mitwirkungspflichten dominieren

Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler erstellen die Eingliederungsvereinbarung in der Regel beim ersten Beratungstermin, überprüfen sie in den folgenden Gesprächen und passen sie – sofern erforderlich – an. Mit dem Abschluss der Eingliederungsvereinbarung erlangen die festgehaltenen Pflichten und Leistungszusagen rechtlich Verbindlichkeit. Dies wird laut den befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern auf symbolischer Ebene allein schon durch die Schriftform und die gemeinsame Unterschrift vermittelt. Die mit der Eingliederungsvereinbarung verbundenen Möglichkeiten zur Kürzung des Arbeitslosengeldes

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/eingliederungsvereinbarungen-im-jobcenter-schaffen-verbindlichkeit-aber-die-mitwirkungspflichten-dominieren/> | 3

II verdeutlichen darüber hinaus die Konsequenzen mangelnder Bemühungen der Arbeitssuchenden.

Dass die Eingliederungsvereinbarung auf die mit dem Bezug steuerfinanzierter Leistungen verbundenen Pflichten hinweist, erachten viele der befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler grundsätzlich als hilfreich. Sie merken jedoch gleichzeitig an, dass die Eingliederungsvereinbarung einseitig auf Mitwirkungspflichten ausgerichtet sei. Dies zeigen Monika Senghaas, Sarah Bernhard und Carolin Freier im bereits erwähnten [IAB-Kurzbericht 5/2020](#). Die Eingliederungsvereinbarung enthalte etwa umfangreiche Informationen über Möglichkeiten zur Kürzung des Arbeitslosengeldes II, wenn die Leistungsberechtigten sich zu wenig bemühen. Welche Folgen es hat, wenn Jobcenter die vereinbarten Leistungen nicht erbringen, werde hingegen nicht erläutert.

Eingliederungsvereinbarungen sind lang und schwer verständlich

Insbesondere im Erstkontakt mit dem Jobcenter erhalten Leistungsberechtigte eine Fülle von Informationen. Aus diesem Grund sei es wichtig, so die befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler, Leistungsberechtigten etwas Schriftliches mit nach Hause zu geben. Die Eingliederungsvereinbarung eignet sich jedoch aus ihrer Sicht nicht unbedingt als Erinnerungshilfe. Sie bewerteten in der Online-Befragung des IAB insgesamt 25 Aussagen zur Eingliederungsvereinbarung (Details zu weiteren Forschungsergebnissen finden Sie im [IAB-Forschungsbericht 2/2019](#)).

Aussagen, die die Einsatzpraxis der Eingliederungsvereinbarung im Kontext des „Förderns und Forderns“ beschreiben, erhielten dabei eine verhältnismäßig hohe Zustimmung (siehe Abbildung 1). Ein vergleichsweise großer Teil der Befragten stimmte beispielsweise der Aussage zu: „Ich setzte die Eingliederungsvereinbarung dazu ein, Eigenbemühungen einzufordern.“ Ähnlich hohe Zustimmung erfuhr die Aussage: „Ich regle in der Eingliederungsvereinbarung Details zur Erstattung von Fahrt-, Kinderbetreuungs- oder Bewerbungskosten.“ Im Vergleich dazu war die Zustimmung zu Aussagen, die sich auf den Umfang und die Verständlichkeit der Eingliederungsvereinbarung beziehen, deutlich geringer.

Abb. 1: So schätzen Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler in Jobcentern die Rolle von Eingliederungsvereinbarungen (EinV) in der Beratung und Vermittlung ein

Zustimmung zu den Aussagen, Anteile an gültigen Angaben in Prozent

Fordern

EinV helfen mir, die nächsten Schritte meiner Leistungsberechtigten verbindlich freizulegen.



Ich setze EinV dazu ein, Eigenbemühungen einzufordern.



Fördern

EinV zeigen meinen Leistungsberechtigten, welche Unterstützung sie von unserem Jobcenter erwarten können.



Ich regle in EinV Details zur Erstattung von Kosten, z. B. Fahrtkosten, Kinderbetreuungskosten, Bewerbungskosten.



Schriftform

Der Umfang der EinV ist für meine Leistungsberechtigten angemessen.



Meine Leistungsberechtigten begreifen den Inhalt ihrer EinV.



Meine Leistungsberechtigten lesen ihre EinV.



■ voll und ganz ■ überwiegend ■ eher ■ eher nicht ■ überwiegend nicht ■ überhaupt nicht

Quelle: IAB-Online-Befragung in Jobcentern 2018. © IAB

Auch in den Interviews und Gruppendiskussionen war der Umfang von Eingliederungsvereinbarungen ein wichtiges Thema. Die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler erläuterten, das mehrseitige Dokument enthalte eine Reihe standardisierter

Quelle:
<https://www.iab-forum.de/eingliederungsvereinbarungen-im-jobcenter-schaffen-verbindlichkeit-aber-die-mitwirkungspflichten-dominieren/> | 5

Elemente, damit eine mögliche Kürzung des Arbeitslosengeldes II aufgrund von Pflichtverletzungen vor einem Gericht Bestand hat. Wegen der vorgegebenen Elemente sei die Eingliederungsvereinbarung „unübersichtlich“; es sei insgesamt ein „viel zu langer Text, eng geschrieben“. Dieser Text sei, so drückten es Teilnehmende einer Gruppendiskussion zugespitzt aus, „von Juristen für Juristen geschrieben“.

Eingliederungsvereinbarungen sind kein passendes Instrument für alle

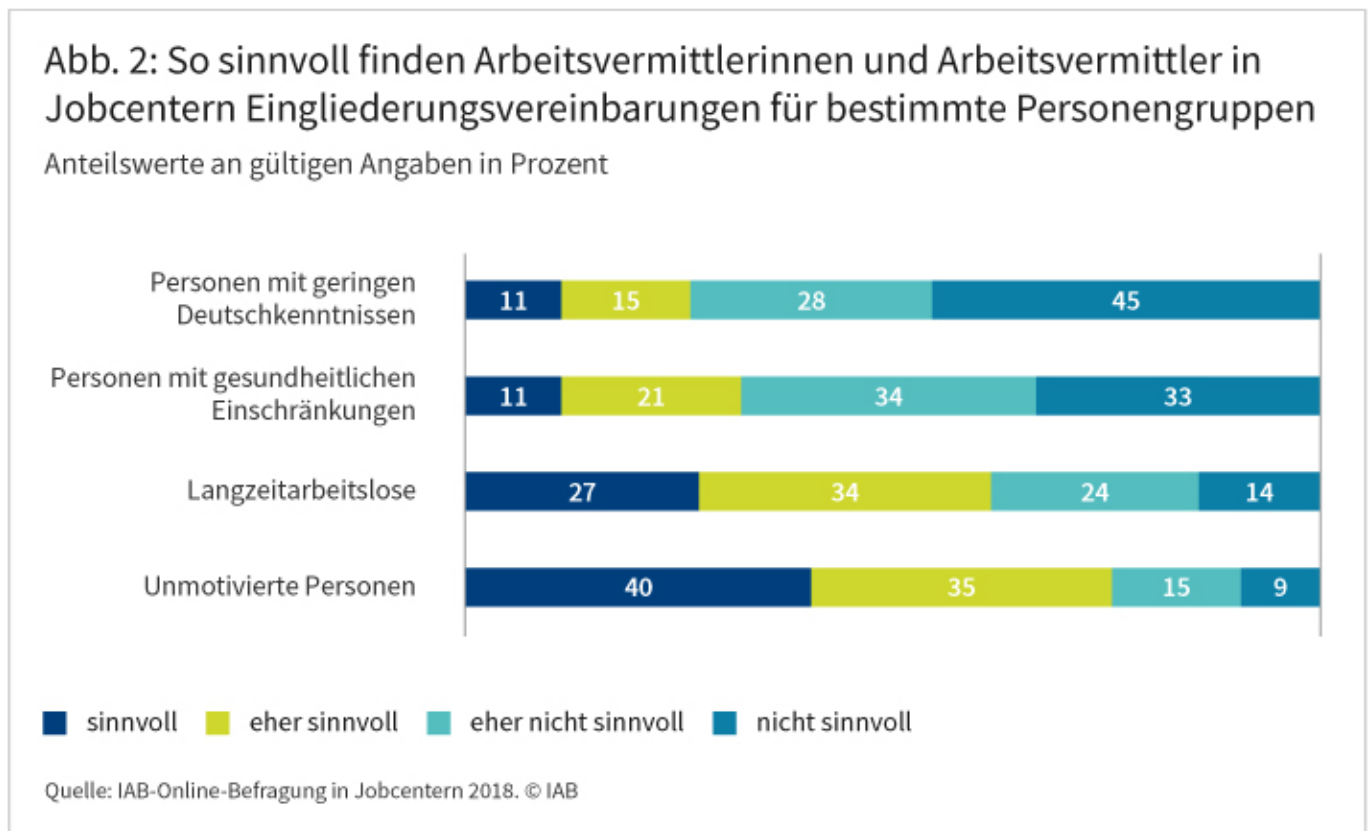
Die Eingliederungsvereinbarung bündelt in besonders prägnanter Weise das für die Arbeitsverwaltung typische „doppelte Mandat“ eines Dienstleistungs- und Kontrollauftrags. Im direkten Kontakt mit Leistungsberechtigten, so das Ergebnis einer [in diesem Jahr publizierten Analyse von Monika Senghaas und Sarah Bernhard](#), stellen Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler manchmal unterstützende und manchmal fordernde Elemente der Eingliederungsvereinbarung in den Vordergrund. Dabei unterscheiden sie zwischen Erst- und Folgegesprächen.

Teilnehmende einer Gruppendiskussion erläuterten, sie hielten im Erstkontakt mit Leistungsberechtigten häufig nicht unmittelbar eine Anzahl nachzuweisender Suchbemühungen in der Eingliederungsvereinbarung fest, sondern erst, wenn sie den Eindruck hätten, eine Vorgabe könne hilfreich sein. Die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler entscheiden zudem, wann und wie ausführlich sie im Beratungsgespräch auf Kürzungsmöglichkeiten des Arbeitslosengeldes II bei Pflichtverletzungen eingehen und wie sie die Eingliederungsvereinbarung benennen. „Je nachdem, wer da sitzt“, führte beispielsweise eine befragte Person aus, bezeichne sie die Eingliederungsvereinbarung als „Vertrag“ oder – deutlich weniger verbindlich – als „Protokoll“.

Aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern sind Eingliederungsvereinbarungen nicht für alle Gruppen von Leistungsberechtigten ein gleichermaßen passendes Instrument. In der IAB-Online-Befragung schätzten sie ein, wie sinnvoll sie Eingliederungsvereinbarungen für bestimmte Personengruppen finden. Am sinnvollsten hielten die Befragten Eingliederungsvereinbarungen für unmotivierte Personen, am wenigsten sinnvoll für Personen mit geringen Deutschkenntnissen oder mit gesundheitlichen Einschränkungen (siehe Abbildung 2).

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/eingliederungsvereinbarungen-im-jobcenter-schaffen-verbindlichkeit-aber-die-mitwirkungspflichten-dominieren/> | 6



Während Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler im Beratungsgespräch je nach ihrer Einschätzung der Situation unterstützende oder fordernde Elemente ins Blickfeld rücken können, benennt das schriftliche Dokument im Regelfall explizit Mitwirkungspflichten und die finanziellen Folgen von Pflichtverletzungen. Die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler in den Jobcentern empfinden dies dann als ungünstig, wenn der Aufbau von Vertrauen im Vordergrund steht, wie die Auswertung der Interviews zeigt. Damit sie Leistungsberechtigte zielgerichtet beraten und unterstützen können, müssen diese ihre Situation offen darlegen und beispielsweise von Schulden, gesundheitlichen Einschränkungen oder belastenden sozialen Beziehungen berichten. Wird im ersten Beratungsgespräch unmittelbar eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen, könne dies einen Bruch im Vertrauensaufbau erzeugen.

Zudem drohe die Eingliederungsvereinbarung, bei der Beratung von Leistungsberechtigten mit komplexen Problemlagen zu einer leeren bürokratischen Übung zu werden. Wenn gesundheitliche und andere individuelle Einschränkungen die Eingliederung in den Arbeitsmarkt als unmittelbares Ziel wenig realistisch erscheinen lassen, suche man manchmal „händeringend nach irgendwelchen Textbausteinen“, um das Dokument zu befüllen. In diesen Konstellationen empfinden viele Arbeitsvermittlerinnen und

Arbeitsvermittler den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung als wenig zielführend für die weitere Zusammenarbeit mit den Leistungsberechtigten und für deren Eingliederung in den Arbeitsmarkt.

Fazit

Die Eingliederungsvereinbarung ist ein arbeitsmarktpolitisches Pflichtinstrument, denn ihr Einsatz liegt nicht im Ermessen der Jobcenter, sondern ist gesetzlich verpflichtend für alle [erwerbsfähigen](#) Leistungsberechtigten zu Beginn ihres Arbeitslosengeld-II-Bezugs. Aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler sollen Eingliederungsvereinbarungen viele – teils widersprüchliche – Anforderungen erfüllen. Sie sollen den sozialpolitischen Grundsatz des „Förderns und Forderns“ konkretisieren, eine Erinnerungshilfe bieten und Verbindlichkeit herstellen.

Diese Anforderungen erfüllen Eingliederungsvereinbarungen unterschiedlich gut. Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler beurteilen sie als hilfreich, um Verpflichtungen zu benennen und die Konsequenzen unzureichender Mitwirkung zu verdeutlichen. Sie schätzen sie jedoch als zu lang und zu schwer verständlich ein. Aus ihrer Sicht kann ein zu früher Abschluss solcher Vereinbarungen zudem den Aufbau von Vertrauen behindern.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber im November 2019 aufgefordert, neu zu regeln, wie das Arbeitslosengeld II bei Pflichtverletzungen gekürzt wird. Von einer gesetzlichen Neuregelung wäre auch die Eingliederungsvereinbarung indirekt betroffen, da sie unter anderem die Pflichten der Leistungsberechtigten konkretisiert.

Ein möglicher Ansatzpunkt für eine Reform der Eingliederungsvereinbarung wäre eine Flexibilisierung ihres Einsatzes. Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler erhielten dabei größere Ermessensspielräume beim Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung. Denkbar wäre zudem eine Flexibilisierung der Inhalte der Eingliederungsvereinbarung. Absprachen und Unterstützungsmöglichkeiten könnten etwa zunächst ohne eine rechtlich verbindliche Androhung von Arbeitslosengeld-II-Kürzungen festgehalten werden und so den Ansprüchen an eine gemeinsame Aushandlung, die Herstellung von Transparenz und die Förderung von Motivation und Vertrauen entsprechen. Sofern notwendig könnte ein weiteres Dokument die Rechtsverbindlichkeit der Pflichten ergänzen.

Ein größerer Spielraum hinsichtlich des Einsatzes von Eingliederungsvereinbarungen könnte die Beratung und Vermittlung in den Jobcentern bürokratisch entlasten und im besten Fall die Unterstützung von Eingliederungen effektiver machen. Bislang liegen zur Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen auf die Arbeitsmarktintegration von ALG-II-Beziehenden keine

Quelle:

<https://www.iab-forum.de/eingliederungsvereinbarungen-im-jobcenter-schaffen-verbindlichkeit-aber-die-mitwirkungspflichten-dominieren/> | 8

Forschungsergebnisse vor. Das IAB wird hierzu bis Ende 2021 neue Erkenntnisse erarbeiten.

Literatur

Bernhard, Sarah; Freier, Carolin; Ramos Lobato, Philipp; Senghaas, Monika; Stephan, Gesine (2019): [Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen: Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 2.

Bieback, Karl-Jürgen (2009): [Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung](#). In: Zeitschrift für Rechtssoziologie 30, Heft 2, S. 185-213.

Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): [Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht](#). IAB-Kurzbericht Nr. 18.

Senghaas, Monika (2021): [Street-level judgements about welfare deservingness. How jobcentre advisors decide about the individual mix of 'support' and 'demand' in the delivery of activation policies](#). In: Social Policy and Society, Volume 20, Issue 3, pp. 385-399.

Senghaas, Monika; Bernhard, Sarah (2021): [Arbeitsvermittlung im Spannungsfeld von Dienstleistung und Kontrolle. Eine multimethodische Studie zu Eingliederungsvereinbarungen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende](#). In: Sozialer Fortschritt, Bd. 70, Heft 99, S. 1-21 (online first).

Senghaas, Monika; Bernhard, Sarah; Freier, Carolin (2020): [Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein](#). IAB-Kurzbericht Nr. 5.