



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

2|2019 Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen: Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern

Sarah Bernhard, Monika Senghaas, Carolin Freier, Philipp Ramos Lobato, Gesine Stephan

Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen: Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern

Sarah Bernhard (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)

Monika Senghaas (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)

Carolin Freier (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)

Philipp Ramos Lobato (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung)

Gesine Stephan (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung und Friedrich-Alexander-Universität Erlangen Nürnberg)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Zusammenfassung	4
Abstract.....	4
Danksagung.....	5
1 Einleitung.....	6
2 Forschungsdesign.....	8
2.1 Das Feldexperiment	8
2.2 Begleitforschung.....	10
2.2.1 Qualitative Erhebungen	11
2.2.2 Standardisierte Online-Befragung	13
3 Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler	14
3.1 Allgemeine Einschätzungen	14
3.2 Unterschiedliche Gruppen von Leistungsberechtigten.....	18
3.3 Aus den Kommentaren	20
3.3.1 Die Eingliederungsvereinbarung als Vertrag.....	21
3.3.2 Fördern und Fordern in der Eingliederungsvereinbarung.....	24
4 Zur Umsetzung des Feldexperiments.....	27
5 Zusammenfassung und Fazit	29
Literatur	33
Anhang 1	35
Anhang 2: Fragen der IAB-Online-Befragung von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern in Jobcentern 2018	36
Impressum	42

Zusammenfassung

Eingliederungsvereinbarungen als öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Arbeitsuchenden und ihrem Jobcenter bzw. ihrer Arbeitsagentur sollen den Eingliederungsprozess in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt begleitend unterstützen, indem sie Transparenz und gegenseitige Verbindlichkeit herstellen. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) enthalten Eingliederungsvereinbarungen das Vermittlungsziel, die Bemühungen des oft arbeitslosen Leistungsberechtigten, die Leistungen des Jobcenters und eine Rechtsfolgenbelehrung. Diese klärt darüber auf, wie stark das Arbeitslosengeld II gekürzt wird, wenn die vereinbarten Bemühungen nicht erbracht und nachgewiesen werden.

Welche Rolle schreiben Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler in den Jobcentern der Eingliederungsvereinbarung und ihren Bestandteilen im Beratungs- und Vermittlungsprozess zu? Der vorliegende Forschungsbericht geht dieser Frage anhand einer Online-Befragung nach. Die Befragung ist ein Teil der Begleitforschung innerhalb eines größeren IAB-Forschungsprojekts zu Wirkungen und Wirkmechanismen der Eingliederungsvereinbarung. Es zeigt sich: Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler sehen die Eingliederungsvereinbarung eher im Kontext des Prinzips „Fördern und Fordern“ verankert. Sie gehen weniger davon aus, dass Eingliederungsvereinbarungen den Eingliederungsprozess in den Arbeitsmarkt positiv beeinflussen. Kritischer beurteilen sie den Umfang von Eingliederungsvereinbarungen und ihre mangelnde Verständlichkeit für die Leistungsberechtigten. Das Instrument wird zudem nicht für alle Leistungsberechtigten gleichermaßen als sinnvoll eingeschätzt.

Abstract

Integration agreements are public-law contracts between job seekers and job centers or employment agencies. They are intended to structure the labor market integration process by enhancing transparency and mutual commitment in the relationship between the job center and the jobseeker. Integration agreements specify job placement objectives, claimant activities to find work, and the support that the job center provides to assist labor market integration. Moreover, the agreements inform about financial sanctions imposed if claimants fail to meet the requirements.

How do caseworkers assess integration agreements and what role do integration agreements play in placement and counselling? This report presents the results of an online survey among case managers in several German job centers. The survey was part of a larger research project on effects and effect mechanisms of integration agreements. The results show that caseworkers feel integration agreements to be part of activation policies. However, they do mostly not think that integration agreements have a positive impact on integration processes. The scope of integration agreements and their lack of comprehensibility for beneficiaries are assessed critically. In addition, the instrument is not considered as equally useful for all benefit recipients.

Danksagung

Das Autorenteam dankt den Kolleginnen und Kollegen aus dem Daten- und IT-Management des IAB für die Abwicklung der Online-Befragung und Saskia Bettzüge für ihre Unterstützung bei der Auswertung der offenen Kommentare und wertvolle Hinweise. Gerard van den Berg und Arne Uhlendorff danken wir für ihre Anregungen zum Fragebogen.

1 Einleitung

Eingliederungsvereinbarungen sind öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Arbeitsuchenden und ihrem Jobcenter bzw. ihrer Arbeitsagentur. Sie sollen den Eingliederungsprozess in den Ausbildungs- und Arbeitsmarkt strukturieren, indem sie Transparenz und gegenseitige Verbindlichkeit herstellen.

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende – dem Rechtskreis SGB II – halten die Jobcenter mit jedem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten schriftlich fest, welche Bemühungen in welcher Häufigkeit und mit welchen Nachweispflichten erwartet werden und welche Leistungen des Jobcenters dabei unterstützen (§ 15 SGB II). Werden die in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Pflichten nicht erfüllt, insbesondere Eigenbemühungen nicht in ausreichendem Umfang nachgewiesen, stellt dies eine Pflichtverletzung dar (§ 31 Abs. 1 SGB II), die zu einer Leistungskürzung führt. Arbeitsuchende werden auf diese Konsequenzen in der Rechtsfolgenbelehrung hingewiesen, die Bestandteil der Eingliederungsvereinbarung ist. Wenn Leistungsberechtigte ihre Eingliederungsvereinbarung nicht unterschreiben wollen, kann stattdessen ein Verwaltungsakt erlassen werden.

Das neunte SGB-II-Änderungsgesetz – in Kraft getreten am 1. August 2016 – stärkte die Rolle der Eingliederungsvereinbarung als zentrales Werkzeug zur Gestaltung der Eingliederung in dreierlei Hinsicht: 1.) Eine unverzüglich durchzuführende individuelle Potenzialanalyse soll als Grundlage dafür dienen, die Eingliederungsvereinbarung zu formulieren. 2.) Tätigkeiten und Tätigkeitsbereiche können als Vermittlungsziel in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten werden. 3.) Die Eingliederungsvereinbarung soll regelmäßig überprüft und fortgeschrieben werden, und damit als zentraler Wegweiser für den (Wieder-) Eingliederungsprozess etabliert werden.

Eingliederungsvereinbarungen lassen sich als Ausprägung „einer vom Gesetzgeber intendierten Abkehr von einem klassisch obrigkeitstaatlichen Denken im Sinne einer strikten Subordination“ (Banafsche 2013: 128) interpretieren. Unter Bezugnahme auf die europäische Beschäftigungsstrategie wurde in den 2000er Jahren in verschiedenen europäischen Staaten eine aktivierende Arbeits- und Sozialpolitik (Eichhorst et al. 2008; Oschmiansky 2010; van Berkel et al. 2011) umgesetzt, die die Eigenverantwortung der Arbeitslosen fördern sollte. Trotz länderspezifisch unterschiedlichen Aktivierungsformen sind soziale Sicherung und Integration hierbei zunehmend an die Arbeitsmarktteilnahme geknüpft (Dingeldey 2011). Diese sogenannte Kommodifizierung kann dabei befähigende Formen (enabling) annehmen oder die Arbeitspflicht (workfare) stärker betonen (Dingeldey 2007). Ein zentraler Bestandteil des Aktivierungsparadigmas in Deutschland ist der gesetzlich verankerte Grundsatz des Förderns und Forderns (§§ 1-6d SGB II).

In der wissenschaftlichen Diskussion der Eingliederungsvereinbarung wird kritisch auf die strukturelle Machtasymmetrie in der Beratungssituation verwiesen, die einem gleichberechtigten Aushandlungsprozess entgegensteht (Bartelheimer 2008; Bieback 2009). In der Beratungspraxis erfolgt die Erarbeitung der Eingliederungsvereinbarung überwiegend nicht in einem gemeinsamen Prozess (Schütz et al. 2011). Um auf „Augenhöhe“ Angebote und Anforderungen der Arbeitsverwaltung an die Vorstellungen der Arbeitslosen anzupassen (Jaehrling und Weinbach 2015: 2), wäre ein hoher Interaktionsaufwand erforderlich.

Bislang wurde lediglich in Ansätzen untersucht, inwiefern Eingliederungsvereinbarungen dazu beitragen, Arbeitslose in Beschäftigung zu bringen oder ihre Abhängigkeit von Transferleistungen zu reduzieren. Für die Arbeitslosenversicherung (Rechtskreis SGB III) zeigten Ergebnisse früherer Forschungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dass der Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung lediglich bei Teilgruppen von Arbeitsuchenden einen Einfluss auf die Arbeitsmarktchancen hatte (van den Berg et al. 2016): Männer mit Förderbedarfen hatten bessere Beschäftigungschancen, wenn die Eingliederungsvereinbarung früh abgeschlossen wurde. Für Männer mit besonders guten oder besonders schlechten Arbeitsmarktchancen und für alle Frauen zeigte der Abschlusszeitpunkt hingegen keinen Effekt. Zwei Befragungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Arbeitsagenturen (die meist arbeitsmarktnähere Arbeitslose der Arbeitslosenversicherung – des sogenannten SGB-III-Rechtskreises – beraten) zeigten in den Jahren 2013 und 2014, dass eine große Mehrheit gern individuell und fallbezogen darüber entscheiden würde, ob und wann sie eine Eingliederungsvereinbarung abschließen (van den Berg et al. 2014a; 2014b). Im Anschluss flexibilisierte die Bundesagentur für Arbeit ihre Weisung zum Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen in Arbeitsagenturen (van den Berg et al. 2016; Hofmann et al. 2017).

Die bisherigen Befunde zu Eingliederungsvereinbarungen lassen sich allerdings nicht ohne weiteres auf den Rechtskreis SGB II übertragen, da sich der Adressatenkreis der beiden Rechtskreise und ihre institutionelle Ausgestaltung unterscheiden. Die Grundsicherung richtet sich an erwerbsfähige Personen¹, die keine Ansprüche (mehr) auf Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung haben. Damit adressiert die Grundsicherung einen Personenkreis, der tendenziell weiter vom Arbeitsmarkt entfernt ist als dies in der Arbeitslosenversicherung des SGB III der Fall ist. Die Leistungen, die auf der Grundlage einer haushaltsbezogenen Bedürftigkeitsprüfung gewährt werden, sollen das soziokulturelle Existenzminimum sicherstellen. Erwerbsfähige Leistungsberechtigte sowie die mit ihnen in einer sogenannten Bedarfsgemeinschaft lebenden Personen müssen alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit ausschöpfen.

Um die Wirksamkeit von Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis SGB II zu untersuchen, analysiert ein laufendes Forschungsprojekt des IAB, ob und wie Eingliederungsvereinbarungen dazu beitragen, Leistungsberechtigte in Beschäftigung zu bringen oder ihre Hilfebedürftigkeit zu reduzieren.² Grundlage hierfür ist ein Feldexperiment, in dem Abschlusszeitpunkt und Inhalt der Eingliederungsvereinbarung variiert werden. Darauf aufbauend untersucht eine Mixed-Methods-Studie Wirkungen, Wirkmechanismen und Funktionen der Eingliederungsvereinbarung im Rechtskreis SGB II. Das Forschungsprojekt schafft damit eine wissenschaftliche Grundlage für die Weiterentwicklung der Eingliederungsvereinbarung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende.

Ein wichtiger Teil des Projektes ist eine standardisierte Online-Befragung in Jobcentern zur Bewertung der Rolle von Eingliederungsvereinbarungen im Beratungs- und Vermittlungsprozess. Der vorliegende Forschungsbericht stellt das Erhebungsdesign und die Ergebnisse dieser Befragung vor.

¹ Als erwerbsfähig gelten Personen, die nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande sind, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein (§ 8 SGB II).

² Projektname: Vertragsbeziehungen zwischen Jobcentern und Arbeitslosen – eine Mixed-Methods-Studie zu den Inhalten von Eingliederungsvereinbarungen im SGB II.

2 Forschungsdesign

Insgesamt beteiligten sich an dem Forschungsprojekt acht Jobcenter, sowohl aus städtischen und ländlichen als auch aus strukturschwachen und strukturstärkeren Regionen. Sieben dieser Jobcenter setzten das Feldexperiment um, indem sie Abschlusszeitpunkt und Inhalt der Eingliederungsvereinbarung und damit verbundene Praktiken variierten. Die Rekrutierung der Jobcenter erfolgte mit Unterstützung der Zentrale und der Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit. Vorgabe des IAB war, dass die teilnehmenden Jobcenter eine gewisse Mindestgröße aufweisen sollten.

Ein weiteres Jobcenter, das nicht am Feldexperiment teilnahm, beteiligte sich an den qualitativen Erhebungen und an der Online-Befragung. Die Rekrutierung dieses Jobcenters erfolgte durch das IAB. Ziel war es, in den qualitativen Erhebungen eine vertiefende Perspektive auf den regulären Einsatz der Eingliederungsvereinbarung sowie einen möglichst projektunabhängigen Blick auf den Vermittlungsprozess abzubilden. Qualitative Erhebungen und Online-Befragung wurden in diesem Jobcenter in leicht modifizierter Form durchgeführt, da eine Bewertung der im Feldexperiment erprobten Varianten aus naheliegenden Gründen kein Gegenstand der Befragungen sein konnte.

2.1 Das Feldexperiment

Kern des Feldexperimentes war die Variation des Abschlusszeitpunktes und des Inhalts der Eingliederungsvereinbarung für Personen, die a) Arbeitslosengeld II beantragten und seit mindestens sechs Monaten kein Arbeitslosengeld II bezogen hatten, b) arbeitslos gemeldet waren, c) mindestens 25 Jahre alt waren und d) keinen Flüchtlingsstatus hatten. Die Jobcenter wiesen diese Personen zufällig einer von drei Gruppen zu. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jobcentern führten zu diesem Zweck vor oder zu Beginn des Beratungsgesprächs, in dem üblicherweise eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen wird, einen sogenannten elektronischen Münzwurf durch. Sie nutzten hierfür ein durch das IAB bereitgestelltes Programm, das die Gruppenzuordnung über einen Zufallsmechanismus vornahm. Die Zugangsphase in das Feldexperiment dauerte zwölf Monate.

Tabelle 1: Varianten der Eingliederungsvereinbarung für die ersten sechs Monate des Leistungsbezugs nach dem Eintritt in den Arbeitslosengeld-II-Bezug bei gleichzeitiger Arbeitslosigkeit

Varianten	Standard (Variante 1)	ohne Rechtsfolgenbelehrung (Variante 2)	keine Eingliederungsvereinbarung (Variante 3)
Inhalte der Eingliederungsvereinbarung			
Leistungen und Bemühungen	x	x	
Rechtsfolgenbelehrung	x		
Sanktionsmöglichkeiten			
Unzureichende Eigenbemühungen	x		
Weigerung Aufnahme Arbeit/Ausbildung/AGH	x		
Weigerung Maßnahmeteilnahme	x		
Meldeversäumnis	x	x	x

Quelle: eigene Darstellung. Abkürzung: AGH: Arbeitsgelegenheit (1-Euro-Job)

Tabelle 1 stellt die unterschiedlichen Varianten von Eingliederungsvereinbarungen im Überblick dar. Neben der Standardvariante (1) kam eine Variante zum Einsatz, in der Eingliederungsvereinbarungen ohne Rechtsfolgenbelehrung abgeschlossen wurden (2). Die Eingliederungsvereinbarung enthielt zwar die Bemühungen der Arbeitsuchenden um eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sowie die entsprechenden Unterstützungsleistungen des Jobcenters, jedoch keine Belehrung über mögliche Leistungskürzungen bei Nichterfüllung der in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Pflichten. In einer weiteren Variante wurde zunächst noch keine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen (3). Die Varianten ohne Rechtsfolgenbelehrung (2) und ohne Eingliederungsvereinbarung (3) wurden für jede leistungsberechtigte Person für die Dauer von sechs Monaten umgesetzt. Danach galt wieder die Standardvariante (1).

Die Zuweisung in die drei Varianten beeinflusste während der sechsmonatigen Umsetzungsphase die Handhabung von Sanktionen in Form von temporären Leistungskürzungen infolge bestimmter Pflichtverletzungen. In den Varianten ohne Rechtsfolgenbelehrung (Variante 2) und ohne Eingliederungsvereinbarung (Variante 3) entfielen in den ersten sechs Monaten des Leistungsbezugs Sanktionen aufgrund a) unzureichender Eigenbemühungen, b) der Weigerung der Aufnahme einer Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit sowie c) der Weigerung der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Dementsprechend wurden in den Varianten 2 und 3 auch keine Stellenangebote, auf die sich Arbeitsuchende verbindlich bewerben müssen (sogenannte Vermittlungsvorschläge mit Rechtsfolgenbelehrung) und keine Maßnahmezuweisungen mit Rechtsfolgenbelehrung ausgegeben. Stattdessen wurden Vermittlungsvorschläge und Maßnahmezuweisungen ohne begleitende Rechtsfolgenbelehrung unterbreitet. Meldeversäumnisse wurden wie sonst üblich in allen drei Varianten sanktioniert – Leistungen wurden also wie üblich gekürzt, wenn Arbeitslose ohne wichtigen Grund einen Termin mit dem Jobcenter nicht wahrnahmen. Nach sechs Monaten erhielten alle Teilnehmenden eine vollständige Eingliederungsvereinbarung mit Rechtsfolgenbelehrung, und Sanktionen konnten wieder wie üblich ausgesprochen werden.

In allen drei Varianten hatten Arbeitsuchende den üblichen Zugang zu Förderleistungen und beschäftigungsfördernden Maßnahmen, und sie erhielten wie üblich Vermittlungsvorschläge (in Variante 2 und 3 jedoch ohne eine Belehrung über mögliche Sanktionen) sowie Beratungsgespräche.

Vor Beginn der Feldphase wurden das Projektkonzept, der Münzwurf und die Umsetzung der Varianten im Rahmen von Informationsveranstaltungen in den Jobcentern erläutert.

Die sieben am Feldexperiment beteiligten Jobcenter (im Folgenden auch: Münzwurf-Jobcenter) wiesen jeweils über zwölf Monate hinweg Leistungsberechtigte per Münzwurf den Varianten zu. Diese verblieben anschließend jeweils sechs Monate in der zugewiesenen Variante, bevor alle Beteiligten eine reguläre Eingliederungsvereinbarung mit Rechtsfolgebelehrung erhielten. Die Feldphase dauerte je Jobcenter also insgesamt 18 Monate. Die Jobcenter konnten den Start der Feldphase innerhalb eines bestimmten Rahmens selbst festlegen. Sie begannen zwischen Juli und Oktober 2017 mit der Zufallszuweisung per Münzwurf. Die Feldphase war zwischen Dezember 2018 und März 2019 abgeschlossen.

Unterschiede in den späteren Arbeitsmarktergebnissen der drei Gruppen können kausal auf die Variante zurückgeführt werden, weil die Leistungsberechtigten den drei Eingliederungsvereinbarungs-Varianten zufällig zugewiesen wurden. Für die Wirkungsanalyse sollen nach Ende der Feldphase im Frühjahr 2019 mindestens für den Zeitraum von einem Jahr Arbeitsmarktdaten vorliegen, weil die Wirkung der unterschiedlichen Eingliederungsvereinbarungs-Varianten mutmaßlich nicht sofort, sondern mit zeitlicher Verzögerung eintritt. Zusätzlich braucht die Datenbereitstellung (Meldepflichten von Beschäftigungen) und Datenaufbereitung Zeit. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sind somit voraussichtlich im Laufe des Jahres 2021 zu erwarten. Für die Analysen werden die Daten aus dem elektronischen Münzwurf mit administrativen Prozessdaten des IAB zusammengespielt und ausgewertet. Unterschiede oder Gemeinsamkeiten in den Arbeitsmarktergebnissen der drei Gruppen können hinsichtlich ihrer durchschnittlichen Zeiten im Arbeitslosen-geld-II-Bezug, in Arbeitslosigkeit, in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sowie in Beschäftigung untersucht werden.

2.2 Begleitforschung

Um die Ergebnisse der Wirkungsforschung zu interpretieren und Aussagen über mögliche Wirkmechanismen der Eingliederungsvereinbarung treffen zu können, geht das Forschungsprojekt zusätzlich der Frage nach, welche Rolle die Eingliederungsvereinbarung bzw. deren Bestandteile in der Beratung und Vermittlung übernehmen. Dazu führte das Forschungsteam während der Feldphase des Experiments qualitative Erhebungen und eine standardisierte Online-Befragung von Arbeitsvermittlerinnen³ und Arbeitsvermittlern durch. Im Vordergrund standen dabei folgende Fragestellungen:

- Wie werden Leistungen der Jobcenter und Pflichten der Leistungsberechtigten in den Beratungsgesprächen kommuniziert?
- Wie bewerten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler Eingliederungsvereinbarungen?
- Welche Erfahrungen haben Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler mit den erprobten Varianten gemacht?

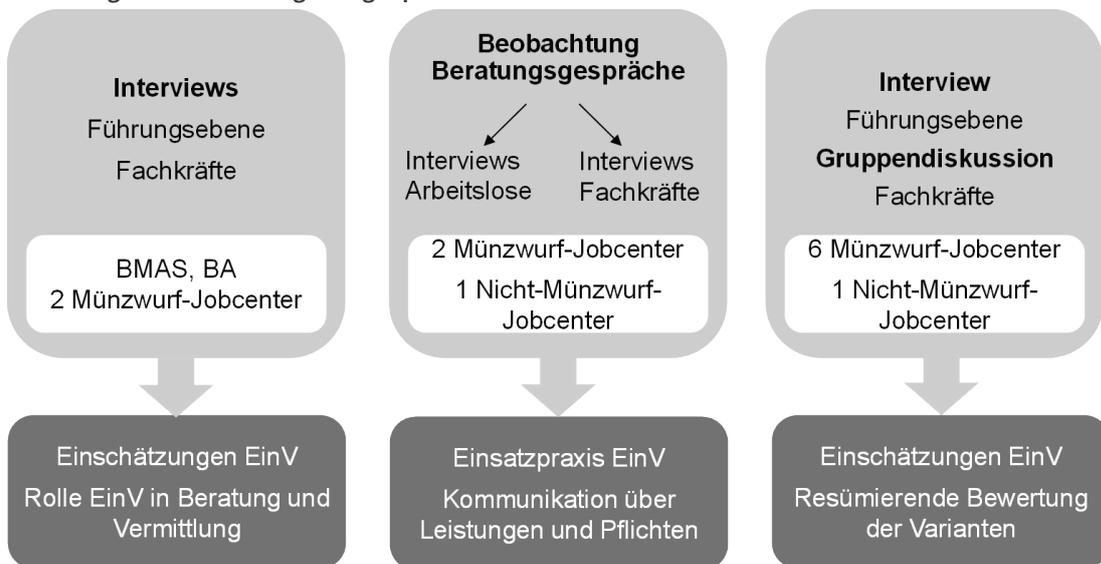
³ Die Tätigkeitsbezeichnung der Befragten innerhalb der Jobcenter ist Integrationsfachkraft, persönlicher Ansprechpartner oder Fallmanager. Dieser Forschungsbericht verwendet dafür die allgemein bekannte Berufsbezeichnung „Arbeitsvermittler“ und folgt damit der Klassifikation der Berufe 2010 (Bundesagentur für Arbeit 2011) und der Selbstbeschreibung der Befragten aus der vorliegenden Online-Befragung.

2.2.1 Qualitative Erhebungen

Die qualitative Teilstudie nutzte hierzu ein mehrstufig angelegtes Erhebungsprogramm (vgl. Abbildung 1). In einem ersten Schritt wurden in leitfadengestützten Interviews mit Fach- und Führungskräften Deutungen zu Funktionen der Eingliederungsvereinbarung sowie Einschätzungen zur Eingliederungsvereinbarung erhoben. Diese Erhebungen erfolgten in zwei der Münzwurf-Jobcenter, darunter ein Jobcenter einer Großstadt und ein Jobcenter mit eher ländlich geprägtem Umfeld. Die Interviews wurden unmittelbar bzw. kurz nach Beginn der Feldphase des Experiments durchgeführt. Zudem wurden zwei an der Projektkonzeption beteiligte Akteure im Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie in der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit befragt. Ziel dieser Interviews war es, die Projektgenese zu rekonstruieren sowie Aufschluss über die damit verbundenen strategischen Erwartungen zu erlangen.

In einem zweiten Schritt erfolgten teilnehmende Beobachtungen von Beratungsgesprächen. Die Beobachtungen nahmen die Einsatzpraxis der Eingliederungsvereinbarung bzw. des Nicht-Abschlusses der Eingliederungsvereinbarung sowie die Kommunikation über Leistungen und Pflichten in den Blick. Es wurden Beratungsgespräche in allen drei Varianten beobachtet. Auch diese Erhebungen erfolgten in den beiden bereits in die erste Phase einbezogenen Münzwurf-Jobcentern.

Abbildung 1: Untersuchungsdesign qualitative Teilstudie



Quelle: eigene Darstellung. Abkürzungen: EinV: Eingliederungsvereinbarung, BMAS: Bundesministerium für Arbeit und Soziales, BA: Bundesagentur für Arbeit

Unmittelbar im Anschluss an die Beobachtungen führten die Forscherinnen Interviews mit den beteiligten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern. Gegenstand war eine Reflexion des beobachteten Beratungsgesprächs mit Blick auf den Einsatz der Eingliederungsvereinbarung. Zudem wurden die Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner gebeten, auf Grundlage ihrer bisherigen Erfahrungen eine Einschätzung der verschiedenen Varianten vorzunehmen. Auch mit den Ar-

beitsuchenden wurden kurze Anschlussinterviews geführt, um zu erheben, wie diese das Beratungsgespräch und die Kommunikation über Leistungen des Jobcenters und ihre eigenen Pflichten erlebten.

In einer dritten Phase erfolgten Gruppendiskussionen mit Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern. Die Teilnahme an dieser Erhebungsphase war freiwillig. In sechs der sieben Münzwurf-Jobcenter wurden Gruppendiskussionen realisiert. Sie setzen sich jeweils aus vier bis sieben Personen zusammen. Kriterium für die Gruppenzusammensetzung war, dass unter den Diskutierenden Erfahrungen zu unterschiedlichen Beratungsaspekten bestanden (Erstgespräch und weitere Betreuung der Personen in den drei Varianten, Beratung von marktnahen und -fernen Leistungsbeziehenden, ggf. Erfahrungen in unterschiedlichen Jobcenter-Standorten). Die Gespräche zielten auf resümierende Bewertungen der erprobten Varianten. Darüber hinaus kamen allgemeine Aspekte der Eingliederungsvereinbarung und deren Bedeutung für die Beratung und Vermittlung zur Sprache. Ergänzend fand pro Jobcenter ein Interview mit einer Führungskraft statt, in der Regel mit den jeweiligen Projektkoordinatoren auf Team- oder Bereichsebene.

Neben den am Feldexperiment beteiligten Jobcentern wurde ein Jobcenter in die Erhebungen einbezogen, in dem keine Münzwürfe und Zuweisungen in die drei Varianten durchgeführt wurden. Die Rekrutierung dieses Nicht-Münzwurf-Jobcenters beruhte auf der Annahme, dass in diesem Jobcenter den erforschten Elementen der Vermittlungspraxis weniger Aufmerksamkeit gewidmet wird. Diese Sicht auf den ‚Regelbetrieb‘ kann sicherlich nicht als repräsentativ für andere Vermittlungspraktiken gelten, doch können Entsprechungen und Differenzen der Vermittlungspraxis Anhaltspunkte für die Bedeutung der Eingliederungsvereinbarung in Vermittlungsgesprächen liefern. Im Nicht-Münzwurf-Jobcenter wurden teilnehmende Beobachtungen von Beratungsgesprächen, eine Gruppendiskussion sowie ein Interview mit einer Führungskraft durchgeführt.

Interviews und Gruppendiskussionen erfolgten leitfadengestützt. Die Gesprächsführung bot Raum für narrative Passagen und eigene Relevanzsetzungen der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner. Gleichzeitig sicherte die Orientierung am Leitfaden, dass für die Untersuchung wichtige Themen erschlossen wurden.

Insgesamt führten die Forscherinnen 58 Interviews, 7 Gruppendiskussionen und beobachteten 20 Beratungsgespräche in der Zeit von Juli 2017 bis Juni 2018 (Tabelle 2).

Tabelle 2: Erhebungen der qualitativen Begleitforschung

	Interviews	Gruppen- diskussionen	Gesprächs- beobachtungen
Strategische Ebene (BA-Zentrale, BMAS)	2		
Jobcenter		7	20
Führungsebene	11		
Vermittlungspersonal	28		
Arbeitsuchende	17		
Gesamt	58	7	20

Abkürzungen: BA-Zentrale: Zentrale der Bundesagentur für Arbeit, BMAS: Bundesministerium für Arbeit und Soziales.

Quelle: eigene Darstellung.

2.2.2 Standardisierte Online-Befragung

Die standardisierte Online-Befragung erfolgte unter Einbindung der zuständigen Datenschutzbeauftragten, Personalräte, Geschäftsführungen der Jobcenter und der Trägerversammlungen. Insgesamt beteiligten sich sieben Jobcenter an der Online-Befragung; darunter sechs Münzwurf-Jobcenter und das Nicht-Münzwurf-Jobcenter, in dem kurz zuvor die qualitativen Erhebungen stattgefunden hatten. Die Jobcenter stellten dem IAB die E-Mail-Adressen ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die Eingliederungsvereinbarungen erstellen, zur Verfügung.

Im Februar des Jahres 2018 erhielten diese Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter per E-Mail eine Einladung zu der freiwilligen standardisierten Online-Befragung. Zwei Wochen nach Versand der Einladung erhielten diejenigen Personen, die noch nicht an der Befragung teilgenommen hatten, eine Erinnerungs-E-Mail. Der Fragebogen befindet sich im Anhang dieses Berichts.

Von 707 angeschriebenen Personen nahmen 360 an der Befragung teil. Die Teilnahme dauerte im Mittel (Median) zehn Minuten. Unter den befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern sind 52 Prozent in der Altersgruppe zwischen 30 und 49 Jahren und 84 Prozent haben einen (Fach-)Hochschulabschluss. Ihre durchschnittliche Berufserfahrung in der Arbeitsvermittlung beträgt neun Jahre; zwei Drittel bezeichnen sich selbst als Quereinsteiger in die Arbeitsvermittlung (Tabelle A1).

Die Befragung enthielt ein Item-Set von Aussagen zur Bedeutung der Eingliederungsvereinbarung im Beratungsprozess der Arbeitsvermittlung und für verschiedene Gruppen von Arbeitsuchenden. Zu diesen Aussagen konnten die Befragten auf je 6- bzw. 4-stufigen Skalen ihre Zustimmung zum Ausdruck bringen. Die Aussagen wurden auf der Grundlage erster Auswertungen der qualitativen Interviews entwickelt, indem wichtige Aspekte für die Bewertung der Rolle von Eingliederungsvereinbarungen im Beratungs- und Vermittlungsprozess identifiziert wurden. Außerdem waren Fragen zu Erfahrungen in der Umsetzung der Varianten und daraus resultierende Bewertungen enthalten. Am Ende konnten die Befragten in einem offenen Textfeld weitere Aspekte zum Thema Eingliederungsvereinbarungen kommentieren.

3 Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler

Die folgenden Ergebnisdarstellungen basieren zu großen Teilen auf deskriptiven Auswertungen der Online-Befragung. Sie werden punktuell durch beispielhafte Zitate aus den offenen Kommentaren und durch Erkenntnisse aus den leitfadengestützten Interviews ergänzt. Eine qualitativ strukturierende Inhaltsanalyse beschreibt schließlich wesentliche Aussagen aus dem offenen Textfeld der Online-Befragung.

3.1 Allgemeine Einschätzungen

Die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler geben in der Befragung den Grad ihrer Zustimmung zu 25 Aussagen auf einer sechsstufigen Skala von 1 für „Ich stimme voll und ganz zu“ bis 6 für „Ich stimme überhaupt nicht zu“ an. Die Aussagen beziehen sich auf die Rolle der Eingliederungsvereinbarung im Beratungsprozess der Arbeitsvermittlung. Tabelle 3 enthält alle diese Aussagen. Sie sind sortiert, beginnend mit der Aussage mit der größten mittleren Zustimmung. Die Tabelle enthält den Median der Zustimmung. Dieser gibt an, wie hoch der Zustimmungswert ist, den mindestens die Hälfte der Befragten angegeben hat. So bedeutet bspw. ein Median von 2, dass mindestens die Hälfte der Befragten mit 1 für „Ich stimme voll und ganz zu“ oder mit 2 für „Ich stimme überwiegend zu“ geantwortet hat.

Die Aussage (1) mit vergleichsweise breiter Zustimmung bezieht sich auf die Fordern-Komponente im Rahmen des Aktivierungsparadigmas. Sie lautet: „Ich setze Eingliederungsvereinbarungen dazu ein, Eigenbemühungen einzufordern“. Auch zwei weitere Aussagen, die sich auf das Fordern beziehen, erhalten breite Zustimmung: Die Antworten zu Aussage (4) und (7) zeigen die relativ breite Zustimmung dafür, dass die Eingliederungsvereinbarung hilft, nächste Schritte verbindlich festzulegen und erforderliche Eigenbemühungen aufzuzeigen.

Tabelle 3: Allgemeine Einschätzungen zu Eingliederungsvereinbarungen auf einer sechsstufigen Skala (1: Ich stimme voll und ganz zu; 6: Ich stimme überhaupt nicht zu), Aussagen absteigend geordnet nach mittlerer Zustimmungintensität

Nr.	Aussage	Median	Anteil "Ich stimme voll und ganz od. überwiegend zu" in %	Fallzahl
1	Ich setze EinV dazu ein, Eigenbemühungen einzufordern.	2	63	330
2	Ich finde es für meine K&K hilfreich, Zuweisungen zu Maßnahmen mit Zeit und Ort in die EinV zu schreiben.	2	60	329
3	Ich erarbeite gemeinsam mit meinen K&K die Inhalte der EinV.	2	58	329

Nr.	Aussage	Median	Anteil "Ich stimme voll und ganz od. überwiegend zu" in %	Fallzahl
4	EinV helfen mir, die nächsten Schritte meiner K&K verbindlich festzulegen.	2	52	331
5	Es ist schwierig, eine EinV rechtssicher auszugestalten.	2	51	335
6	Ich regele in EinV Details zur Erstattung von Kosten, bspw. Fahrtkosten, Kinderbetreuungskosten, Bewerbungskosten usw.	2	56	331
7	EinV helfen mir, meinen K&K aufzuzeigen, was sie selbst tun sollen.	2	50	333
8	EinV zeigen meinen K&K, welche Unterstützung sie von unserem Jobcenter erwarten können.	2,5	50	338
9	Für meine Arbeit ist es hilfreich, vor Abschluss der EinV eine Potenzialanalyse durchzuführen.	2	51	331
10	Ich nutze EinV nur, weil ich sie aufgrund des Gesetzes einsetzen muss.	3	49	333
11	Die EinV zeigt meinen K&K die nächsten Schritte auf dem Weg zu ihrem Integrationsziel.	3	46	329
12	Die Umsetzung von Sanktionen aufgrund der EinV ist für mich aufwendig.	3	46	330
13	Eingliederungsvereinbarungen sind für meine Arbeit zentral.	3	42	338
14	Meine K&K begreifen den Inhalt ihrer EinV.	3	30	331
15	Der Umfang der EinV ist für meine K&K angemessen.	4	35	329
16	Die Rechtsfolgenbelehrung wirkt auf meine motivierten K&K demotivierend.	4	24	331
17	Die Sanktionsmöglichkeit in der EinV hilft mir, meine K&K in die richtige Richtung zu lenken.	4	26	328
18	Für meine Arbeit mit meinen K&K ist es hilfreich, Tätigkeiten od. Tätigkeitsbereiche als Vermittlungsziel in der EinV festzulegen.	4	23	330
19	Um meine K&K nachhaltig in Beschäftigung zu bringen, setze ich ihre Interessen vor die Interessen des Steuerzahlers.	4	15	320
20	Durch die EinV nehmen meine K&K an für sie wenig attraktiven Maßnahmen teil.	4	17	335
21	EinV verhindern eine kooperative Arbeitsbeziehung zu meinen K&K.	4	15	327
22	Die EinV beeinflusst den Integrationsprozess meiner K&K positiv.	4	14	330
23	Meine K&K lesen ihre EinV.	4	13	340
24	Die EinV hilft mir, meine K&K davon zu überzeugen, auch wenig attraktive Jobangebote zu akzeptieren.	4	10	327
25	Meine K&K fordern in der EinV festgesetzte Leistungen vom Jobcenter ein.	4	9	327

Abkürzungen: K&K: Kundinnen und Kunden, EinV: Eingliederungsvereinbarung

Quelle: IAB-Online-Befragung von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern in Jobcentern 2018

Demgegenüber stimmen die Befragten Aussage (25) zur Fördern-Komponente eher selten zu: „Meine Kundinnen und Kunden⁴ fordern in der Eingliederungsvereinbarung festgesetzte Leistungen vom Jobcenter ein“. Indes illustriert diese Aussage den möglicherweise selten auftretenden Fall, in dem Leistungen aus der Eingliederungsvereinbarung vom Jobcenter (noch) nicht erbracht wurden, um schließlich eingefordert werden zu können. Hingegen ist die mittlere Zustimmung zu einer anderen Aussage (8) zur Fördern-Komponente des Aktivierungsparadigmas vergleichsweise hoch. Sie lautet „Eingliederungsvereinbarungen zeigen meinen Kundinnen und Kunden, welche Unterstützung sie von unserem Jobcenter erwarten können“. Die Befragten sehen Eingliederungsvereinbarungen folglich im Kontext des Aktivierungsparadigmas von Fördern und Fordern verankert. Dies war auch eine Intention der Gesetzgebung, die die Eingliederungsvereinbarung als „das maßgebliche Werkzeug [...] zur Festlegung gegenseitiger Rechte und Pflichten“ (Deutscher Bundestag 2016: 37) beschreibt. Auch andere Aussagen aus Tabelle 3 beziehen sich auf das Aktivierungsparadigma, werden hier aber aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht einzeln diskutiert.

Bezogen auf den Inhalt der Eingliederungsvereinbarung erhalten Aussage (2) und (6), die sich auf konkrete Zuweisungen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Details zur Erstattung von Kosten beziehen, relativ breite Zustimmung. Zuweisungen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen können entweder direkt mit Ort und Uhrzeit in der Eingliederungsvereinbarung stehen oder separat mit einem anderen Formular erfolgen. Beide Möglichkeiten finden in der Praxis der Jobcenter Anwendung, wie die qualitativen Erhebungen ergaben. Auch Zusagen zu Kostenerstattungen stehen nicht zwingend in der Eingliederungsvereinbarung und werden ebenfalls teilweise anders abgewickelt. Trotzdem erhalten die Aussagen zur Abwicklung der Maßnahmezusweisungen und Kostenerstattungen über die Eingliederungsvereinbarung relativ breite Zustimmung.

Vergleichsweise große Zustimmung findet auch Aussage (5) „Es ist schwierig, eine Eingliederungsvereinbarung rechtssicher auszugestalten“. Eine Eingliederungsvereinbarung ist rechtssicher, wenn der Leistungsberechtigte seine in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Pflichten nicht erfüllt, z.B. seine Eigenbemühungen nicht ausreichend nachweist, und die darauffolgende Leistungskürzung (§ 31 ff. SGB II) vor einem Sozialgericht Bestand hat. Üblicherweise stehen die zumeist aus Textbausteinen bestehenden Rechtsfolgenbelehrungen am Ende einer Eingliederungsvereinbarung. Allerdings gibt es letztlich keine Garantie für Rechtssicherheit, so einer der Kommentare aus der Online-Befragung: „Die Rechtskräftigkeit einer EGV [Eingliederungsvereinbarung] ist meiner Meinung nach fragwürdig. Verstöße in der EGV, welche sanktioniert werden müssen, zerschellen oft im Widerspruchsfall wo man sich manchmal als Vermittler fragt warum man sich überhaupt die ganze Mühe macht. [...]“. In einigen Kommentaren aus der Online-Befragung wird deutlich, dass Leistungskürzungen, die nicht auf der Eingliederungsvereinbarung basieren, teilweise als stärker rechtssicher wahrgenommen werden. Andererseits sehen die Befragten Eingliederungsvereinbarungen durchaus als Sanktionsgrundlage an. Die Gesetzgebung stellt gegensätzliche Anforderungen an die Eingliederungsvereinbarung, indem sie einerseits die „Eingliederungsvereinbarung als kooperatives Gestaltungsmittel im Eingliederungsprozess“ (Deutscher Bundestag 2016: 24) verortet. Andererseits ist diese durch die Verknüpfung mit möglichen Leistungskürzungen im SGB II mit § 15 und § 31 ff. auch ein Machtinstrument des Jobcenters.

⁴ „Kundinnen und Kunden“ meinen diejenigen leistungsberechtigten Personen, die von den befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern beraten werden. Sie werden im Umfeld der Jobcenter als Kundinnen und Kunden bezeichnet, so bspw. auch in den fachlichen Weisungen zur Eingliederungsvereinbarung, die von der Bundesagentur für Arbeit erstellt wurden.

Vergleichsweise ablehnend beurteilen die Befragten die Aussage (23) „Meine Kundinnen und Kunden lesen ihre Eingliederungsvereinbarung“. Aussage (15), ihr Umfang wäre angemessen trifft auf ähnlich geringe Zustimmung. D.h. Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler bewerteten Länge und Umfang der Eingliederungsvereinbarung kritisch. Dies könnte letztlich auch ein Grund dafür sein, dass sie eher nicht glauben, die Eingliederungsvereinbarung würde von den Leistungsberechtigten gelesen. Dazu passt der Kommentar einer Person aus der Online-Befragung: „[...] *Die EinV [Eingliederungsvereinbarung] ist zu lang, zu sehr im Behördendeutsch formuliert. Für die Kunden ist das zu abstrakt und deshalb wollen viele auch nur blind unterschreiben. [...] Die erste Seite und die RfB [Rechtsfolgenbelehrung] lesen sie gar nicht. [...] Es ist einfach ein Stück Papier mit zu vielen komplizierten, geschwurbelten Formulierungen*“.

Im August 2016 führte das neunte SGB-II-Änderungsgesetz eine der Eingliederungsvereinbarung vorausgehende Potenzialanalyse und die Option zur Festlegung eines Vermittlungsziels als Tätigkeit oder Tätigkeitsbereich in der Eingliederungsvereinbarung ein. In zwei zu bewertenden Aussagen wurden diese beiden relativ neuen Elemente der Eingliederungsvereinbarung für die Vermittlungsarbeit bewertet. Die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler stimmen der Aussage (9), die Potenzialanalyse sei für ihre Arbeit hilfreich, deutlich mehr zu als der Aussage (18), das Vermittlungsziel als Tätigkeit oder Tätigkeitsbereich in der Eingliederungsvereinbarung festzuschreiben sei hilfreich. Grund dafür ist möglicherweise, dass der Gesetzgeber die Potenzialanalyse als Basis für den Abschluss der Eingliederungsvereinbarung vorsieht und das Vermittlungsziel als optionalen Baustein einführte. Dieser wird in der Folge womöglich tatsächlich seltener genutzt, eben nur dann, wenn es unbedingt nötig ist, eine Absprache mit dem Leistungsberechtigten zum Vermittlungsziel festzuhalten. Ebenso ist denkbar, dass Vermittlungsziele vorrangig in Form übergeordneter Integrationsschritte (z. B. erfolgreiche Teilnahme an einer Qualifizierung, Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung, Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung) besprochen werden und die schriftliche Fixierung dieser übergeordneten Kategorien als weniger bedeutsam eingeschätzt wird.

Eine vergleichsweise geringe durchschnittliche Zustimmung erhalten vier Aussagen, die sich auf vermeintliche Auswirkungen von Eingliederungsvereinbarungen auf die Leistungsberechtigten beziehen. Aussagen (24) und (22), dass Eingliederungsvereinbarungen eine Überzeugungshilfe sind, wenig attraktive Jobangebote zu akzeptieren oder an wenig attraktiven Maßnahmen teilzunehmen, bekamen relativ wenig Zustimmung. Dasselbe gilt für Aussage (22), die Eingliederungsvereinbarung beeinflusse den Integrationsprozess in den Arbeitsmarkt positiv und für Aussage (17), die Sanktionsmöglichkeit helfe dabei, die Leistungsberechtigten in die richtige Richtung zu lenken. Offenbar erhöhen aus Sicht der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler die Eingliederungsvereinbarung oder die damit verbundenen Sanktionsmöglichkeiten die Konzessionsbereitschaft bei Arbeitsangeboten oder arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht stark. Sie trägt aus ihrer Sicht auch weniger zur Integration in den Arbeitsmarkt bei. Hingegen fordert die Eingliederungsvereinbarung nach Einschätzung der Arbeitsvermittlerinnen und Vermittler vielmehr die Eigeninitiative der Leistungsberechtigten ein. Dies zeigt sich in der höheren Zustimmungintensität der Aussagen (1), (4) und (7) im Vergleich mit den Aussagen (17), (20), (22) und (24).

Auf die Frage nach der schätzungsweise einzusparenden Zeit, wenn in einem für 30 Minuten geplanten Erstgespräch keine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen wäre, antworteten die Befragten im Mittel mit 10 Minuten. Arbeitsvermittlerinnen und Vermittler, die im Rahmen des

Feldexperiments bereits ohne Eingliederungsvereinbarung im Erstgespräch beraten hatten, beständigen Zeiteinsparungen (siehe Kapitel 4). Vielfach äußerten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler in Interviews und Gruppendiskussion, dass sie aufgrund der Zeitersparnis gerne Beratungsgespräche ohne den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung durchführten. In späteren Projektphasen, in denen sie länger mit den Leistungsberechtigten zusammengearbeitet hatten, gab es teilweise die Einschätzung, eine fehlende Eingliederungsvereinbarung spare zwar im Erstgespräch Zeit ein. Diese müsse jedoch in den Folgegesprächen zur genauen Erläuterung der Leistungen und Bemühungen entsprechend mehr investiert werden.

Zusammenfassend lässt sich feststellen: Jobcentermitarbeiterinnen und -mitarbeiter sehen die Eingliederungsvereinbarung im Kontext des Aktivierungsparadigmas von Fördern und Fordern. Sie bewerten die Potenzialanalyse sowie die Möglichkeit, Leistungsberechtigte mit Eingliederungsvereinbarungen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zuzuweisen und Einzelheiten zur Kostenerstattung festzulegen, deutlich positiver als die Festschreibung von Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereichen in der Eingliederungsvereinbarung. Sie sehen zwar in der Eingliederungsvereinbarung ein Instrument, Eigeninitiative einzufordern, schreiben diesem Instrument aber vergleichsweise geringe Wirksamkeit für den Integrationsprozess in den Arbeitsmarkt und die Konzessionsbereitschaft der Arbeitsuchenden zu. Verhältnismäßig viel Kritik – in Form vergleichsweise geringerer Zustimmungswerte – erfährt in der Einschätzung der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler der Umfang und ihre (mangelnde) Verständlichkeit.

3.2 Unterschiedliche Gruppen von Leistungsberechtigten

Der Gesetzgeber sieht den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung für jeden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten vor (§ 15 SGB II). Erwerbsfähigkeit liegt vor, wenn eine Person täglich mindestens drei Stunden arbeiten kann (§ 8 SGB II). Als leistungsberechtigt gilt, wer seinen Lebensunterhalt bzw. den des Haushalts (Bedarfsgemeinschaft) nicht ausreichend decken kann (§ 9 SGB II). Der Personenkreis erwerbsfähiger Leistungsberechtigter ist also heterogen. Er umfasst etwa den alleinstehenden älteren Obdachlosen genauso wie den vollzeit arbeitenden Geringverdiener mit großer Familie, den anerkannten syrischen Flüchtling, die Alleinerziehende mit gesundheitlichen Problemen nach einem Verkehrsunfall oder die suchtgefährdete Schulabbrecherin mit ihren langzeitarbeitslosen Eltern.

Die Befragten konnten auf einer vierstufigen Skala von „sinnvoll“ bis „nicht sinnvoll“ angeben, wie hilfreich sie Eingliederungsvereinbarungen für Leistungsberechtigte mit bestimmten Merkmalen finden. Die Einschätzungen für die abgefragten Personengruppen fallen sehr unterschiedlich aus (Abbildung 2).

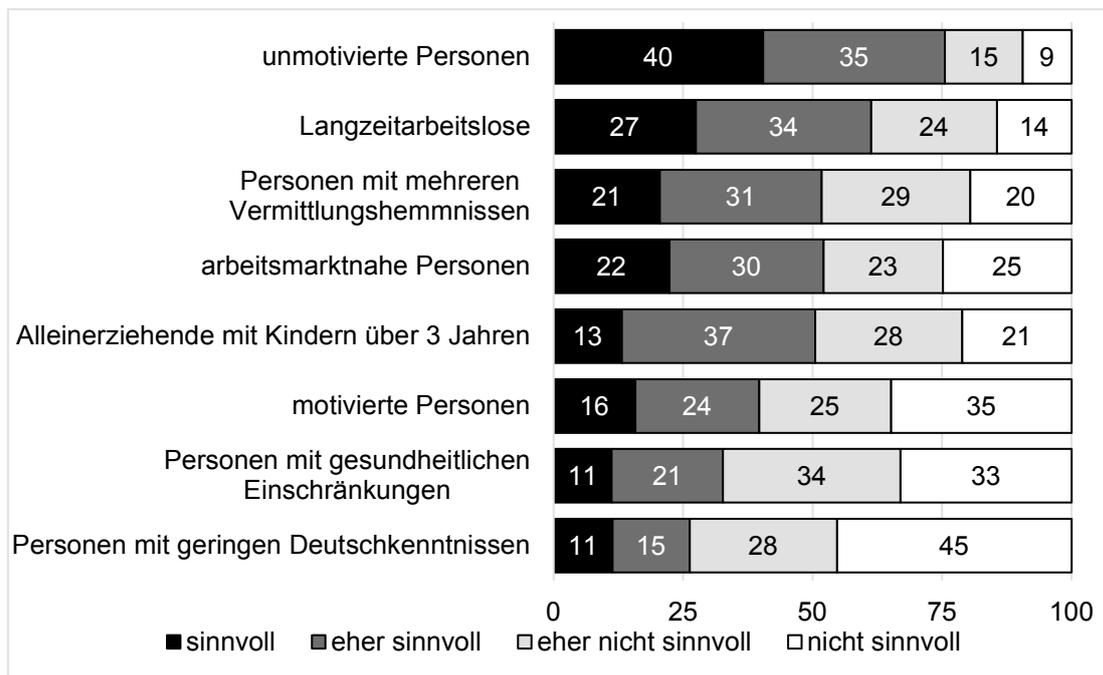
Am sinnvollsten fanden sie den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen für unmotivierte Personen und für Langzeitarbeitslose. Für diese beiden Gruppen wird offenbar die Konkretisierung von Eigeninitiative in der Eingliederungsvereinbarung als hilfreich für die Beratungsarbeit angesehen⁵. Als am wenigsten hilfreich werden Eingliederungsvereinbarungen für Personen mit geringen Deutschkenntnissen bewertet. Dies weist in eine ähnliche Richtung wie die in Kapitel 3.1 dargestellte geringe Zustimmung zur Angemessenheit des Umfangs der Eingliederungsvereinbarung:

⁵ In der Gruppe der Langzeitarbeitslosen finden sich durchaus Personen mit psychischen und physischen Beeinträchtigungen (Oschmiansky et al. 2017), auf die die Arbeitsvermittlung teils mit niederschweligen Integrationsschritten reagiert (Freier 2016).

Relativ viele Befragte sehen die Eingliederungsvereinbarung als zu umfangreich und schwer verständlich an. Ist dies der Fall, so kann sie gerade bei Personen mit geringen Deutschkenntnissen kaum den Integrationsprozess in den Arbeitsmarkt strukturieren helfen. Vergleichsweise wenig sinnvoll sind Eingliederungsvereinbarungen in der Einschätzung der Befragten ebenso für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Eine mögliche Erklärung wäre, dass sich Verbesserungen der Gesundheit schwerlich als Ziel in das Aktivierungsparadigma des Förderns und Forderns einpassen lassen.

Abbildung 2: So sinnvoll finden Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler Eingliederungsvereinbarungen für bestimmte Personengruppen

Anteilswerte in Prozent



Quelle: IAB-Online-Befragung von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern in Jobcentern 2018, eigene Darstellung

Die unterschiedlichen Bewertungen der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler in Abbildung 2 legen nahe, dass die Eingliederungsvereinbarung ein Instrument ist, das nicht gleich gut auf jede leistungsberechtigte Person passt. In einigen offenen Kommentaren wird begründet, warum eine Eingliederungsvereinbarung für einen bestimmten Personenkreis als nicht geeignet eingeschätzt wird, dazu folgen drei Beispiele:

„Eingliederungsvereinbarungen nutzen, bei ordentlicher Ausführung, dem Festhalten und Ausgestalten des Gesprächsverlaufs. Allerdings sind sie bei Personen mit mehreren schweren Vermittlungshemmnissen und Alleinerziehenden eher ein aufwändiges Übel, da die in der Eingliederungsvereinbarung festgelegten Ziele durch meistens externe Hindernisse nicht erreicht werden. Dem Kunden und dem Jobcenter nutzen sie dann kaum.“

„Eingliederungsvereinbarungen sind für die meisten Zielgruppen im SGB II zu kompliziert, zu schwer verständlich und zu lang. Besonders betrifft dies Menschen mit Migrationshintergrund, die die Sprache nicht oder nur mühsam erlernen. Eine einfache To-Do-Liste (geplante Integrationsschritte) wäre für die meisten Menschen ausreichend.“

„Für bestimmte Personengruppen sollten keine Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen werden: Personen, welche ergänzende Leistungen aufgrund ihres geringen Verdienstes erhalten und voraussichtlich den Verdienst auch nicht wesentlich steigern können, da sie einen Beruf haben, welcher nur ein geringes Einkommen vorbringen kann (bspw. Arzthelferin, Friseur [...])“

In Gruppendiskussionen und Interviews raten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler jedoch davon ab, pauschale Personenkriterien für den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung anzusetzen, da jeder Fall unterschiedlich sei. Inwiefern die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler Eingliederungsvereinbarungen für die abgefragten Personengruppen für sinnvoll halten, hängt nicht mit ihrer Berufserfahrung oder ihrem Berufsabschluss zusammen, d.h. ihre Einschätzungen variieren nicht mit ihren eigenen persönlichen Merkmalen.

3.3 Aus den Kommentaren

Am Ende der Online-Befragung wurden die Befragten in einem freien Textfeld um Kommentare gebeten. Das Textfeld war überschrieben mit: „Was ist noch wichtig? In diesem Feld können Sie weitere Aspekte zum Thema Eingliederungsvereinbarungen kommentieren. Zum Beispiel: Welche Möglichkeiten und Grenzen haben Eingliederungsvereinbarungen aus Ihrer Sicht?“.

Rund 40 Prozent der Befragten nutzten das Feld für Kommentare. Dies ergab einen Textkörper von insgesamt mehr als 12.000 Wörtern. Eine qualitative strukturierende Inhaltsanalyse (Schreier 2014) erlaubt es, die wesentlichen Aussagen zusammenzufassen. Die Kategorienbildung erfolgte induktiv in einem zweistufigen Verfahren und enthält neben analytischen auch evaluative Kategorien (Kuckartz 2012; Mayring 2010). In der ersten Stufe erfolgte die Kategorisierung kleinteilig und themenbezogen durch zwei Personen mit gegenseitigem Feedback. In der zweiten Stufe wurde darauf aufsetzend ein reduziertes Kategoriensystem mit drei Ebenen entwickelt und die Codierungen angepasst.

Die Kommentare befassen sich hauptsächlich (Ebene 1) mit dem Vertragscharakter der Eingliederungsvereinbarung und ihrem Inhalt, dem Fördern und Fordern (Tabelle 4). In diesen beiden großen Themenfeldern konnten unterschiedlichen Einzelaspekte (Ebene 2) identifiziert werden, zu denen es sowohl kritische als auch positive Anmerkungen (Ebene 3) gab. Weitere Kommentare, die sich diesen Themenfeldern nicht zuordnen ließen, beschäftigen sich u.a. mit dem Design des Forschungsprojektes. Die folgenden Kapitel geben einen kurzen Überblick über die wesentlichen Argumente der Befragten. Die aufgeführten Zitate aus den Kommentaren sind jeweils nur Beispiele; die der Illustration der Argumente dienen. Sie stehen stellvertretend für weitere Zitate, die aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht alle aufgeführt werden können.

Tabelle 4: Kategoriensystem für die zusammenfassende Darstellung der Kommentare der Befragten

Form: Eingliederungsvereinbarung als Vertrag
Kooperation (+/-)
Transparenz (+/-)
Verbindlichkeit (+/-)
Inhalt: Fördern und Fordern in der Eingliederungsvereinbarung
Fördern (+/-)
Fordern (+/-)

Quelle: eigene Darstellung

3.3.1 Die Eingliederungsvereinbarung als Vertrag

Die befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler beschäftigen sich in ihren Kommentaren im Wesentlichen mit drei Aspekten vertraglicher Beziehungen: Kooperation, Transparenz und Verbindlichkeit.

Kooperation

Die Intention des Gesetzgebers, „Eingliederungsvereinbarung als kooperatives Gestaltungsmittel“ (Deutscher Bundestag 2016: 24) einzusetzen, spiegelt sich in einigen Kommentaren der Befragten wider:

„Die EGV [Eingliederungsvereinbarung] sollte als gemeinsamer Vertrag betrachtet werden, welcher von beiden Parteien gleichwertig zu sehen ist, Kunde und AV [Arbeitsvermittler] sollten sie gemeinsam entwerfen, es ist für die Zielfindung hilfreich und für gemeinsame Vereinbarungen, auch pädagogisch erlebe ich die EGV als unterstützend, zudem ist die abschließende RFB [Rechtsfolgenbelehrung] eine Sicherheit für beide Seiten. [...]“

„[...] Allerdings nutzen die meisten Kunden mit Ihrem Vermittler die EinV [Eingliederungsvereinbarung] als Hilfestellung für [die] geplanten Schritte um Ziele des Kunden zu erreichen. Die EinV fördert hier Transparenz und stärkt Beziehungen zueinander, da beidseitig eine faire und gleichberechtigte Ebene geschaffen wird und dies auch so dokumentiert wird. Auch bei den oft vorhandenen Wechseln der Ansprechpartner hilfreich. [...]“

Allerdings erschließt sich nicht allen Befragten das kooperative Moment der Eingliederungsvereinbarung. Sie betonen dagegen 1.) das machtasymmetrische Verhältnis zwischen Jobcenter und Leistungsberechtigten:

„[...] Die Vertragsfreiheit ist den Kunden bei der EGV [Eingliederungsvereinbarung] als öffentlich rechtlichem Vertrag nicht bewusst. Die EGV als Verwaltungsakt ist ehrlicher und sachgerechter, da das Verhältnis zum Kunden kein gleichberechtigtes ist. Dies wissen und spüren die Kunden auch. [...]“

Oder sie empfinden 2.) ihre Beratungsarbeit durch die gesetzliche Anforderung, eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, als gestört. Dabei spielt Zeitersparnis eine Rolle, aber auch Anforderungen an die Qualität der Beratung oder das Vertrauensverhältnis zu den Leistungsberechtigten. Mit Blick auf die Erfahrungen aus den unterschiedlichen Varianten von Eingliederungsvereinbarungen merkt hierzu beispielsweise eine Person an:

„Der Verzicht auf die Eingliederungsvereinbarung macht die Arbeit wesentlich angenehmer. Große Zeitersparnis, zudem kann ich mich mehr auf die Anliegen der Kd. [Kundinnen und Kunden] konzentrieren. [...]“

Aber auch andere Kommentare nehmen die Qualität der Beratung und die Beziehung zu den Leistungsberechtigten in den Blick:

„[...] Ich arbeite mit der EinV [Eingliederungsvereinbarung] nur als lästiges Übel, ob Vereinbarungen eingehalten werden oder nicht, hängt nicht von der schriftlichen Fassung ab, sondern von der Qualität der Beratungsbeziehung.“

„[...] Im Gegenteil erzeugen Eingliederungsvereinbarung erfahrungsgemäß eher eine misstrauische Atmosphäre während des Kundengesprächs.“

„[...] Wenn ich mich nur für oder gegen EGV [Eingliederungsvereinbarung] entscheiden müsste, wäre ich dagegen eine EGV verpflichtend abzuschließen. Dadurch sieht man welcher Vermittler wirklich gute, überzeugende Arbeit macht. Denn dann würden nur die Kunden Maßnahmen und ähnliches antreten, wenn der Vermittler mit Herz dahinter steckt und sie überzeugt. Das wäre eine nachhaltige Arbeitsvermittlung, die für Kunden und Vermittler Früchte tragen würde.“

Einige Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler schreiben der Eingliederungsvereinbarung ein kooperatives Element zu, sofern Einigkeit über die nächsten Schritte hergestellt werden kann und diese daraufhin schriftlich fixiert werden. Andere betonen das Machtgefälle zwischen den Vertragspartnern und zweifeln in der Folge den Vertragscharakter an, weil sie in ihrer Beratungs- und Vermittlungsarbeit schwerlich einen Aushandlungsprozess mit den existenziell abhängigen Leistungsberechtigten initiieren können. Ein Verwaltungsakt spiegele besser die bestehende Machtasymmetrie wider, zumal der Qualitätsanspruch an die eigene Arbeit nicht durch die Eingliederungsvereinbarung abgesichert und ggf. sogar konterkariert würde.

Transparenz

Die schriftliche Fixierung und gegenseitige Abzeichnung der nächsten Schritte hin zum gemeinsamen Ziel sollen dem Leistungsberechtigten und dem Jobcenter Klarheit über das weitere Vorgehen verschaffen. Nach manchen Kommentaren der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler erhöht die Eingliederungsvereinbarung die Transparenz.

„Die Eingliederungsvereinbarung ist ein wichtiges Instrument um Vereinbarungen schriftlich festzuhalten und damit auf beiden Seiten diese in Erinnerung zu behalten. [...]“

„Ich halte die Angaben auf der EinV [Eingliederungsvereinbarung] so kurz wie möglich und nutze die EinV, um die wichtigsten Vereinbarungen aus dem Gespräch stichwortartig zusammenzufassen. Insofern ist die EinV mehr eine Gesprächsnotiz als Erinnerung für die Kunden. [...]“

Dagegen beschäftigen sich weitere Kommentare mit dem zu großen Umfang, der hohen Komplexität, der starken Verklausulierung und der daraus folgenden Unverständlichkeit der Eingliederungsvereinbarung, die nicht die Bedürfnisse von Personen mit niedriger Bildung oder geringen deutschen Sprachkenntnissen trifft. Aus diesen Gründen könne die Eingliederungsvereinbarung ihr Transparenzversprechen letztlich schwer oder nicht in jedem Fall einlösen.

„[...] Die wenigsten meiner Kunden verfügen über ausreichende Deutsch-Kenntnisse oder Bildungsstand, um die Inhalte der EinV [Eingliederungsvereinbarung] zu verstehen!“

„Die EGV [Eingliederungsvereinbarung] ist mittlerweile so unübersichtlich für die Kunden und auch für mich als Vermittler. Hauptaugenmerk wird dabei hauptsächlich auf die RFB[Rechtsfolgebelehrung]/Gesetze/mögliche Sanktionierungsgrundlage etc. gelegt, [...]“

„[...] Z. Zt. [Zur Zeit] viel zu kompliziert und für Kd [Kundinnen und Kunden] schwer verständlich.“

„Aufgrund des umfangreichen Textes der Vereinbarung und der schwierigen Lesbarkeit (Rechtsfolgebelehrung, Juristendeutsch), ist die Vereinbarung für weniger gebildete Personen nicht zu verstehen. Auch für Kd. [Kundinnen und Kunden] mit mittlerem Bildungsabschluss ist die Vereinbarung schwer durchschaubar. [...]“

„[...] Die EinV [Eingliederungsvereinbarung] ist zu lang, zu sehr im Behördendeutsch formuliert. Für die Kunden ist das zu abstrakt und deshalb wollen viele auch nur blind unterschreiben. [...]“

Vereinzelt findet sich deshalb der Vorschlag eines formlosen Zettels, der kurz und in einfacher Sprache die Pflichten des Leistungsberechtigten enthalten könnte.

„[...] Die Behördensprache und Rechtsfolgen sind für die Kunden nicht verständlich. Ein einseitiges Aufgabenblatt, welches in einfachen Worten aufzeigt, was der Kunde tun muss bzw. was von ihm erwartet wird, wäre bei diesem Kundenkreis sehr viel hilfreicher.“

„In meiner Arbeit im Fallmanagement macht es kaum Sinn, 5 Seiten beschriebenes Papier auszugeben, in dem dann nur 3 Zeilen individuell auf die Person zugeschnitten sind. Ein reiner To-Do-Zettel wäre schneller geschrieben, ist übersichtlicher und überfordert die Kunden nicht.“

Ein solcher Zettel wäre kein Vertrag, hätte nicht den Anspruch der rechtlichen Verbindlichkeit oder eines kooperativen Aushandlungsprozesses. Er enthielte keine Leistungen des Jobcenters, würde dafür aber die Leistungsberechtigten über ihre nächsten Schritte informieren und ihnen als übersichtlicher Merkmalt dienen.

Verbindlichkeit

Die Eingliederungsvereinbarung als Protokoll der vereinbarten Aktivitäten definiert die Regeln der Zusammenarbeit, die über das Beratungsgespräch hinaus, etwa auch bei Personalwechsel im Jobcenter gelten. Diese Verbindlichkeitsfunktion der Eingliederungsvereinbarung wird bspw. in den folgenden Zitaten angesprochen.

„[...] Ich finde es wichtig, dass Regeln, die einzuhalten sind für beide Parteien schriftlich fixiert sind. Ich nutze die EinV [Eingliederungsvereinbarung] eher als Protokoll, auf welches beide Seiten sich berufen können. [...]“

„Mit einer Eingliederungsvereinbarung habe ich die Möglichkeit Angebote und Forderungen an den Kunden zu visualisieren und im Folgegespräch darauf zu verweisen. [...]“

Hingegen stellt die Eingliederungsvereinbarung nicht für alle befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler die Basis für die verbindliche Zusammenarbeit mit ihren Leistungsberechtigten dar. Wenn die Leistungsberechtigten nämlich der Eingliederungsvereinbarung keinerlei Relevanz zuschreiben, könne sie in der Wahrnehmung der Befragten auch nicht bindend wirken:

„[...] Besonders Kd. [Kundinnen und Kunden] die mitarbeiten und eigenständig sind, haben weniger Verständnis für die EinV [Eingliederungsvereinbarung], da sie diese als unnötig betrachten und diese als notwendiges Übel unterschrieben werden muss und hören daher nicht zu, sobald man diese besprechen möchte. [...]“

„[...] Dennoch lesen die Kunden die EinV [Eingliederungsvereinbarung] nicht und vergessen auch häufig deren Inhalt. Fragen, die in der EinV eigentlich geregelt sind (z.B. Fördermöglichkeiten) werden von den Kunden immer wieder gestellt. [...] Viele nehmen die EinV [Eingliederungsvereinbarung] nicht ernst und sind auch nicht interessiert. Auf meine Frage, ob noch Änderungsvorschläge oder Wünsche vorhanden sind, habe ich noch nie die Antwort Ja bekommen. Kunden legen keinen Wert auf die EinV, sie betrachten diese mehr als notwendiges Übel [...]“

Aus Sicht der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler könne mit dem Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung teilweise durchaus eine Verbindlichkeit hergestellt werden, andere Befragte vertreten allerdings genau die gegenteilige Auffassung.

3.3.2 Fördern und Fordern in der Eingliederungsvereinbarung

Fördern

Der Gesetzgeber schreibt die Leistungen des Jobcenters als einen inhaltlichen Bestandteil jeder Eingliederungsvereinbarung vor. Einige der befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler bewerten dies in ihren Kommentaren positiv und betonen ihre guten Erfahrungen damit, Zuweisungen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen oder Kostenübernahmen in der Eingliederungsvereinbarung zu konkretisieren. Die Kommentare zeigen darüber hinaus, dass manche administrativen Abläufe zur Organisation von Förderungen in der Eingliederungsvereinbarung gebündelt werden:

„Bei motivierten Kunden kann ich mit der EinV [Eingliederungsvereinbarung] sehr gut arbeiten weil ich durch festgesetzte Kostenübernahmen (Bewerbungskosten, Fahrkosten) oder auch besprochenen Qualifizierungen/Maßnahmen zusätzlich Ansporn geben kann. [...]“

„[...] Sehr gut über die EGV [Eingliederungsvereinbarung] lassen sich Maßnahmen für die Kunden lenken, da auf der einen Seite der Kunde eine sehr gute Übersicht über die Maßnahme, Anfang und Umfang erhalten kann, aber auf der anderen Seite BA/JC [Bundesagentur für Arbeit/Jobcenter] etwas Verbindliches erhalten. [...]“

„[...] Teilweise ist eine EinV [Eingliederungsvereinbarung] auch für spezielle Förderungen aus dem Vermittlungsbudget notwendig (z.B. Führerschein-Förderung). [...]“

Auf der anderen Seite befürworten nicht alle Befragten die Einbindung konkreter Fördermöglichkeiten in die Eingliederungsvereinbarung und bevorzugen die von der Eingliederungsvereinbarung getrennte Zuweisung zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

„[...] Für Teilnahme an Maßnahmen reicht Zuweisungsschreiben mit Rechtsfolgebelehrung, genauso wie für Meldetermine. [...]“

Oder sie sehen einen Widerspruch in der Verbindung einer Förderzusage für eine Weiterbildung mit der Belehrung über mögliche Leistungskürzungen. Die Übernahme von Kosten für Weiterbildungen in aller Regel erfolgt ohnehin nur, wenn das Jobcenter der künftigen Teilnehmerin oder dem künftigen Teilnehmer eine gewissen Eigenmotivation zuschreibt. Potenzielle künftige Weiterbildungsteilnehmer müssten deshalb nicht durch drohende Leistungskürzungen motiviert werden.

„In Zeiten in denen Vorgesetzte uns ständig daran erinnern, dass wir Gelder ausgeben sollen für Qualifizierungen – ist eine EinV mit RFB [Eingliederungsvereinbarung mit Rechtsfolgenbelehrung] nicht so sinnvoll [...]“

Arbeitsmarktpolitische Fördermaßnahmen werden in den Jobcentern zumeist administrativ über die Eingliederungsvereinbarung umgesetzt. Dies wird von den befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern teils neutral, teils positiv und teils negativ bewertet. In der Kritik steht bspw., wenn bei der Förderung beruflicher Weiterbildung in der Eingliederungsvereinbarung zugleich über mögliche Sanktionen belehrt wird.

Fordern

Ein weiterer vom Gesetzgeber vorgesehener Bestandteil der Eingliederungsvereinbarung sind die eigenen Bemühungen der Leistungsberechtigten zur Arbeitsmarktintegration. Dies schließt ein, wie diese gegenüber dem Jobcenter zu belegen sind. Wenn die Bemühungen ohne nachgewiesenen wichtigen Grund unterbleiben, soll das Arbeitslosengeld II gekürzt oder schrittweise ganz gestrichen werden. Voraussetzung dafür ist jedoch, dass die leistungsberechtigte Person überhaupt weiß, welche Folgen eine Pflichtverletzung hat. Um diese Kenntnis im Streitfall vor dem Sozialgericht nachzuweisen, enthalten Eingliederungsvereinbarungen üblicherweise die sogenannte Rechtsfolgenbelehrung.

Kürzungen des Arbeitslosengeldes II sind jedoch nicht nur aufgrund der Verletzung der Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung, sondern auch aus anderen Gründen möglich, bspw. aufgrund von Meldeversäumnissen oder aufgrund der Weigerung eine Arbeit oder Ausbildung aufzunehmen oder an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilzunehmen.

In ihren Kommentaren betonen die befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler die Möglichkeit, über die Eingliederungsvereinbarung Sanktionsmöglichkeiten aufzuzeigen oder Sanktionen einzusetzen, um das Verhalten der Leistungsberechtigten zu steuern. Dabei werden meist „Unmotivierte“ oder „Verweigerer“ als Zielgruppe benannt. In manchen Kommentaren wird ergänzt, dass diese Zielgruppe klein sei.

„[...] Ich nutze EinV [Eingliederungsvereinbarungen] lediglich sinnvoll, wenn unmotivierte Kunden sanktioniert werden müssen. [...]“

„Die Eingliederungsvereinbarung mit Rechtsfolgen ist unerlässlich, da es im SGB II Bereich Leistungsbezieher gibt, die ohne die Ankündigung oder auch Umsetzung von Sanktionen leider nur sehr schwer, bis gar nicht zur Mitwirkung zu bewegen sind.“

„[...] Sie macht nur dann Sinn, wenn Kunden nicht motiviert sind oder den Kunden Regeln aufgezeigt werden müssen, an denen sie sich orientieren können. Dies ist jedoch eine relativ kleine Personengruppe. [...]“

Andere Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler zweifeln wiederum an der Wirksamkeit von Sanktionen, weil sie nicht die erwünschten Verhaltensänderungen herbeiführten.

„[...] Kd. [Kundinnen und Kunden], die nicht mitmachen und über die jetzt vorhandenen Möglichkeiten der EinV [Eingliederungsvereinbarung] sanktioniert werden, machen auch weiterhin nicht mit.“

„Während meiner Arbeit als Arbeitsvermittler hat noch kein einziger Kunde eine Arbeit aufgrund einer abgeschlossenen EGV [Eingliederungsvereinbarung] aufgenommen. Als Druckmittel wirkt die EGV

nur auf die Wenigsten und auch da mit sehr großen Einschränkungen. Die meisten nehmen Sanktionen in Kauf [...]“

Einige Befragte thematisieren diesbezüglich negative Auswirkungen von Sanktionen auf die Beratungssituation und die weitere Zusammenarbeit oder ethische Bedenken.

„[...] Des Weiteren verhalten sich sanktionierte Kunden/Kundinnen nicht mehr kooperativ. Ich erreiche bei einer guten, nachhaltigen und glaubwürdigen Beratung wesentlich mehr. [...]“

„[...] Sanktionen hemmen m.E. nach nur mehr eine Arbeitsaufnahme. Es stehen u. a. noch mehr (finanzielle) Sorgen bei den Kunden. Auch öffnen sie sich nicht mehr so sehr in den Beratungsgesprächen und man kann so nicht an den eigentlichen Vermittlungshemmnissen gemeinsam arbeiten. Die Vertrauensbasis fehlt. Außerdem ist es eine enorme Belastung für mich als Arbeitsvermittler einen Kunden bzw. eine Bedarfsgemeinschaft mit Kindern zu sanktionieren!“

Auch die Interviews und Gruppendiskussionen mit Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern ergaben, dass die Thematisierung von Pflichten im Beratungsgespräch zu Brüchen führen könne. Bspw. fragte eine Person der Variante ohne Eingliederungsvereinbarung, ob ihr denn nun kein Vertrauen mehr entgegengebracht würde, als ihr nach sechs Monaten der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nahegelegt wurde.

Nach den berichteten Erfahrungen der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler haben Leistungskürzungen auf Grundlage der Eingliederungsvereinbarung nicht immer vor einem Sozialgericht Bestand oder werden bei Beschwerden zurückgenommen. Dadurch wird zum einen Unsicherheit erzeugt.

„Die Rechtskräftigkeit einer EGV [Eingliederungsvereinbarung] ist meiner Meinung nach fragwürdig. Verstöße in der EGV, welche sanktioniert werden müssen, zerschellen oft im Widerspruchsfall wo man sich manchmal als Vermittler fragt warum man sich überhaupt die ganze Mühe macht. [...]“

„[...] Erfahrungsgemäß scheitern Sanktionen dann gerade bei den Kunden, bei denen man sich besonders viel Mühe gegeben hat, eine EV [Eingliederungsvereinbarung] wasserdicht zu formulieren, vor dem Richter aufgrund von kleinen Formfehlern. Derartige Entscheidungen untergraben die Kompetenz des Vermittlers/Fallmanagers aus Sicht des Kunden und die Beratung wird noch schwieriger. [...]“

Und zum anderen resultiert daraus der Wunsch der Befragten nach rechtssicheren Formulierungshilfen:

„EinV haben da Ihre Grenze, wo Gerichte exakte Formulierungen verlangen, die aber den Arbeitsvermittlern nicht kommuniziert werden. Es sollte gute und rechtssichere Textbausteine geben. [...]“

Die Rechtsfolgenbelehrung ist nicht nur ein Bestandteil von Eingliederungsvereinbarungen. Auch Zuweisungen zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und Vermittlungsvorschläge enthalten solche Rechtsfolgenbelehrungen, um ebenfalls über mögliche Leistungskürzungen zu informieren und diese gegebenenfalls durchzusetzen. Für diesen Zweck bräuchte man die Eingliederungsvereinbarung deshalb nicht:

„Durch das Programm CoSach gibt es die Möglichkeit per Angebot /Zuweisungsvordruck den Kunden verbindlich mit Rechtsfolgebelehrung einer Maßnahme zur Eingliederung in Arbeit zu zuordnen. Auf dem Vordruck sind alle wichtigen Daten wie Zeitraum und Adresse übersichtlich dargestellt. Eine EinV zur Umsetzung einer Sanktion bei Nichtantritt oder Abbruch ist somit NICHT notwendig. Dies kann für

weitere Bereiche bspw. fehlendes Nachkommen auf Vermittlungsvorschläge übertragen werden. Hier basiert die Sanktion auf dem Gesetzestext SGB II sowie der beigefügten Rechtsfolgebelehrung beim Vermittlungsvorschlag.“

Eingliederungsvereinbarungen können über mögliche Leistungskürzungen informieren, die auf dieser Basis auch umgesetzt werden können. Einige Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler befürworten diese Funktion für bestimmte Leistungsberechtigte, die häufig mit „unmotiviert“ umschrieben werden. Andere betonen wiederum, dass Sanktionen und Belehrungen über mögliche Sanktionen nicht die gewünschten Verhaltensänderungen bewirkten und teils kontraproduktiv für die Vertrauensbasis der darauffolgenden Beratung wären. Außerdem seien Sanktionen über die Eingliederungsvereinbarung redundant, weil dazu Alternativen existierten. Zudem besteht Verunsicherung darüber, ob mögliche Leistungskürzungen auch einer sozialgerichtlichen Prüfung standhielten.

4 Zur Umsetzung des Feldexperiments

Im Feldexperiment wurden Arbeitsuchende zufällig einer der drei Varianten von Eingliederungsvereinbarungen (Standard/ohne Rechtsfolgenbelehrung/keine Eingliederungsvereinbarung) zugewiesen. Die sieben Münzwurf-Jobcenter setzten die zufällig zugewiesene Variante anschließend in den Beratungsgesprächen der nächsten sechs Monate um. Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler, die für die Beratung der am Feldexperiment teilnehmenden Leistungsberechtigten verantwortlich waren, konnten somit grundsätzlich Erfahrung mit Beratungssituationen in allen drei Varianten sammeln.

Tabelle 5: Einschätzung für wie viele Ihrer Leistungsberechtigten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler die Eingliederungsvereinbarungs-Varianten einsetzen würden, wenn Sie selbst entscheiden dürften

(Einschätzungen auf einer vierstufigen Skala 1: "für alle", 2: "für den überwiegenden Teil", 3: "für einen kleinen Teil", 4: "für niemanden")

Variante	Median	Anteil "für alle od. für den überwiegenden Teil" in %	Fallzahl
Variante ohne Rechtsfolgenbelehrung	3*	42	137
Variante ohne Eingliederungsvereinbarung	2	51	115

* Der Median unterscheidet sich vom Median in der Zeile darunter. Signifikanzniveau 1 %, Wilcoxon-Vorzeichen-Rang-Test
Quelle: IAB-Online-Befragung von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern in Jobcentern 2018, eigene Berechnungen

Den Fragenblock zu Erfahrungen in der Umsetzung des Feldexperiments und den daraus resultierenden Bewertungen sollten nur diejenigen beantworten, die tatsächlich schon Leistungsberechtigte aus Variante 2 und 3 (die nicht dem Standard-Prozess entsprechen) beraten hatten. Aus zwei Gründen traf dies nicht auf alle Befragten zu: 1.) Das Nicht-Münzwurf-Jobcenter nahm nur an der Begleitforschung und nicht am Feldexperiment teil. 2.) Zeitlich lag die Befragung etwa in der Mitte der zwölfmonatigen Zugangsphase in die drei Varianten von Eingliederungsvereinbarungen. Nur

ein Teil der Leistungsberechtigten eines Jobcenters nahm an dem Projekt teil. Je nach Organisation des Jobcenters könnten die befragten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler (noch) keinen Kontakt zu Leistungsberechtigten in den Nicht-Standard-Varianten gehabt haben. Die Fallzahlen zur Umsetzung des Feldexperiments sind deshalb geringer als in den vorherigen Abschnitten zu allgemeinen Einschätzungen zu Eingliederungsvereinbarungen.

Auf einer vierstufigen Skala sollten die Befragten abschätzen, wie groß der Teil ihrer Leistungsberechtigten wäre, für die sie eine der beiden Nicht-Standard-Varianten einsetzen würden, wenn sie es selbst entscheiden dürften. Bei der Variante ohne Eingliederungsvereinbarung könnten sich 51 Prozent vorstellen, sie für alle oder für den überwiegenden Teil ihrer Leistungsberechtigten einzusetzen. Bei der Variante ohne Rechtsfolgenbelehrung sind es 42 Prozent (Tabelle 5). Die überwiegende Mehrheit der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler würde die beiden Varianten zumindest für einen kleinen Teil ihrer Beratungsempfänger umsetzen wollen. Dabei haben sie (statistisch signifikant) etwas mehr Sympathie für die Variante, bei der zunächst auf eine Eingliederungsvereinbarung verzichtet wird.

Ein weiterer Fragenblock enthielt Aussagen zu Unterschieden in der Beratung zwischen den drei unterschiedlichen Varianten von Eingliederungsvereinbarungen. Tabelle 6 enthält diese Aussagen geordnet nach dem Grad der Zustimmung, beginnend mit der zustimmungsintensivsten Aussage. Gefragt nach den Unterschieden der beiden Nicht-Standard-Varianten zur Standard-Variante, erhielt jeweils die Aussage zur Zeitersparnis die breiteste Zustimmung. Wenn also das Erstellen und Erläutern der Eingliederungsvereinbarung oder die Erklärungen zu den Rechtsfolgen entfallen, schätzen die Befragten den Zeitbedarf für ein Beratungsgespräch geringer ein (Tabelle 6). Vergleichsweise viel Zustimmung gab es mit 47 Prozent („voll und ganz“ oder „eher“) zudem für die Aussage, man gäbe den Leistungsberechtigten einen Zettel mit wichtigen Punkten mit, wenn zunächst keine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen wurde.

Tabelle 6: Einschätzungen der Befragten zu den Varianten

(Einschätzungen auf einer vierstufigen Skala 1 "Ich stimme voll und ganz zu" 2 "Ich stimme eher zu" 3 "Ich stimme eher nicht zu" 4 "Ich stimme überhaupt nicht zu")

Einschätzung	Median	Anteil "Ich stimme voll und ganz od. eher zu" in %	Fallzahl
In der Variante ohne Eingliederungsvereinbarung ...			
... benötige ich weniger Zeit für das Gespräch.	2	63	115
... gebe ich allen Kundinnen und Kunden einen Zettel, auf dem ich wichtige Punkte notiere.	3	47	114
... ist mein Handlungsspielraum eingeschränkt.	3	34	114
... leiste ich mehr Überzeugungsarbeit als sonst.	3	31	114
... gehe ich mehr auf die Anliegen und Bedürfnisse meiner Kundinnen und Kunden ein als sonst.	3	30	115
In der Variante ohne Rechtsfolgenbelehrung ...			
... benötige ich weniger Zeit für das Gespräch.	2	54	133
... ist mein Handlungsspielraum eingeschränkt.	3	43	134
... leiste ich mehr Überzeugungsarbeit als sonst.	3	30	132
... gehe ich mehr auf die Anliegen und Bedürfnisse meiner Kundinnen und Kunden ein als sonst.	3	29	132

Quelle: IAB-Online-Befragung von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern in Jobcentern 2018, eigene Berechnungen

Allen anderen Aussagen stimmen die Befragten weniger stark zu. In den Interviews und Gruppendiskussionen der qualitativen Begleitforschung wurde teilweise die Meinung vertreten, man bemerke kaum Unterschiede in der Beratungsarbeit zwischen den drei Varianten. Daraus könnten die vergleichsweise geringen Zustimmungswerte für die beiden Aussagen resultieren, dass in Variante 2 und 3 mehr Überzeugungsarbeit geleistet würde oder mehr auf Anliegen und Bedürfnisse der Ratsuchenden eingegangen würde. Allerdings sind Veränderungen in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit und ihre Reflexion ein langwieriger Prozess und die Erfahrungen mit der Beratungsarbeit in den Nicht-Standard-Varianten noch vergleichsweise frisch und aufgrund der engen Zielgruppe eher punktuell.

5 Zusammenfassung und Fazit

Der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung im Beratungs- und Vermittlungsprozess ist gesetzlich für alle Leistungsberechtigten vorgeschrieben. In einer Online-Befragung in mehreren Jobcentern ging das IAB der Frage nach, wie Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler Eingliederungsvereinbarungen bewerten und welche Bedeutung sie diesen für die Beratung und Vermittlung in Jobcentern zuschreiben. Die Befragung ist Teil eines umfangreicheren Forschungsprojekts zu Wirkungen, Wirkmechanismen und Funktionen der Eingliederungsvereinbarung in der Grundversicherung für Arbeitsuchende (SGB II). In diesem Forschungsprojekt setzten mehrere Jobcenter im Zeitraum Juli 2017 bis März 2019 ein Feldexperiment um: Arbeitsuchende, die Leistungen nach

dem SGB II beantragten, wurden zufällig einer von drei Gruppen zuwiesen. Die Gruppen erhielten unterschiedliche Formen der Eingliederungsvereinbarung (Standard-Variante, Eingliederungsvereinbarung ohne Rechtsfolgenbelehrung, keine Eingliederungsvereinbarung). Das Feldexperiment bildet die Basis einer späteren Wirkungsanalyse. Es wurde von qualitativen Erhebungen und der hier im Fokus stehenden Online-Befragung begleitet. Die Begleitforschung ging der Frage nach, wie Leistungen und Pflichten in Beratungsgesprächen kommuniziert werden, wie Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler die Eingliederungsvereinbarung bewerten und welche Erfahrungen sie mit den im Feldexperiment erprobten Varianten gemacht haben.

In der Online-Befragung konnten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler die Intensität ihrer Zustimmung zu verschiedenen Aussagen angeben, die sich auf die Rolle der Eingliederungsvereinbarung im Beratungsprozess bezogen. Ergänzend konnten sie am Ende des Fragebogens ein offenes Kommentarfeld für weitere Erläuterungen nutzen. Diejenigen Befragten, die bereits Erfahrung mit den im Feldexperiment eingesetzten Nicht-Standard-Varianten hatten, wurden zudem um eine Bewertung dieser Varianten gebeten.

Es zeigt sich: Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler verbinden mit der Eingliederungsvereinbarung verschiedene Funktionen. Besonders viel Zustimmung erhielten Aussagen, welche die Eingliederungsvereinbarung im Kontext des Aktivierungsparadigmas verorten. In diesem Sinn dient die Eingliederungsvereinbarung der Konkretisierung des „Förderns und Forderns“. Elemente des Forderns sind beispielsweise die Festlegung eigener Aktivitäten der Arbeitsmarktintegration; Elemente des Förderns sind Unterstützungsmöglichkeiten des Jobcenters, etwa durch die Übernahme von Bewerbungskosten.

Gleichzeitig wird der Eingliederungsvereinbarung eine Funktion in der Beziehung zu Arbeitssuchenden zugeschrieben. Dies verdeutlichen insbesondere die offenen Kommentare. Nach ihnen könnten Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht mancher Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler grundsätzlich Transparenz, Kooperation und Verbindlichkeit im Beratungsprozess herstellen.

Allerdings sehen das nicht alle Befragten so. Manche kritisierten die Eingliederungsvereinbarung als viel zu lang und zu umständlich, worunter die Transparenz leide. Allein ihre Länge führe dazu, dass, in den zeitlich begrenzten Gesprächen, die Vereinbarung ohne Gegenlesen unterschrieben würde. Insbesondere für Menschen mit geringen Deutschkenntnissen oder Bildungsdefiziten sei die Eingliederungsvereinbarung nicht geeignet. Ein Grund für den Umfang und die Kompliziertheit der Eingliederungsvereinbarung ist der Anspruch auf Rechtssicherheit, nach dem Leistungskürzungen auf Basis der Eingliederungsvereinbarung im Widerspruchsfall oder bei Klagen vor dem Sozialgericht Bestand haben müssen. Um die empirische Relevanz solcher Streitfälle abzuschätzen, folgen ein paar Zahlen und eine Hochrechnung, für wie viele Eingliederungsvereinbarungen am Ende tatsächlich eine Überprüfung auf ihre rechtliche Angemessenheit relevant wird:

Im August 2018 gab es rund 1,5 Millionen arbeitslos gemeldete erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Deutschland. Diese sind im Wesentlichen die Zielgruppe für den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung. Im gleichen Monat lagen rund 15.000 Widersprüche und Klagen aufgrund von Sanktionen vor (Bestandszahl). Allerdings werden nicht alle Sanktionen verhängt, weil Leistungsberechtigte ihre Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung vernachlässigen, sondern auch aus anderen Gründen. 8,7 Prozent der verhängten Sanktionen im Zeitraum zwischen Juni 2017 und Mai 2018 hingen direkt mit der Eingliederungsvereinbarung zusammen (Statistik der Bundesagen-

tur für Arbeit 2018a; 2018b; 2018c). Im Folgenden sei unterstellt, jeder arbeitslos gemeldete erwerbsfähige Leistungsberechtigte hätte im August 2018 eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen und die Verteilung der Sanktionsgründe sei in diesem Monat nicht anders als im Vorjahr gewesen. Danach lägen für 0,1 Prozent der Eingliederungsvereinbarungen Widersprüche oder Klagen für Leistungskürzungen vor, die sich aus den Pflichten in der Eingliederungsvereinbarung ergaben. Gegen die verbleibenden 99,9 Prozent der Eingliederungsvereinbarungen lägen keine Widersprüche oder gerichtliche Klagen vor. Diese enthielten trotzdem alle eine nicht selten mehrseitige Rechtsfolgenbelehrung und verschiedene andere juristische (und möglicherweise für ein breites Spektrum der Leistungsberechtigten wenig verständliche) Klauseln.

Nach Ansicht einiger Befragter könne die Eingliederungsvereinbarung zwar gemeinsam in einem Kooperationsprozess mit den Leistungsberechtigten erstellt werden. Andere kritisierten jedoch das Idealbild eines gemeinsamen Aushandlungsprozesses entspreche nicht den Rahmenbedingungen im Jobcenter und verwiesen auf Machtasymmetrien zwischen den Vertragspartnern. Einige Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler sahen keinen Nutzen der Eingliederungsvereinbarung für die Qualität ihrer Arbeit und manche meinten darüberhinausgehend, die Eingliederungsvereinbarung konterkariere gute Beratung. Damit spiegeln die Aussagen der Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler auch die wissenschaftliche Diskussion um die Eingliederungsvereinbarung wieder: Einerseits ermöglicht sie durch eine transparente und verbindliche Vertragsform eine Mitsprachechance der Arbeitslosen, andererseits handelt es sich um eine machtasymmetrische Situation mit eingeschränkter Verhandlungsmacht der Leistungsberechtigten (Weinbach 2012; Bieback 2009; Banafsche 2013).

Kontrovers wurde zudem der Themenkomplex Sanktionen diskutiert. Teile der Befragten stellten die Eingliederungsvereinbarung als wichtige Sanktionsgrundlage dar, andere Befragte thematisierten auch negative Auswirkungen von Sanktionen auf die Vertrauensbasis in der weiteren Zusammenarbeit, denn Vertrauen spielt eine zentrale Rolle in der Beratung (Senghaas et al. 2018). Ein weiterer Aspekt war zudem die Unsicherheit der Befragten darüber, ob die Eingliederungsvereinbarungen als Grundlage für Leistungskürzungen rechtssicher formuliert seien.

Das Instrument wird schließlich nicht für alle Leistungsberechtigten gleichermaßen als sinnvoll eingeschätzt. Viele Befragte sahen den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung vorrangig bei Arbeitssuchenden, die sie als unmotiviert wahrnahmen, sowie bei Langzeitarbeitslosen als sinnvoll an. Gerade bei diesen Personenkreisen scheint es hilfreich zu sein, auf die Verbindlichkeit der Beziehung zu verweisen und Elemente des Förderns und Forderns zu konkretisieren. Stehen Handlungsbedarfe jenseits der direkten Arbeitsvermittlung im Vordergrund, wie beispielsweise gesundheitliche Einschränkungen oder Wohnungslosigkeit, wird der Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung hingegen als wenig zielführend angesehen. Zudem halten Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler Eingliederungsvereinbarungen für Personen mit geringen Deutschkenntnissen als wenig sinnvoll. Dies erscheint angesichts der Kritik an der Verständlichkeit und dem Umgang der Eingliederungsvereinbarung nachvollziehbar. In Gruppendiskussionen und Interviews mit Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler raten diese von pauschalen Kriterien für den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung ab.

Die dargestellten Befunde der Online-Befragung machen deutlich, dass es sich bei der Eingliederungsvereinbarung um ein komplexes Instrument des Beratungs- und Vermittlungsprozesses han-

delt, das nicht auf alle Leistungsberechtigten gleich gut passt. Die Kommentare der Befragten verweisen nicht nur auf Funktionen, die Eingliederungsvereinbarungen zugewiesen werden, sondern auch auf deren jeweilige Dysfunktion. Dies betrifft die formalen Aspekte der Eingliederungsvereinbarung – Kooperation, Transparenz und Verbindlichkeit – wie auch ihre Inhalte des Förderns und Forderns. Die Komplexität resultiert weiterhin aus den sich teils einander widersprechenden Anforderungen an die Eingliederungsvereinbarung:

Die schriftliche Vereinbarung soll auf der einen Seite *Transparenz* schaffen und Arbeitsuchenden Orientierung bieten, welche Schritte sie selbst unternehmen sollen und wie das Jobcenter dabei unterstützen kann. Auf der anderen Seite soll die Eingliederungsvereinbarung nachdrücklich *fordern*, indem sie die Konsequenzen der Nicht-Erfüllung von Vereinbarungen aufzeigt. Das *Fordern* wiederum soll rechtsverbindlich formuliert sein und letztlich vor dem Sozialgericht Bestand haben. Dieser Anspruch konterkariert wiederum das Transparenzversprechen.

Zudem soll die Eingliederungsvereinbarung auf der einen Seite das gemeinsame Ergebnis eines gleichberechtigten Aushandlungsprozesses als Fahrplan zum neuen Job sein (*Kooperation*). Auf der anderen Seite können sich Leistungsberechtigte der Beratung durch das Jobcenter weder ungestraft entziehen, noch können sie die Inhalte der Eingliederungsvereinbarung in Gänze ablehnen, weil sie in dem Fall letztlich als Verwaltungsakt Gültigkeit erlangen (*Fordern und Verbindlichkeit*).

Die Funktionenvielfalt der Eingliederungsvereinbarung, insbesondere der Anspruch rechtssicher über mögliche Leistungskürzungen zu informieren, stellt erhebliche Anforderungen an die Beratungspraxis. Durch die Bündelung der Funktionen entsteht zudem ein Dokument, das als zu lang, unübersichtlich und schwer verständlich geschildert wird. Dieses Spannungsverhältnis könnte durch eine Entlastung der Eingliederungsvereinbarung von der Funktionsvielfalt aufgelöst werden.

Eine andere Option wäre es, den Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen zu flexibilisieren und die Entscheidung über den Abschluss und den Inhalt den Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern in den Jobcentern zu überlassen. Diese könnten je nach Situation des Leistungsberechtigten bspw. einen Handlungsplan bis zum nächsten Gespräch aushändigen, der auch auf Leistungen des Jobcenters Bezug nimmt. Auch die Rechtsfolgenbelehrung müsste nicht Bestandteil jedes Dokuments sein. Dies könnte das Beratungsgespräch von Verwaltungsroutinen entlasten, mehr Freiraum für das Gespräch einräumen und möglicherweise dazu führen, dass abgeschlossene Vereinbarungen individueller auf die Situation der Leistungsbeziehenden zugeschnitten würden.

In der IAB Online-Befragung charakterisieren die Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittler die Eingliederungsvereinbarung in erster Linie als Instrument, um das Prinzip „Fördern und Fordern“ zu konkretisieren. Deutlich skeptischer beurteilten sie den Einfluss von Eingliederungsvereinbarungen auf die Arbeitsmarktchancen der Leistungsberechtigten. Die Ergebnisse der Wirkungsanalyse werden zeigen, wie sich die wahren Effekte zu diesem Meinungsbild verhalten. Um die Aussagekraft der Wirkungsanalyse nicht zu gefährden, empfiehlt das IAB, das Instrument der Eingliederungsvereinbarungen im SGB II und dessen Einsatzpraxis nicht vor Ende der Feldphase im April 2019 zu verändern.

Literatur

- Banafsche, Minou (2013): Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Subordination und Koordination – Ausdruck eines alten verwaltungsrechtlichen Diskurses. In: *Soziales Recht* (4/2013), S. 121–139.
- 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.
- Berg, Gerard J. van den; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2014a): Eingliederungsvereinbarungen: Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll. (IAB-Kurzbericht, 22/2014), Nürnberg.
- Berg, Gerard J. van den; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2014b): Was Vermittlungsfachkräfte von Eingliederungsvereinbarungen halten: Befragungsergebnisse aus einem Modellprojekt. (IAB-Forschungsbericht, 11/2014), Nürnberg.
- Berg, Gerard J. van den; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine, Uhlendorff, Arne (2016): Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung. Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen. (IAB-Kurzbericht 3/2016), Nürnberg.
- Berkel, Rik van; Graaf, Willibrord de; Sirovátka, Tomáš (2011): The Governance of Active Welfare States. In: Rik van Berkel, Willibrord de Graaf und Tomáš Sirovátka (Hg.) *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, S. 1–21.
- Bieback, Karl-Jürgen (2009): Kooperation im Zwangsverhältnis. Teilhaberechte und Vertragsstrukturen in der Arbeitsmarktverwaltung. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 30 (2), S. 185–213.
- Bundesagentur für Arbeit (2011): *Klassifikation der Berufe 2010 – Band 1. Systematischer und alphabetischer Teil mit Erläuterungen*.
- Deutscher Bundestag (2016): *Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung*. Drucksache 18/8041.
- Dingeldey, Irene (2007): Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang“ und „Befähigung“. In: *Berliner Journal für Soziologie* 17 (2), S. 189–209.
- Dingeldey, Irene (2011): *Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland*. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Eichhorst, Werner; Kaufmann, Otto; Konle-Seidl, Regina (Hg.) (2008): *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin/Heidelberg: Springer VS.
- Freier, Carolin (2016): *Soziale Aktivierung von Arbeitslosen? Praktiken und Deutungen eines neuen Arbeitsmarktinstrumentes*. (Gesellschaft der Unterschiede, 38), Bielefeld: transcript.
- Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Stöhr, Stefan (2017): Die Flexibilisierung des Abschlusszeitpunktes der Eingliederungsvereinbarung im SGB III. Kenntnisnahme, Einsatz und Bewertung durch Fachkräfte in der Arbeitsverwaltung. (IAB-Forschungsbericht, 12/2017), Nürnberg.

- Jaehrling, Karin; Weinbach, Christine (2015): Arbeitsvermittlung zwischen Kunst und Kennziffer. Ermessensspielräume in der Arbeitsverwaltung. WISO direkt. Bonn: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.
- Kuckartz, Udo (2012): Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim: Beltz Juventa.
- Mayring, Philipp (2010): Qualitative Inhaltsanalyse (11. Aufl.). Weinheim: Beltz.
- Oschmiansky, Frank (2010): Aktivierender Staat und aktivierende Arbeitsmarktpolitik. (Hg.) Bundeszentrale für politische Bildung. Online verfügbar unter <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55052/aktivierende-arbeitsmarktpolitik>, zuletzt geprüft am 03.07.2018.
- Oschmiansky, Frank; Popp, Sandra; Riedel-Heller, Steffi; Schwarzbach, Michaela; Gühne, Uta; Kupka, Peter (2017): Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung. (IAB-Forschungsbericht, 14/2017), Nürnberg.
- Schreier, Margrit (2014): Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. In: Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research 15 (1).
- Senghaas, Monika; Freier, Carolin; Kupka, Peter (2018): Practices of activation in frontline interactions. Coercion, persuasion, and the role of trust in activation policies in Germany. In: Social Policy and Administration, online first.
- Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011): Reformziele noch nicht erreicht. Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis. (IAB-Kurzbericht, 18/2011), Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a): Tabellen, Eckwerte der Grundsicherung SGB II (Monatszahlen). Nürnberg, August 2018.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018b): Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II Widersprüche und Klagen SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen). Nürnberg, August 2018.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018c): Tabellen, Sanktionen (Monatszahlen). Nürnberg, Mai 2018.
- Weinbach, Christine (2012): Extra-vertragliche Zumutungen im New Public Contractualism: Die doppelte Logik der Eingliederungsvereinbarung und die Rechtsstellung des Klienten im Sozialgesetzbuch II. In: der moderne staat – dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management 5 (2), 377–399.

Anhang 1: Sozioökonomische Merkmale der Befragten

Tabelle A 1:

	Anteil in %
Alter in Jahren	
unter 30	11
30 bis 39	30
40 bis 49	22
ab 50 Jahre	37
(fehlende Werte 9 %)	
(Fach-)Hochschulabschluss	
ja	84
nein	16
(fehlende Werte 21 %)	
Quereinsteiger in die Arbeitsvermittlung	
ja	67
nein	33
(fehlende Werte 9 %)	
Berufserfahrung in der Arbeitsvermittlung in Jahren	
Durchschnitt	9
(fehlende Werte 8 %)	

Quelle: IAB-Online-Befragung von Arbeitsmittlerinnen und Arbeitsvermittlern in Jobcentern 2018, eigene Berechnungen

Anhang 2: Fragen der IAB-Online-Befragung von Arbeitsvermittlerinnen und Arbeitsvermittlern in Jobcentern 2018

1. Arbeiten Sie zumindest teilweise mit Leistungsberechtigten und erstellen oder aktualisieren Eingliederungsvereinbarungen? (Filterfrage)

ja

nein

2. Wenn Sie an die Kundengespräche der letzten vier Wochen denken: Wie gut beschreiben die folgenden Aussagen Ihre Arbeit mit Ihren Kundinnen und Kunden?

Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

Ihre Antworten sind von größerem Wert für die spätere Auswertung, wenn Sie alle Aussagen bewerten. Mit den Schaltflächen „...zurück“ und „weiter ...“ können Sie sich durch die Befragung bewegen und ggf. Angaben ergänzen.

Ich stimme der Aussage ... zu	voll und ganz	überwiegend	eher	eher nicht	überwiegend nicht	überhaupt nicht
Eingliederungsvereinbarungen (Eingliederungsvereinbarung) sind für meine Arbeit zentral.	<input type="checkbox"/>					
Meine Kundinnen und Kunden lesen ihre Eingliederungsvereinbarung.	<input type="checkbox"/>					
Durch die Eingliederungsvereinbarung nehmen meine Kundinnen und Kunden an für sie wenig attraktiven Maßnahmen teil.	<input type="checkbox"/>					
Es ist schwierig, eine Eingliederungsvereinbarung rechtssicher auszugestalten.	<input type="checkbox"/>					
Eingliederungsvereinbarungen zeigen meinen Kundinnen und Kunden, welche Unterstützung sie von unserem Jobcenter erwarten können.	<input type="checkbox"/>					
Ich nutze Eingliederungsvereinbarung nur, weil ich sie aufgrund des Gesetzes einsetzen muss.	<input type="checkbox"/>					
Um meine Kundinnen und Kunden nachhaltig in Beschäftigung zu bringen, setze ich ihre Interessen vor die Interessen des Steuerzahlers.	<input type="checkbox"/>					
Eingliederungsvereinbarung helfen mir, meinen Kundinnen und Kunden aufzuzeigen, was sie selbst tun sollen.	<input type="checkbox"/>					
Die Rechtsfolgenbelehrung wirkt auf meine motivierten Kundinnen und Kunden demotivierend.	<input type="checkbox"/>					
Für meine Arbeit ist es hilfreich, vor Abschluss der Eingliederungsvereinbarung eine Potenzialanalyse durchzuführen.	<input type="checkbox"/>					

Die Eingliederungsvereinbarung beeinflusst den Integrationsprozess meiner Kundinnen und Kunden positiv.	<input type="checkbox"/>					
Meine Kundinnen und Kunden begreifen den Inhalt ihrer Eingliederungsvereinbarung.	<input type="checkbox"/>					
Ich regle in der Eingliederungsvereinbarung Details zur Erstattung von Kosten, bspw. Fahrtkosten, Kinderbetreuungskosten, Bewerbungskosten usw.	<input type="checkbox"/>					
Die Eingliederungsvereinbarung zeigt meinen Kundinnen und Kunden die nächsten Schritte auf dem Weg zu ihrem Integrationsziel.	<input type="checkbox"/>					
Die Umsetzung von Sanktionen aufgrund der Eingliederungsvereinbarung ist für mich aufwendig.	<input type="checkbox"/>					
Der Umfang der Eingliederungsvereinbarung ist für meine Kundinnen und Kunden angemessen.	<input type="checkbox"/>					
Eingliederungsvereinbarungen helfen mir, die nächsten Schritte meiner Kundinnen und Kunden verbindlich festzulegen.	<input type="checkbox"/>					
Eingliederungsvereinbarungen verhindern eine kooperative Arbeitsbeziehung zu meinen Kundinnen und Kunden.	<input type="checkbox"/>					
Ich setze Eingliederungsvereinbarung dazu ein, Eigenbemühungen einzufordern.	<input type="checkbox"/>					
Ich finde es für meine Kundinnen und Kunden hilfreich, Zuweisungen zu Maßnahmen mit Zeit und Ort in die Eingliederungsvereinbarung zu schreiben.	<input type="checkbox"/>					
Die Eingliederungsvereinbarung hilft mir, meine Kundinnen und Kunden davon zu überzeugen, auch wenig attraktive Jobangebote zu akzeptieren.	<input type="checkbox"/>					
Die Sanktionsmöglichkeit in der Eingliederungsvereinbarung hilft mir, meine Kundinnen und Kunden in die richtige Richtung zu lenken.	<input type="checkbox"/>					
Für meine Arbeit mit meinen Kundinnen und Kunden ist es hilfreich, Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche als Vermittlungsziel in der Eingliederungsvereinbarung festzulegen.	<input type="checkbox"/>					
Meine Kundinnen und Kunden fordern in der Eingliederungsvereinbarung festgesetzte Leistungen vom Jobcenter ein.	<input type="checkbox"/>					

Ich erarbeite gemeinsam mit meinen Kundinnen und Kunden die Inhalte der Eingliederungsvereinbarung.

3. Jede Kundin und jeder Kunde ist anders. Wie hilfreich sind Ihrer Meinung nach Eingliederungsvereinbarungen für einen erfolgreichen Integrationsprozess der nachfolgenden Kundengruppen?

Eingliederungsvereinbarungen sind für diese Gruppe ...	sinnvoll	eher sinnvoll	eher nicht sinnvoll	nicht sinnvoll	mit dieser Gruppe arbeite ich nicht
Langzeitarbeitslose	<input type="checkbox"/>				
arbeitsmarktnahe Personen	<input type="checkbox"/>				
motivierte Arbeitsuchende	<input type="checkbox"/>				
unmotivierter Arbeitsuchende	<input type="checkbox"/>				
Personen mit geringen Deutschkenntnissen	<input type="checkbox"/>				
Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen	<input type="checkbox"/>				
Personen mit mehreren Vermittlungshemmnissen	<input type="checkbox"/>				
Alleinerziehende mit Kindern ab 3 Jahren	<input type="checkbox"/>				

4. Wie viel Zeit würden Sie schätzungsweise einsparen, wenn Sie in einem für 30 Minuten geplanten Erstgespräch keine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen bräuchten?

Bitte geben Sie eine ganze Zahl zwischen 0 und 30 ein.

Minuten

5. Haben Sie schon mal mit Kundinnen oder Kunden gearbeitet, die am Modellprojekt InES teilnehmen und mit dem „Elektronischen Münzwurf“ einer von drei InES-Varianten zugewiesen wurden? (Filterfrage)

- ja
- nein
- weiß nicht

6. Haben sie schon mal mit Kundinnen oder Kunden gearbeitet, die der InES-Variante „ohne Rechtsfolgen“ (V2) zugewiesen wurden? (Filterfrage)

ja

nein

weiß nicht

7. Mit wie vielen Kundinnen und Kunden der InES-Variante „ohne Rechtsfolgen“ (V2) hatten Sie bisher Kontakt? Wenn Sie sich daran nicht genau erinnern, legen Sie sich bitte auf einen Schätzwert fest. Bitte geben Sie eine ganze Zahl zwischen 0 und 999 ein.

Kundinnen und Kunden

8. Wie viele Kundinnen und Kunden der InES-Variante „ohne Rechtsfolgen“ haben bisher thematisiert, dass sie keine Rechtsfolgenbelehrung erhalten haben? Wenn Sie sich daran nicht genau erinnern, legen Sie sich bitte auf einen Schätzwert fest.

Die Zahl sollte nicht größer sein als die Gesamtzahl Ihrer Kundinnen und Kunden in der InES-Variante „ohne Rechtsfolgen“ (V2).

Kundinnen und Kunden

9. Wie unterscheidet sich Ihre Arbeit in der InES-Variante „ohne Rechtsfolgen“ (V2) vom Standardvorgehen (V1)? Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu?

In der InES-Variante „ohne Rechtsfolgen“ ...	stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	stimme eher nicht zu	stimme überhaupt nicht zu
... gehe ich mehr auf die Anliegen und Bedürfnisse meiner Kundinnen und Kunden ein als sonst.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... leiste ich mehr Überzeugungsarbeit als sonst.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... benötige ich weniger Zeit für das Gespräch.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... schränkt die fehlende Rechtsfolgenbelehrung meinen Handlungsspielraum ein.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10. Wenn Sie die Wahl hätten, würden Sie Eingliederungsvereinbarungen ohne Rechtsfolgenbelehrung und ohne Sanktionsmöglichkeit für Ihre Kundinnen und Kunden einsetzen?

- ja, für alle
- ja, für den überwiegenden Teil
- ja, für einen kleinen Teil
- nein

11. Haben sie schon mal mit Kundinnen oder Kunden gearbeitet, die der InES-Variante „ohne Eingliederungsvereinbarung“ (V3) zugewiesen wurden? (Filterfrage)

- ja
- nein
- weiß nicht

12. Mit wie vielen Kundinnen und Kunden der InES-Variante „ohne Eingliederungsvereinbarung“ (V3) hatten Sie bisher Kontakt? Wenn Sie sich daran nicht genau erinnern, legen Sie sich bitte auf einen Schätzwert fest.

Bitte geben Sie eine ganze Zahl zwischen 0 und 499 ein.

Kundinnen und Kunden

13. Wie viele Ihrer Kundinnen und Kunden in der InES-Variante „keine Eingliederungsvereinbarung“ (V3) haben bisher thematisiert, dass sie keine Eingliederungsvereinbarung erhalten haben? Wenn Sie sich daran nicht genau erinnern, legen Sie sich bitte auf einen Schätzwert fest.

Bitte geben Sie eine Zahl ein, die kleiner oder gleich der Anzahl Ihrer Kundinnen und Kunden in der InES-Variante „keine Eingliederungsvereinbarung“ (V3) ist an.

Kundinnen und Kunden

17. Wie viele Jahre arbeiten Sie schon in der Beratung und Vermittlung von Arbeitsuchenden? Wenn Sie sich daran nicht genau erinnern, legen Sie sich bitte auf einen Schätzwert fest.
Bitte geben Sie eine ganze Zahl zwischen 0 und 50 ein.

Jahre

18. Markieren Sie bitte Ihre Altersklasse.

unter 30 Jahre
30 bis 39 Jahre
40 bis 49 Jahre
ab 50 Jahre

19. Würden Sie sich selbst als „Quereinsteiger“ in Ihren jetzigen Beruf bezeichnen?

ja
nein

20. Haben Sie einen (Fach-) Hochschulabschluss

ja
nein

21. Was ist noch wichtig?

In diesem Feld können Sie weitere **Aspekte zum Thema Eingliederungsvereinbarungen** (oder zum Modellprojekt InES) kommentieren. Zum Beispiel: Welche Möglichkeiten und Grenzen haben Eingliederungsvereinbarungen aus Ihrer Sicht?

Bitte machen Sie hier keine Aussagen, die Ihre Anonymität aufheben könnten, bspw. durch Nennung Ihres Teams.

Herzlichen Dank für Ihre Teilnahme an der Befragung!

Beenden Sie die Befragung durch einen Klick auf die Schaltfläche.

Impressum

IAB-Forschungsbericht 2|2019

Veröffentlichungsdatum

1. April 2019

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
der Bundesagentur für Arbeit (BA)
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit dieses Forschungsberichts

<http://doku.iab.de/forschungsbericht/2019/fb0219.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<https://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Website

www.iab.de

ISSN

2195-2655

Rückfragen zum Inhalt

Sarah Bernhard
Telefon 0911 179-3079
E-Mail Sarah.Bernhard@iab.de