

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

5|2020

In aller Kürze

- In der Eingliederungsvereinbarung müssen Vermittlungsfachkräfte den Grundsatz „Fördern und Fordern“ konkretisieren, indem sie dort Leistungen des Jobcenters und Pflichten der Arbeitsuchenden festhalten. Die schriftliche Form dient aus ihrer Sicht vor allem der Dokumentation und der Transparenz.
- Dabei nehmen Informationen zu möglichen Kürzungen des Arbeitslosengeldes II bei unzureichender Pflichterfüllung viel Raum ein. Unter anderem deshalb ist die Eingliederungsvereinbarung nach Meinung der Vermittlungsfachkräfte zu lang und insbesondere für Arbeitsuchende mit geringen Deutschkenntnissen schwer verständlich.
- Arbeitsuchende bewerten ihr Jobcenter besser, wenn es aus ihrer Sicht die festgelegten Leistungen umsetzt. Gleiches gilt, wenn sie dort eine feste Ansprechperson haben und ausführliche Gespräche zu ihrer Situation führen können.
- Auch Vermittlungsfachkräfte halten Beratungsgespräche für wichtig, um Vertrauen aufzubauen und die Grundlage für eine gute Zusammenarbeit zu schaffen. Dabei spielt die Eingliederungsvereinbarung eine eher nachgeordnete Rolle.
- In ihrer gegenwärtigen Form sind Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte nicht jederzeit und nicht für alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gleichermaßen sinnvoll.

Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter

Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein

von Monika Senghaas, Sarah Bernhard und Carolin Freier

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende sollen die Jobcenter nach § 15 Sozialgesetzbuch II mit allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine Eingliederungsvereinbarung abschließen. Sie regelt, welche Bemühungen Arbeitsuchende in welcher Häufigkeit und mit welchen Nachweispflichten erbringen sollen und mit welchen Leistungen das Jobcenter die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit unterstützt. Dieser IAB-Kurzbericht zeigt, wie Vermittlungsfachkräfte die Eingliederungsvereinbarung einschätzen und welche Rolle sie spielt, wenn Arbeitsuchende die Zusammenarbeit mit ihrem Jobcenter bewerten.

Die Eingliederungsvereinbarung als Vertrag zwischen Jobcenter und Arbeitsuchenden (vgl. Infobox 1 auf Seite 2) ist „das maßgebliche Werkzeug [...] zur Festlegung gegenseitiger Rechte und Pflichten“ (Deutscher Bundestag 2016). Sie konkretisiert – so die Intention des

Gesetzgebers – den Grundsatz des „Förderns und Forderns“ für die einzelnen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und ist damit ein Kernelement aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland.

Der politische Diskurs zur Rolle von Eingliederungsvereinbarungen setzt unterschiedliche Akzente auf ihre fördernden oder ihre fordernden Elemente. So empfahl die damalige Kommission für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (die sogenannte Hartz-Kommission) die Einführung von Eingliederungsvereinbarungen, weil damit „die Ernsthaftigkeit der eigenständigen Integrationsbemühungen verstärkt werden“ könne (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2002) – und betonte damit den Grundsatz des Forderns. Diesem verleiht die Verknüpfung der Eingliederungsvereinbarung mit Kürzungen des Arbeitslosengeldes II als möglichen Sanktionen bei Pflichtverletzungen Nachdruck (vgl. Infobox 1).

In jüngeren Diskursen wünscht sich der Gesetzgeber die „stärkere Nutzung [...] der Eingliederungsvereinbarung als kooperatives Gestaltungsmittel“ (Deutscher Bundestag 2016). Dahinter steht die Idee, soziale Dienstleistungen in einem partizipativen Koproduktionsprozess zu erbringen. In diesem sollten Vermittlungsfachkräfte und Leistungsberechtigte gemeinsam Ziele aushandeln und den Weg dorthin im Konsens festlegen, um ihre gebündelten Kompetenzen zu nutzen.

Einen Impuls zur Weiterentwicklung der Eingliederungsvereinbarung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende setzte das Bundesverfassungsgericht im November 2019. Es bestätigte zwar den Grundsatz des „Förderns und Forderns“ und die

damit verbundenen Mitwirkungspflichten beim Bezug existenzsichernder Leistungen. Allerdings genügten die gesetzlichen Regelungen zu den Kürzungsmöglichkeiten des Arbeitslosengeldes II nicht durchgehend den strengen Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit. Deshalb erklärte das Bundesverfassungsgericht Kürzungen des Arbeitslosengeldes II teilweise für verfassungswidrig. Dies wird Auswirkungen auf die Ausgestaltung der Eingliederungsvereinbarung haben.

Dieser IAB-Kurzbericht beleuchtet die Rolle der Eingliederungsvereinbarung in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter aus Sicht von Vermittlungsfachkräften auf Basis von Daten einer Online-Befragung und aus Gruppendiskussionen mit Vermittlungsfachkräften (vgl. Infobox 2). Außerdem wird ergänzend die Perspektive der Arbeitsuchenden einbezogen: Auswertungen der jährlich durchgeführten IAB-Panelbefragung Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS) zeigen, welche Rolle Erfahrungen im Jobcenter – insbesondere mit der Eingliederungsvereinbarung – spielen, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte die Zusammenarbeit mit ihrem Jobcenter bewerten (vgl. Infobox 3 auf Seite 6).

1

Die Eingliederungsvereinbarung

Eingliederungsvereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge (§ 53 SGB X) zwischen Arbeitsuchenden und ihrem Jobcenter. Sie sollen den Eingliederungsprozess in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt strukturieren und Transparenz und gegenseitige Verbindlichkeit herstellen. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende – dem Rechtskreis SGB II – halten die Jobcenter mit jeder und jedem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten schriftlich fest, welche Bemühungen sie in welcher Häufigkeit und mit welchen Nachweispflichten erbringen sollen und welche Leistungen des Jobcenters dabei unterstützen. Die Eingliederungsvereinbarung ist spätestens nach sechs Monaten fortzuschreiben und regelmäßig zu überprüfen (§ 15 SGB II).

Wenn Leistungsberechtigte ihre Eigenbemühungen aus der Eingliederungsvereinbarung nicht in ausreichendem Umfang nachweisen, stellt dies eine Pflichtverletzung dar (§ 31 Abs. 1 SGB II). Pflichtverletzungen führen zur (stufenweisen) Kürzung des Arbeitslosengeldes II (§ 31a SGB II). Eine solche Kürzung ist nur möglich, wenn die bzw. der Leistungsberechtigte die Rechtsfolgen kennt. Deshalb enthält die Eingliederungsvereinbarung üblicherweise die Rechtsfolgenbelehrung, welche die Kürzung des Arbeitslosengeldes II bei Pflichtverletzungen individuell präzisiert. Eine Eingliederungsvereinbarung gilt als rechtssicher, wenn eine vollzogene Kürzung des Arbeitslosengeldes II aufgrund von Pflichtverletzungen vor einem Gericht Bestand hat. Wenn Leistungsberechtigte ihre Eingliederungsvereinbarung nicht unterschreiben, kann das Jobcenter die Inhalte der Eingliederungsvereinbarung durch einen Verwaltungsakt rechtswirksam werden lassen.

2

Daten und Methode: Wie bewerten Vermittlungsfachkräfte in Jobcentern die Eingliederungsvereinbarung?

• IAB-Online-Befragung von Vermittlungsfachkräften

Die IAB-Online-Befragung von Vermittlungsfachkräften (Bernhard et al. 2019) fand Anfang 2018 in bundesweit sieben Jobcentern statt. Die Jobcenter befinden sich sowohl in städtischen und ländlichen als auch in strukturschwachen und strukturstärkeren Regionen. Von 707 angeschriebenen Vermittlungsfachkräften nahmen 360 an der Befragung teil.

• IAB-Gruppendiskussionen mit Vermittlungsfachkräften

Im ersten Halbjahr 2018 fanden Gruppendiskussionen unter Vermittlungsfachkräften in sieben Jobcentern statt. Die Gruppen setzten sich aus 4 bis 7 Vermittlungsfachkräften eines Jobcenters zusammen. Die Moderatorinnen stellten Leitfragen zur Rolle der Eingliederungsvereinbarung in der Beratung und Vermittlung. Im Vordergrund stand das Gespräch der teilnehmenden Vermittlungsfachkräfte untereinander. Die Gruppendiskussionen wurden akustisch aufgenommen und anschließend verschriftlicht. Sie wurden für diesen IAB-Kurzbericht anhand einer qualitativen Inhaltsanalyse ausgewertet.

Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte

Verpflichtende Eigenbemühungen konkretisieren das Prinzip des Forderns

Die Vermittlungsfachkräfte der Jobcenter sehen Eingliederungsvereinbarungen im Kontext des Grundsatzes „Fördern und Fordern“ verankert. In der IAB-Online-Befragung bewerteten sie insgesamt 25 Aussagen zur Rolle der Eingliederungsvereinbarung im Beratungs- und Vermittlungsprozess (Bernhard et al. 2019). Vergleichsweise hohe Zustimmung erhielt die Aussage: „Ich setze Eingliederungsvereinbarungen dazu ein, Eigenbemühungen einzufordern.“ Ebensolche Zustimmung gab es für Aussagen, die Eingliederungsvereinbarung helfe, die nächsten Schritte verbindlich festzulegen oder erforderliche Eigenbemühungen aufzuzeigen (vgl. Abbildung A1, Seite 3).

Auch in den IAB-Gruppendiskussionen mit Vermittlungsfachkräften wird das Prinzip des Forderns thematisiert. Vielen Vermittlungsfachkräften ist die Möglichkeit wichtig, das Arbeitslosengeld II

bei unzureichenden Eigenbemühungen zu kürzen. Es gehe darum, „Grenzen aufzuzeigen“ und die Wechselseitigkeit im Verhältnis zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten zu unterstreichen:

„Zu zeigen, das ist nicht eingleisig, sondern es ist eine beidseitige Geschichte. Also nicht nur ich muss was bringen, sondern das Gegenüber muss auch was bringen.“

Um dies zu erreichen, müsse es nicht zu einer tatsächlichen Kürzung des Arbeitslosengeldes II kommen. Die Existenz von Sanktionen sowie ihre Androhung im Beratungsgespräch können bereits regelkonformes Verhalten fördern (z. B. Götz et al. 2010). Mit dem Hinweis auf die Konsequenzen von Pflichtverletzungen wird den Anforderungen des Jobcenters Nachdruck verliehen.

Die Leistungszusagen des Jobcenters entsprechen dem Prinzip des Förderns

Neben den Pflichten der Leistungsberechtigten enthält die Eingliederungsvereinbarung Aussagen zu den Leistungen des Jobcenters. In der IAB-Online-Befragung stimmten vergleichsweise viele Vermittlungsfachkräfte der Aussage zu, Details zur Erstattung von Fahrt-, Kinderbetreuungs- oder Bewerbungskosten in der Eingliederungsvereinbarung zu regeln. Daneben gibt es vergleichsweise breite Zustimmung zur Aussage, die Eingliederungsvereinbarung helfe, die Unterstützung des Jobcenters aufzuzeigen (vgl. Abbildung A1). Auf diese Weise schaffe die Eingliederungsvereinbarung Transparenz über die Leistungen des Jobcenters, erklären Vermittlungsfachkräfte in den IAB-Gruppendiskussionen. Gleichzeitig können Vermittlungsfachkräfte in der Eingliederungsvereinbarung festhalten, welche Nachweise für die Erstattung von Kosten erforderlich sind, oder die Kontaktdaten von Beratungsstellen aufnehmen.

Auch beim „Fördern“ ist Vermittlungsfachkräften Verbindlichkeit wichtig. Die Zusicherung einer Förderung, etwa durch die in der Eingliederungsvereinbarung festgehaltene Ausgabe eines Bildungsgutscheins zur Übernahme von Weiterbildungskosten, stelle „Verbindlichkeit unsererseits“ her. Arbeitsuchende erhielten dadurch Sicherheit und könnten sich auf die Leistungszusage berufen, beispielsweise wenn sich die feste Ansprechperson im Jobcenter ändere – so Teilnehmende an einer IAB-Gruppendiskussion. Fördererelemente können

allerdings auch einen fordernden Charakter haben. So weisen Vermittlungsfachkräfte in der Eingliederungsvereinbarung zugleich auf mögliche Kürzungen des Arbeitslosengeldes II bei Nichtteilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme hin.

Für das „Fördern“ wie für das „Fordern“ gilt: Die schriftliche Form ist aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte grundsätzlich wichtig, um Transparenz zu schaffen. Gerade wenn jemand zum ersten Mal Kontakt mit dem Jobcenter habe, werde er mit einer Vielzahl an Informationen konfrontiert. In diesem Zusammenhang sei die Eingliederungsvereinbarung eine Erinnerungshilfe: Hier können Leistungsberechtigte zu Hause nachlesen, was im Jobcenter besprochen wurde.

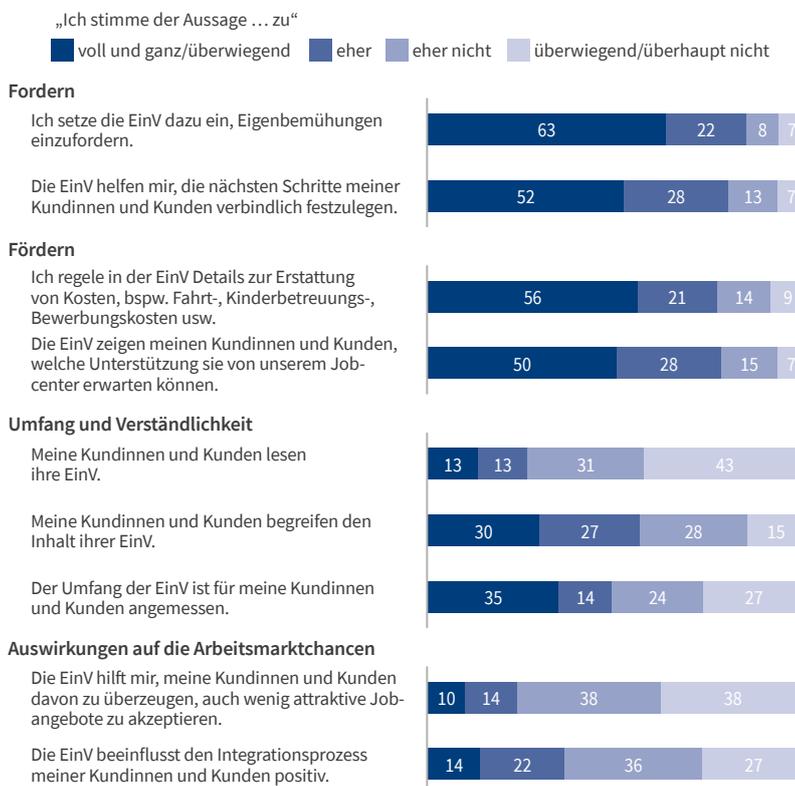
Eingliederungsvereinbarungen sind umfangreich

Ob die Eingliederungsvereinbarung in ihrer gegenwärtigen Form eine geeignete Erinnerungshilfe darstellt, sollte auch in der IAB-Online-Befragung bewertet werden. Dabei zeigt sich eine vergleichs-

A1

So schätzen Vermittlungsfachkräfte in Jobcentern die Rolle von Eingliederungsvereinbarungen (EinV) im Beratungs- und Vermittlungsgespräch ein

Zustimmung zu Aussagen zur Rolle der Eingliederungsvereinbarung, Anteilswerte an gültigen Angaben in Prozent



Anmerkung: Zu jeder der aufgeführten Aussagen liegen zwischen 327 und 340 Einschätzungen von Vermittlungsfachkräften vor.

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

weise geringe Zustimmung zur Angemessenheit ihres Umfangs. Die Aussage, Leistungsberechtigte würden die Eingliederungsvereinbarung begreifen, trifft auf ähnlich geringe Zustimmung. Vermittlungsfachkräfte bewerten die Ausgestaltung der Eingliederungsvereinbarung also teils kritisch. Außerdem glauben sie eher nicht, die Eingliederungsvereinbarung würde von den Leistungsberechtigten gelesen (vgl. Abbildung A1).

In den IAB-Gruppendiskussionen schildern Vermittlungsfachkräfte, im Lauf der Zeit habe sich die Eingliederungsvereinbarung zu einem mehrseitigen Dokument entwickelt. Das führen sie auf die Ausrichtung am Ziel der Rechtssicherheit (vgl. Infobox 1) zurück. Eine Vermittlungsfachkraft bringt dies in der plakativen Aussage zum Ausdruck, Form und Inhalt der Eingliederungsvereinbarung habe

„nicht die Ministerialbürokratie geschaffen, hat auch nicht der Gesetzgeber geschaffen, das haben die Gerichte geschaffen. Indem sie gesagt haben, liebe Jobcenter, so geht es nicht.“

So enthält die Eingliederungsvereinbarung in ihrer aktuellen Form eine Reihe standardisierter Elemente. Dies sind beispielsweise einleitende Informationen über den Vertragscharakter, Informationen zur regelmäßigen Überprüfung und Fortschreibung der Eingliederungsvereinbarung und die abschließende Rechtsfolgenbelehrung über mögliche Kürzungen des Arbeitslosengeldes II. Solche standardisierten Elemente bleiben auch dann Bestandteil der Eingliederungsvereinbarung, wenn diese im Vermittlungsprozess angepasst wird, weil beispielsweise die Finanzierung einer beruflichen Weiterbildung in Aussicht gestellt wird. Vermittlungsfachkräfte kritisieren, „mit dem ganzen Text, wo dann das Relevante gerade mal zwei, drei Zeilen ist“, gehe die Übersichtlichkeit verloren.

Eingliederungsvereinbarungen sind schwer verständlich

Neben dem Umfang beurteilen Vermittlungsfachkräfte die Verständlichkeit größtenteils kritisch. Die Eingliederungsvereinbarung und speziell die Rechtsfolgenbelehrung, so drücken es Teilnehmende einer IAB-Gruppendiskussion zugespitzt aus, sei „von Juristen für Juristen geschrieben“. Häufig wird der Wunsch nach einer einfachen, verständlichen Sprache geäußert.

In der begrenzten Zeit eines Beratungsgesprächs ist es Vermittlungsfachkräften nicht möglich, das mehrseitige Dokument Satz für Satz zu erläutern. Um die Übersichtlichkeit zu erhöhen, heben Vermittlungsfachkräfte wichtige Bestandteile bisweilen farblich hervor. Vermittlungsfachkräfte kritisieren, für eine gründliche Durchsicht des gesamten Dokuments bliebe insbesondere in den Erstberatungen, in denen viele Informationen ausgetauscht werden müssen, keine Zeit.

Im Vordergrund stehen die Mitwirkungspflichten

Viele Vermittlungsfachkräfte sehen die Eingliederungsvereinbarung in ihrer aktuellen Form als ein Instrument an, das sich in erster Linie am Ziel der Rechtssicherheit ausrichtet. Unter diesen Rahmenbedingungen rücken die Eigenbemühungen der Leistungsberechtigten und die Kürzung des Arbeitslosengeldes II bei unzureichenden Eigenbemühungen in den Vordergrund. Vermittlungsfachkräfte schildern in den IAB-Gruppendiskussionen, für sie sei die Eingliederungsvereinbarung hauptsächlich dann wichtig, wenn sie Leistungsberechtigte nachdrücklich auf die „Mitwirkungspflichten“ hinweisen und dies durch den Verweis auf die Folgen nicht eingehaltener Vereinbarungen untermauern wollen. Das sei bei Personen der Fall,

„die nicht so motiviert sind. Dass man doch irgendwann mal [...] sagt, wenn du jetzt nicht mitspielst, dann bekommst du eben eine Sanktion.“

Grundsätzlich kann die Eingliederungsvereinbarung aber auch auf andere Weise Wirkung entfalten, nämlich durch die aktive Einbindung der Leistungsberechtigten. Einzelne Stimmen in den IAB-Gruppendiskussionen betonten, eine gemeinsame Erarbeitung der Eingliederungsvereinbarung fördere die Akzeptanz der darin festgehaltenen wechselseitigen Rechte und Pflichten:

„Wenn die gefühlt haben, sie haben das selbst bestimmt oder durften mitreden, und ich das dann festhalte, dann ist das was ganz anderes.“

Eine konsensorientierte Aushandlung könne zudem eine höhere Eigeninitiative zur Folge haben, so „dass die Motivation von den Kunden selbst kommt“. Dieser Aspekt scheint allerdings in der Einsatzpraxis eher im Hintergrund zu stehen. In den IAB-Gruppendiskussionen überwiegt die Auffassung, die Eingliederungsvereinbarung komme aktuell „nur dann zum Tragen, wenn es irgendwelche Diskrepanzen

gibt. Wenn es um Sanktionen geht“. Diesen Befund stützt die IAB-Online-Befragung: Vermittlungsfachkräfte bewerten dort den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen für unmotivierte Personen im Vergleich zu anderen Personengruppen als am sinnvollsten (vgl. Abbildung A2).

Das Beratungsgespräch ist entscheidend

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende halten die Jobcenter mit allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten schriftlich fest, welche Bemühungen sie in welcher Häufigkeit und mit welchen Nachweispflichten erbringen sollen und welche Leistungen des Jobcenters dabei unterstützen. Aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte sind Eingliederungsvereinbarungen in der gegenwärtigen Form jedoch nicht für alle Gruppen von Leistungsberechtigten ein gleichermaßen passendes Instrument. In der IAB-Online-Befragung bewerten sie Eingliederungsvereinbarungen für Personen mit geringen Deutschkenntnissen oder mit gesundheitlichen Einschränkungen als am wenigsten sinnvoll. In den IAB-Gruppendiskussionen beschreiben sie den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung in Konstellationen, in denen Beratungsbedarf jenseits der reinen Arbeitsvermittlung besteht, als wenig hilfreich. Solche Fälle erleben Vermittlungsfachkräfte jedoch als bedeutsamen Bestandteil ihrer täglichen Arbeit.

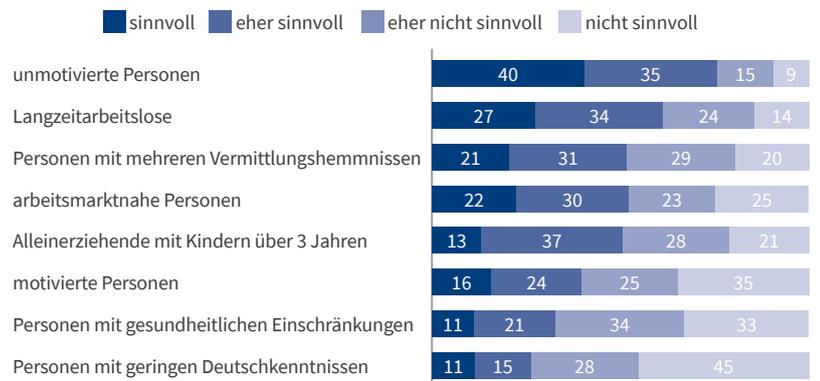
Wenn Leistungsberechtigte beispielsweise mit körperlichen oder psychischen Einschränkungen, Suchterkrankungen oder Schulden zu tun haben, sei es häufig nicht zielführend, Druck aufzubauen – so die Erfahrung der Vermittlungsfachkräfte. Vielmehr habe es sich in diesen Fällen bewährt, vorrangig Orientierung zu bieten und auf Unterstützungsangebote aufmerksam zu machen. Es sei wichtig, Schritt für Schritt eine tragfähige Grundlage aufzubauen, wobei dem ersten Beratungsgespräch eine große Bedeutung zukomme:

„Und im Erstgespräch ist es sehr wichtig, dass man diese Vertrauensbasis aufbaut. Weil wenn man schon im Erstgespräch vermittelt, dass man gegeneinander und nicht miteinander arbeitet, macht man sich sehr viel für die Zukunft kaputt.“

Nur auf einer entsprechenden Vertrauensbasis berichten Leistungsberechtigte von prekären persönlichen Lebensumständen, die individuelle Barrieren für die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit

So sinnvoll finden Vermittlungsfachkräfte in Jobcentern Eingliederungsvereinbarungen für bestimmte Personengruppen

Anteilswerte an gültigen Angaben in Prozent



Anmerkung: Zu jeder der aufgeführten Personengruppen liegen zwischen 286 und 321 Einschätzungen von Vermittlungsfachkräften vor.

Quelle: IAB-Online-Befragung von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern 2018 (vgl. auch Bernhard et al. 2019). © IAB

darstellen können (siehe auch Senghaas et al. 2019). Eine Vermittlungsfachkraft illustriert dies am Beispiel von verschuldeten Leistungsberechtigten. Aufgrund von Tilgungsverpflichtungen hätten diese oftmals bereits am Monatsanfang das Arbeitslosengeld II aufgebraucht.

„Und für die besteht gar nicht die Option, Arbeit aufzunehmen. Weil denen bewusst ist, dass sie erst ab Ende des ersten Monats Arbeit Geld bekommen würden, und deswegen die Sorge haben, dass sie verhungern würden in der Zeit. Und das erst mal rauszufinden, den Leuten klarzumachen, dass wir theoretisch ein Darlehen zahlen könnten, um diesen einen Monat zu überbrücken, obwohl sie Arbeitslosengeld II kriegen, das dauert. So was überhaupt rauszukriegen.“

Insgesamt legen die Befunde den folgenden Schluss nahe: Eingliederungsvereinbarungen stellen in vielen Fallkonstellationen ein nachgeordnetes Element in der Beratung und Vermittlung der Jobcenter dar. Im Vordergrund steht das Beratungsgespräch selbst. Vermittlungsfachkräfte beschreiben die Gesprächsführung als entscheidend, um auf Leistungsberechtigte einzugehen und die Grundlage für eine kooperative Zusammenarbeit zu legen. Dies erklärt, warum Vermittlungsfachkräfte in der IAB-Online-Befragung Aussagen zur Wirksamkeit der Eingliederungsvereinbarung für den Integrationsprozess in den Arbeitsmarkt und auf die Konzessionsbereitschaft vergleichsweise wenig zustimmen (vgl. Abbildung A1).

Gut beratene Leistungsberechtigte schätzen ihr Jobcenter besser ein

Welche Rolle spielt die Eingliederungsvereinbarung aus der Sicht der Leistungsberechtigten bei der Bewertung ihres Jobcenters? Und wie bewerten sie grundsätzlich die Zusammenarbeit mit ihrem Jobcenter? Hinweise zur Beantwortung dieser Fragen liefern Daten aus den Jahren 2015 bis 2018 der IAB-Panelbefragung PASS (vgl. Infobox 3).

Eine multivariate Analyse zeigt: In der Eingliederungsvereinbarung versprochene Leistungen sind bei der Bewertung des Jobcenters durch die

Leistungsberechtigten wichtig. Diese bewerten ihr Jobcenter in solchen Jahren schlechter, in denen die versprochenen Leistungen aus der Eingliederungsvereinbarung – in der Wahrnehmung der Befragten – nur teilweise oder überhaupt nicht erfüllt wurden (vgl. Tabelle T1). Umgekehrt fällt die Bewertung bei Erfüllung der Leistungen besser aus.

Ebenso bewerten Leistungsberechtigte ihr Jobcenter in den Jahren, in denen sie eine berufliche Weiterbildung angeboten bekommen, besser. Alle anderen abgefragten Angebote, wie etwa Stellenangebote, Aktivierungsgutscheine oder Kostenübernahmen, hatten jedoch keinen Einfluss auf die Bewertung.

Veränderte Einschätzungen, inwieweit die eigenen Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung erfüllt wurden, spielen ebenfalls keine Rolle bei der Jobcenterbewertung. Trotzdem kommen Forderungen des Jobcenters bei den Leistungsberechtigten weniger gut an. Sie bewerten beispielsweise die Zusammenarbeit mit ihrem Jobcenter in solchen Jahren schlechter, in denen die Forderung an sie gestellt wird, eine aus ihrer Sicht unpassende Beschäftigung aufzunehmen. Andere Forderungen sind dagegen für die Bewertung nicht relevant, etwa die Teilnahme an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik oder Bemühungen zur Arbeitssuche. Ebenso zeigen sich keine Unterschiede in der Jobcenterbewertung in den Jahren, in denen Befragte angaben, nicht alle Folgen bei Nichterfüllung der Pflichten verstanden zu haben. Dies betraf rund 6 Prozent der Angaben.

Außerdem zeigt sich: Leistungsberechtigte möchten sich gut beraten fühlen. Sie bewerten die Zusammenarbeit mit ihrem Jobcenter schlechter, solange sie dort kein ausführliches Gespräch über ihre berufliche und private Situation führen konnten oder wenn sie in einem Jahr angeben, dort keine feste Ansprechperson zu haben. Umgekehrt heißt das, die Jobcenterbewertungen fallen positiver aus für Zeiten, in denen Leistungsberechtigte eine feste Ansprechperson haben und ihre berufliche und private Situation ausführlich besprechen können.

3

Daten und Methode:

Wie bewerten Leistungsberechtigte die Zusammenarbeit mit ihrem Jobcenter? Wie hängt diese Bewertung mit ihren Erfahrungen in Beratungs- und Vermittlungsgesprächen im Jobcenter zusammen?

Datengrundlage für die Beantwortung dieser Fragen ist die IAB-Panelbefragung Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS). Dies ist eine sich jährlich wiederholende Haushaltsbefragung zu den Themen Arbeitsmarkt, Armut und soziale Sicherung. Die Befragung richtet sich überwiegend, aber nicht ausschließlich an Haushalte mit geringem Einkommen. In den Jahren 2015 bis 2018 gab es einen Fragenkomplex zur Zusammenarbeit mit dem Jobcenter. Dieser richtete sich an Leistungsberechtigte der Grundversicherung für Arbeitsuchende, die Kontakt zu ihrem Jobcenter hatten. Die Befragten konnten die folgenden sechs Aussagen auf einer vierstufigen Skala von „trifft überhaupt nicht zu“ bis „trifft voll und ganz zu“ bewerten:

- Die Mitarbeiter des Jobcenters haben mit mir ausführlich besprochen, wie ich meine Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern kann. (+)
- Ich hatte das Gefühl, dass ich den Mitarbeitern vertrauen kann. (+)
- Die Mitarbeiter des Jobcenters haben mir geholfen, eine neue Perspektive zu entwickeln. (+)
- Es wurden nur Forderungen gestellt, statt mir wirklich zu helfen. (-)
- Die Mitarbeiter des Jobcenters haben mich bevormundet. (-)
- Ich hatte keine Möglichkeit, meine eigenen Vorstellungen in dem Gespräch einzubringen. (-)

Die Bewertungen dieser drei positiven (+) und drei negativen (-) Aussagen sind für die Analyse in einem Index gebündelt: Höhere Indexwerte deuten auf eine bessere Gesamtbewertung hin und niedrigere Werte auf eine schlechtere. Der Index wurde in drei Schritten berechnet: (1) Kodierung der Skalenwerte in eine Richtung, (2) Addition der Skalenwerte und (3) Division dieser Summe durch 6. Der Index ist – wie die Aussagen – auf Werte zwischen 1 und 4 normiert. Sein Mittelwert liegt bei 2,7 mit einer Standardabweichung von 0,7. Der Cronbachs-Alpha-Wert des Index beträgt 0,76, d. h. die im Index gebündelten einzelnen Aussagen sind konsistent.

Damit soll folgende Frage beantwortet werden: Wie hängen die Erfahrungen der Leistungsberechtigten mit ihrem Jobcenter mit ihrer Bewertung des Jobcenters zusammen? Dafür eignet sich ein Panel-Regressions-Modell mit personenspezifischen fixen Effekten. Es identifiziert Zusammenhänge über zeitliche Veränderungen auf der Ebene der Person und rechnet zeitkonstante Unterschiede zwischen Personen heraus. Eine zeitliche Veränderung auf der Ebene der Person liegt etwa vor, wenn Person A in jedem Jahr andere Erfahrungen im Jobcenter macht oder wenn ihre Bewertung des Jobcenters anders ausfällt als im Vorjahr. Zeitkonstante Unterschiede zwischen Personen sind bspw. das Geschlecht oder der Migrationshintergrund.

Die Analyse-Stichprobe umfasst insgesamt 5.831 Jobcenter-Bewertungen von 3.829 Personen. 1.207 Personen bewerten ihr Jobcenter mindestens einmal anders als im Vorjahr. Da PASS nicht alle Erfahrungen im Jobcenter in jedem Jahr abfragt, werden zwei Modelle mit je unterschiedlichen Erfahrungen und Befragungsjahren berechnet.

Fazit

Vermittlungsfachkräfte in Jobcentern sehen in der Eingliederungsvereinbarung Vorteile wie auch Nachteile. Grundsätzlich, so die Befunde der IAB-Online-Befragung und der IAB-Gruppendiskussionen (vgl. Infobox 2), sei die Eingliederungsvereinbarung geeignet, den Grundsatz des „Förderns und Forderns“ in der Beratung und Vermittlung zu konkretisieren. Vermittlungsfachkräfte nutzen die Eingliederungsvereinbarung, um die nächsten Schritte für Leistungsberechtigte und die Unterstützung durch das Jobcenter verbindlich festzulegen. Zudem bietet die Schriftform der Eingliederungsvereinbarung eine Erinnerungshilfe. In ihrer aktuellen Form erfüllt sie diese Erinnerungsfunktion allerdings nur eingeschränkt. Das mehrseitige Dokument – für dessen möglichst rechtssichere Formulierung teilweise zentral vorgegebene Textelemente verwendet werden – ist aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte für viele Arbeitsuchende zu lang und zu schwer verständlich.

Wenn die Eingliederungsvereinbarung neben den Pflichten der Arbeitsuchenden Leistungen des Jobcenters expliziert, kann dies positiv wirken. Leistungsberechtigte bewerten ihr Jobcenter nämlich besser, wenn sie den Eindruck haben, es erfülle die in der Eingliederungsvereinbarung aufgeführten Leistungen.

Die hier dargestellten Analysen legen allerdings den Schluss nahe, dass in der Eingliederungsvereinbarung eher die Forderungen an die Leistungsberechtigten im Vordergrund stehen. Denn um Rechtssicherheit für die Jobcenter herzustellen, enthalten Eingliederungsvereinbarungen umfangreiche Informationen über Kürzungen des Arbeitslosengeldes II bei Pflichtverletzungen der Leistungsberechtigten. Dagegen enthalten sie keine Angaben zu Rechtsfolgen für die Jobcenter, wenn sie vereinbarte Leistungen nicht erbringen. Auch in der Praxis ist die Verknüpfung von Pflichtverletzung mit möglicher Leistungskürzung bedeutsam: Die Eingliederungsvereinbarung erscheint Vermittlungsfachkräften nicht für alle Gruppen von Leistungsberechtigten gleichermaßen sinnvoll, sondern wird in erster Linie als Instrument für Unmotivierte angesehen. Diese Tendenz zum „Fordern“ findet sich auch in den festgehaltenen Vereinbarungen wieder, wie die Ergebnisse einer Studie aus den Jahren 2008 und 2009 nahelegen:

Demnach wurden die Pflichten der Leistungsberechtigten häufig konkret aufgeführt, wohingegen die Leistungen der Arbeitsverwaltung eher vage benannt werden. Eingliederungsvereinbarungen

T1

So hängen veränderte Erfahrungen der Leistungsberechtigten mit ihrer Bewertung der Zusammenarbeit mit dem Jobcenter zusammen

	Befragte aus den Jahren von 2016 bis 2018		Befragte aus den Jahren von 2015 bis 2017	
	Koeffizient	Anteil in %	Koeffizient	Anteil in %
keine feste Ansprechperson im Jobcenter	-0,13 ***	24		
keine ausführlichen Gespräche zu beruflicher und privater Situation im Jobcenter	-0,10 **	26		
Einschätzung: Jobcenter hat Leistungen aus der Eingliederungsvereinbarung (...) erfüllt (Referenz: vollständig)				56
überhaupt nicht			-0,48 ***	11
teilweise			-0,29 ***	33
Selbsteinschätzung: Erfüllung der Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung (Referenz: vollständig)				81
überhaupt nicht			0,16	2
teilweise			0,00	18
nicht alle Folgen verstanden, die sich bei Nichterfüllung der Pflichten ergeben			0,07	6
Angebote des Jobcenters				
geringfügige Beschäftigung			0,06	18
Teilzeit- oder Vollzeitstelle			0,06	35
Aktivierungsgutschein			0,09	17
Unterstützung bei Bewerbungen			0,05	33
Übernahme von Kosten			0,07	50
berufliche Weiterbildung			0,11 **	22
Maßnahme oder Praktikum			0,01	13
finanzielle Unterschätzung bei Selbstständigkeit			0,05	3
sonstiges			0,00	2
Forderungen des Jobcenters				
Nachweis über Bemühungen zur Arbeitsuche			-0,01	57
Teilnahme an Maßnahmen			-0,07	25
Arbeitsaufnahme einer unpassenden Stelle			-0,12 **	18
Abmeldung beim Jobcenter			-0,01	47
sonstiges			-0,15 *	5
Konstante	2,80 ***		2,82 ***	
Anzahl der Jobcenter-Bewertungen	4.552		3.469	
Anzahl der Personen	3.250		2.461	
Anzahl von Personen mit unterschiedlichen Jobcenter-Bewertungen	570		1.031	

Anmerkungen: Die Bewertung des Jobcenters ist ein Index aus den Einschätzungen der Befragten zu sechs Aussagen zur Zusammenarbeit mit dem Jobcenter. Nähere Informationen zum Messkonzept enthält Infobox 3. Panel-Regressions-Modell mit personenspezifischen fixen Effekten auf die Bewertung des Jobcenters für Leistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende (nur Befragte mit vollständigen Angaben zu den Fragen zum Jobcenter). Signifikanzniveau: * < 5 %; ** < 1 %; *** < 0,1 %.

Lesebeispiel: Bei 11 Prozent der Beobachtungen aus den Jahren 2015 bis 2017 geben die Befragten an, das Jobcenter hätte die Leistungen aus der Eingliederungsvereinbarung überhaupt nicht erfüllt. Für diese Jahre bewerten sie ihr Jobcenter auf dem Bewertungs-Index von 1 bis 4 um 0,48 schlechter. Dieser Effekt ist nicht zufällig, sondern auf dem 0,1%-Niveau statistisch hoch signifikant.

Quelle: Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung PASS, Welle 12 (Scientific Use File verfügbar über das Forschungsdatenzentrum der Bundesagentur für Arbeit im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, DOI: 10.5164/IAB.PASS-SUF0617.de.en.v2), eigene Berechnungen. © IAB



Dr. Monika Senghaas
ist Mitarbeiterin in der
Stabsstelle „Forschungs-
koordination“ im IAB.
monika.senghaas@iab.de



Dr. Sarah Bernhard
ist Mitarbeiterin im
Forschungsbereich „Arbeits-
förderung und Erwerbstätig-
keit“ im IAB.
sarah.bernhard@iab.de



Prof. Dr. Carolin Freier
ist Forschungsprofessorin
für Soziologie und Pädago-
gik an der Evangelischen
Hochschule Nürnberg.
carolin.freier@evhn.de

Die Autorinnen danken Tobias Bauer für seine Hilfe bei der Analyse des Textmaterials und den IAB-Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeitern für vorbereitende Recherchen und ihre Unterstützung bei der Kommunikation mit den Jobcentern und bei der Durchführung der Gruppendiskussionen.

ließen zudem häufig einen individuellen Zuschnitt auf die einzelnen Leistungsberechtigten vermissen und basierten nicht auf einem gemeinsamen Zielfindungsprozess, so der kritische Schluss der Studie (Schütz et al. 2011).

Die hier dargestellten Auswertungen haben die gleiche Stoßrichtung. Zwar findet der Gedanke der Eingliederungsvereinbarung als kooperatives Gestaltungsmittel unter den befragten Vermittlungsfachkräften durchaus Zustimmung. Eine gemeinsame Erarbeitung der Eingliederungsvereinbarung unter Beteiligung der Leistungsberechtigten könne die Akzeptanz der festgehaltenen Schritte und Strategien erhöhen, die Kooperationsbereitschaft fördern und damit günstige motivationale Voraussetzungen für die Eingliederung in den Arbeitsmarkt schaffen. Allerdings hat das Idealbild einer kooperativen Aushandlung der Eingliederungsvereinbarung auch gegenwärtig in der Beratungspraxis eine eher geringe Bedeutung.

Die Eingliederungsvereinbarung soll in der Beratung und Vermittlung gleichzeitig kooperatives Element und Druckmittel sein. Nicht nur dieser Zielkonflikt stellt große Ansprüche an die Beratung: Eine Vereinbarung kooperativ abzuschließen, ist eine Herausforderung, da Arbeitsuchende und Vermittlungsfachkräfte in der Beratungssituation mit ungleich verteilten Ressourcen wie Wissen und Macht aufeinandertreffen (Bartelheimer 2008). Diese strukturelle Asymmetrie erschwert Aushandlungen „auf Augenhöhe“. Dies kritisierten Vermittlungsfachkräfte in den IAB-Gruppendiskussionen bisweilen selbst, indem sie darauf verwiesen, der Abschluss der Eingliederungsvereinbarung sei keineswegs freiwillig – wie der Begriff „Vereinbarung“ suggeriere. In ihrer gegenwärtigen Form, in der die Folgen von Pflichtverletzungen viel Raum einnehmen, hat die Eingliederungsvereinbarung die Tendenz, diese strukturelle Asymmetrie zu unterstreichen. Dies erschwert eine kooperative Aushandlung.

Das Bundesverfassungsgericht hat den Gesetzgeber im November 2019 aufgefordert, neu zu regeln, wie das Arbeitslosengeld II bei Pflichtverletzungen gekürzt wird. Von einer gesetzlichen

Änderung wäre indirekt auch die Eingliederungsvereinbarung betroffen, weil sie die Pflichten der Leistungsberechtigten konkretisiert. Möglicher Ansatzpunkt für eine Reform der Eingliederungsvereinbarung wäre zum einen die Flexibilisierung ihres Einsatzes, sodass Vermittlungsfachkräfte beispielsweise erweiterte Handlungsspielräume beim Abschlusszeitpunkt oder Inhalt der Eingliederungsvereinbarung erhalten. Zum anderen könnte das Instrument von der sich teils widersprechenden Funktionenvielfalt entlastet werden (Bernhard et al. 2019). Denkbar wäre etwa, die ihr zugeschriebenen Funktionen – Kooperation und Transparenz auf der einen Seite und die Sanktionsgrundlage auf der anderen Seite – auf verschiedene Dokumente zu verteilen. Das IAB wird die Eingliederungsvereinbarung Ende 2021 nochmals auf den Prüfstand stellen, wenn Ergebnisse zu ihrer Wirkung auf die Arbeitsmarktintegration von Leistungsberechtigten vorliegen.

Literatur

- Bartelheimer, Peter (2008): Wie man an seiner Eingliederung mitwirkt. Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II zwischen institutionellem und persönlichem Auftrag. In: Zeitschrift für Sozialreform, 54 (1), S. 11–36.
- 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 2/2019.
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2002): Bericht der Kommission für Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt (Hartz-Kommission).
- Deutscher Bundestag (2016): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung. Drucksache 18/8041.
- Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. IAB-Kurzbericht 10/2010.
- Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis. Reformziele noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht 18/2011.
- Senghaas, Monika; Freier, Carolin; Kupka, Peter (2019): Practices of activation in frontline interactions: Coercion, persuasion, and the role of trust in activation policies in Germany. In: Social Policy and Administration, 53 (5), S. 613–626.

Impressum | IAB-Kurzbericht Nr. 5, 11.2.2020 | Herausgeber: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) der Bundesagentur für Arbeit, 90327 Nürnberg | Redaktion: Elfriede Sonntag | Grafik & Gestaltung: Monika Pickel | Foto: Jutta Palm-Nowak und privat | Druck: MKL Druck GmbH & Co. KG, Ostbevern | Rechte: Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit Genehmigung des IAB | Bezug: IAB-Bestellservice, c/o wbv Media GmbH & Co. KG, Auf dem Esch 4, 33619 Bielefeld; Tel. 0911-179-9229 (es gelten die regulären Festnetzpreise, Mobilfunkpreise können abweichen); Fax: 0911-179-9227; E-Mail: iab-bestellservice@wbv.de | IAB im Internet: www.iab.de. Dort finden Sie unter anderem diesen Kurzbericht zum kostenlosen Download | Anfragen: iab.anfragen@iab.de oder Tel. 0911-179-5942 | ISSN 0942-167X