

IAB-Kurzbericht

18/2011

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

- Eingliederungsvereinbarungen sind im SGB III und SGB II gesetzlich vorgeschrieben. In beiden Rechtskreisen sollen sie zur Umsetzung des „Förderns und Forderns“ beitragen und eine größere Verbindlichkeit des Integrationsprozesses erzeugen.
- Vor allem im Bereich der Grundsicherung (SGB II) bewerten Vermittlungsfachkräfte solche Vereinbarungen mehrheitlich positiv.
- Jede dritte Fachkraft im SGB III und jede sechste im SGB II sehen den funktionalen Nutzen von Eingliederungsvereinbarungen sehr kritisch.
- Die Ziele und Inhalte in den Eingliederungsvereinbarungen sind überwiegend standardisiert, wenig individuell angepasst und sie werden selten begründet. Im SGB III sind vor allem Bewerbungsziele näher spezifiziert, im SGB II eher Kundenpflichten und Rechtsfolgenbelehrungen.
- Fördernde und fordernde Elemente sind in den Eingliederungsvereinbarungen nicht ausbalanciert: Die Kundenpflichten werden häufig konkret, die Leistungen der Einrichtungen eher vage benannt.
- Die Rechtsverbindlichkeit der Vereinbarung wird durch die Fachkräfte oftmals nicht angemessen erklärt und durch irreführende Sprachformeln bagatellisiert.
- Die Praxisprobleme verweisen auf notwendige Veränderungen – bei der Umsetzung wie bei der Konzeption der Eingliederungsvereinbarung.

Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis

Reformziele noch nicht erreicht

von Holger Schütz, Peter Kupka, Susanne Koch und Bruno Kaltenborn

Mit den Hartz-Reformen wurden die aktivierenden Komponenten in der Arbeitsmarktpolitik verstärkt. Kern dieses Ansatzes ist die Betonung der Eigenverantwortung der Arbeitslosen für ihre Wiedereingliederung in Beschäftigung. Dazu gehört, dass sie nicht mehr allein als Leistungsempfänger verstanden werden, sondern gemeinsam mit ihrem Ansprechpartner in der Arbeitsagentur oder Grundsicherungsstelle ihren Eingliederungsprozess gestalten. Der Kurzbericht analysiert, ob und wie das Instrument der Eingliederungsvereinbarung die Aktivierungs- und Integrationsprozesse von Arbeitssuchenden unterstützt.¹

Eingliederungsvereinbarungen mit Arbeitslosen sind in der Arbeitslosenversicherung (SGB III) wie in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGB II) gesetzlich vorgeschrieben. In beiden Rechtskreisen sollen sie zur Umsetzung des „Förderns und Forderns“ beitragen und eine größere Verbindlichkeit des Integrationsprozesses erzeugen.

Im Bereich der Grundsicherung (§ 15 SGB II) stellt die Eingliederungsvereinbarung einen öffentlich-rechtlichen Vertrag

dar, der für Leistungsberechtigte wie Grundsicherungsstellen bindend ist. Geregelt wird, welche Eingliederungsleistungen der Berechtigte erhält, welche Pflichten er hat und ggf. die Einbindung anderer Sozialleistungsträger. Die Vereinbarung soll für sechs Monate geschlossen werden; ihr Nicht-Einhalten ist mit Rechtsfolgen verbunden.

Welche Anforderungen aus diesem gesetzlichen Rahmen erwachsen, wird in den aktuell gültigen „Fachlichen Hinweisen“ der Bundesagentur für Arbeit (BA) zur Eingliederungsvereinbarung im SGB II (BA 2011) gut zusammengefasst (Hervorhebungen durch die Verfasser):

„Sie soll von einer/einem Mitarbeiter/-in des zuständigen JobCenters (JC) und von der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten Person *gemeinsam erarbeitet* werden. Die Eingliederungsvereinbarung konkretisiert

¹ Seit Beginn der Arbeitsmarktreformen im Jahr 2003 hat es in der Fallbearbeitung viele Änderungen gegeben. Die Einführung des sogenannten 4-Phasen-Modells Mitte 2009 haben wir in den vorliegenden Analysen noch nicht berücksichtigen können. Die neue Beratungskonzeption der BA, die das Potenzial hat, einige der hier beschriebenen Probleme zu mindern, befindet sich im SGB III in der Abschlussphase der Einführung, im SGB II in der Vorbereitung.

das Sozialrechtsverhältnis zwischen der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person und dem Träger der Grundsicherung (...).

Wegen der bei jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person unterschiedlich anzutreffenden konkreten Voraussetzungen im Hinblick auf die Integrationschancen am Arbeitsmarkt bedarf die Eingliederungsvereinbarung einer *individuellen Ausgestaltung*. Eine *sorgfältige Standortbestimmung* bei der erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person, die die *Stärken und den Unterstützungsbedarf* identifiziert und daraus folgende Handlungsbedarfe aufzeigt, ist *zwingende Grundlage* für eine erfolgreiche Eingliederungsstrategie. (...)

In der Eingliederungsvereinbarung sind die Leistungen und Pflichten beider Vertragsparteien genau zu beschreiben. (...) Die Verteilung der Rechte und Pflichten sollte für beide Vertragsparteien *ausgewogen* sein."

Diese Hinweise finden sich nahezu wortgleich auch schon in älteren Arbeitshilfen der BA (BA 2006).

Im Rechtskreis SGB III sollen in der Eingliederungsvereinbarung nach einer Analyse des (arbeitsmarktbezogenen) Potenzials folgende Inhalte festgelegt werden: das Eingliederungsziel, die Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit, die Eigenbemü-

hungen des Arbeitsuchenden sowie die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung (§ 37 SGB III). Hierbei werden besonders die Eigenbemühungen betont: Kommt eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, sollen nur diese mittels Verwaltungsakt festgelegt werden. Falls die festgelegten Eigenbemühungen nicht erfüllt werden, wird – ähnlich wie im SGB II – nach Belehrung über die Rechtsfolgen das Arbeitslosengeld zeitweise eingestellt, bei Nicht-Leistungsempfängern erfolgt eine Vermittlungssperre.

Die von der Arbeitsverwaltung formulierten Anforderungen über Inhalte, Zustandekommen und Ausgestaltung der Eingliederungsvereinbarung bilden den Rahmen für die hier präsentierten Befunde aus zwei IAB-Projekten (vgl. Infokasten unten). Dabei werden Antworten auf die folgenden Fragen gegeben: Welche Rolle spielen Eingliederungsvereinbarungen in Vermittlungsgesprächen und im Vermittlungsprozess insgesamt? Welche Inhalte haben sie und wie sind diese festgehalten? In welchem Maße können demzufolge Eingliederungsvereinbarungen Vermittlungs- und Aktivierungsprozesse unterstützen? Wie beurteilen Vermittlungsfachkräfte dieses Instrument?

i

Datenbasis

Die Befunde in diesem Kurzbericht stammen aus zwei IAB-Projekten. Der größere Teil wurde im Projekt „Dienstleistungsprozesse am Arbeitsmarkt“ (DPA) generiert, das im Auftrag des IAB von Juni 2008 bis Juni 2010 von infas Bonn unter Mitwirkung von Dr. Bruno Kaltenborn – Wirtschaftsforschung und Politikberatung und Prof. Dr. Gerhard Christe durchgeführt wurde. Die Arbeit wurde durch Recherchen der IAB-Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in den Stützpunktagenturen unterstützt. Ziel war eine vertiefte Analyse der konkreten Praxis der Dienstleistungserbringung im Bereich Vermittlung und Aktivierung im SGB II und SGB III. Das Projekt bildet die Praxis vor Einführung des 4-Phasen-Modells und der neuen Beratungskonzeption ab.

In diesem Projekt wurde die Dienstleistung der Vermittlungsberatung für insgesamt 166 Kundinnen/Kunden über 25 Jahre aus beiden Rechtskreisen¹ sowie zusätzlich für eine kleine Sonderstichprobe von unter 25-Jährigen untersucht. Dies wurde mit nicht-teilnehmenden Beobachtungen, In-

terviews und personenspezifischen Dokumentenanalysen² im Zeitverlauf ausführlich erhoben und nach mehreren analytischen Zugängen³ ausgewertet. Die Feldphase fand von Oktober 2008 bis November 2009 statt. Der Endbericht wird im Herbst 2011 als Band 330 der IAB-Bibliothek veröffentlicht (Schütz u. a. 2011).

Die Datenbasis für diesen Kurzbericht bilden insgesamt 386 beobachtete Vermittlungsberatungsgespräche mit 166 Kundinnen/Kunden der Agenturen und ARGEn sowie 332 dazugehörige Eingliederungsvereinbarungen von 160 Personen. Sechs Kundinnen und Kunden haben im relevanten Zeitraum keine Eingliederungsvereinbarung geschlossen. Außerdem fließen Ergebnisse aus 58 transkribierten leitfadengestützten Interviews von Vermittlungsfachkräften ein. Auch wenn qualitative Untersuchungen keine statistisch repräsentativen Ergebnisse erzielen, wird hier eine der größten Studien zum Thema Vermittlungsprozesse in Deutschland vorgelegt, die das Geschehen in unterschiedlichen Fallkonstellationen umfassend abbildet.

Das zweite Projekt, dessen Ergebnisse in diesem Kurzbericht präsentiert werden, ist das Projekt „Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien“. Hier hat das IAB gemeinsam mit dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen (IAW) im Rahmen eines Pilotprojekts eine standardisierte Befragung von Arbeitsvermittler/innen und Fallmanager/innen in zehn Agenturen für Arbeit und bei 16 SGB-II-Trägern (davon 2 zKT) durchgeführt. Inhalte waren vor allem das individuelle Vorgehen im Betreuungs- und Beratungsprozess sowie die Einschätzungen der Fachkräfte zu vorhandenen Regelungen und organisatorischen Rahmenbedingungen. Ausgewertet wurden 464 Fragebögen (Boockmann et al. 2010; Osiander/Steinke 2011).

¹ Acht Arbeitsagenturen, sieben Arbeitsgemeinschaften im SGB II (ARGEn), ein zugelassener kommunaler Träger (zKT).

² Vor allem Vermerke aus dem Vermittlungs- und Beratungsinformationssystem VerBIS der BA sowie Eingliederungsvereinbarungen.

³ Querschnitt- und Längsschnittauswertungen zu Themen, Prozessen, Kommunikation und Dokumenten sowie Einzelfallverläufe.

■ Funktion und Nutzen der Eingliederungsvereinbarung

Wie beurteilen Vermittlungsfachkräfte die Funktionen und den Nutzen von Eingliederungsvereinbarungen? Rechtskreisübergreifend ergibt sich im Kern in beiden Studien eine zweigeteilte Bewertung.

Eine Mehrheit der Befragten zeigt (mehr oder minder) explizit Zustimmung zu dem Instrument. Dabei wird in den Vordergrund gestellt, dass in der (gegenseitigen) Vereinbarung verpflichtende Aufgaben definiert werden, auf die sie sich als Fachkräfte in der Folge stützen und berufen können. Aber auch die Möglichkeit für die Kunden, die Schriftform als Hilfestellung zur Erinnerung der vielfältigen Gesprächsinhalte zu nutzen, wird in diesem Kontext häufig angesprochen. Außerdem betont eine größere Untergruppe, die Eingliederungsvereinbarung vor allem als Grundlage für Sanktionen zu nutzen. Nach der standardisierten Befragung ist die grundsätzlich positive Einschätzung der Vereinbarungen bei den Fachkräften in den Grundsicherungsstellen signifikant häufiger anzutreffen als bei ihren Kolleginnen und Kollegen in den Arbeitsagenturen. Ebenso stellen die SGB-II-Fachkräfte bei der Eingliederungsvereinbarung deutlich häufiger den Aspekt in den Vordergrund, dass die Kunden damit ihre Rechte einfordern können. Gut 17 Prozent der Befragten sehen darin die Hauptaufgabe der Vereinbarung, den dualen Charakter aus Fördern und Fordern betonen weitere 27 Prozent. Das sind jeweils mehr als doppelt so viele wie unter den Fachkräften im SGB III (Osiander/Steinke 2011, vgl. **Abbildung 1**).

Auf der anderen Seite steht eine etwas kleinere Gruppe von Vermittlungsfachkräften (in der standardisierten Befragung rund ein Drittel der Fachkräfte in den Agenturen und etwa 15 Prozent in den Grundsicherungsstellen), die das Instrument offen ablehnen. Sie betonen vor allem die gesetzliche Pflicht zum Abschluss der Eingliederungsvereinbarung oder stellen kritische Aspekte in den Vordergrund. Kritisch wird z. B. beurteilt, dass mit allen Kundinnen und Kunden eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen werden muss. Das Instrument sei aber für Personen ohne Aktivierungsbedarf nicht geeignet (für diese genügten häufig mündliche Absprachen), ebensowenig für Menschen mit geringer Bildung oder mit schlechten Deutschkenntnissen, da es für diese Personen kaum verständlich sei. Irrelevant sei die Vereinbarung zudem bei Personen mit besonders massiven Einschränkungen der Integrationsfähigkeit. Einige Fachkräfte

betonen überdies die fehlende Rechtswirksamkeit oder Durchsetzbarkeit von Eingliederungsvereinbarungen, daher könne auf das Instrument ebenso gut verzichtet werden.

■ Eingliederungsvereinbarungen im Überblick

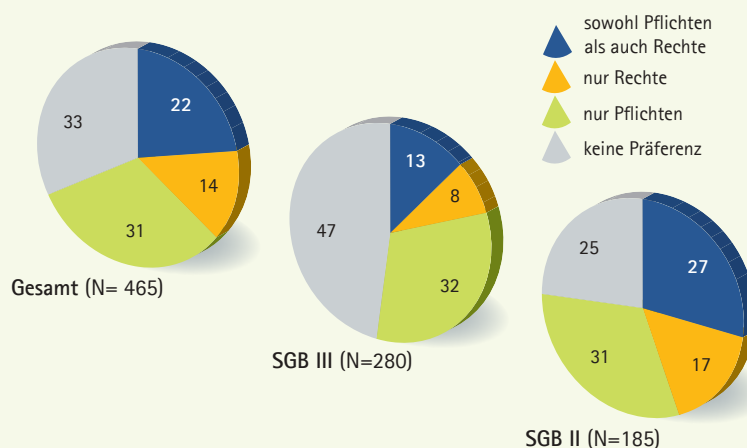
Von den Personen ab 25 Jahren (bzw. mit abgeschlossener Berufsausbildung), deren Beratungsgespräche beobachtet wurden, haben in beiden Rechtskreisen innerhalb eines Jahres fast alle mindestens eine, im Durchschnitt rund zwei Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen (vgl. **Tabelle 1** auf Seite 4), Rechtskreiswechsler eine mehr.

Aufbau und Inhalte

Die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte erstellen die Eingliederungsvereinbarungen, deren Aufbau in beiden Rechtskreisen sehr ähnlich ist und sich an den gesetzlichen Vorgaben orientiert. Die Vereinbarungen enthalten in der Regel eine festgelegte Zielperspektive, gefolgt von einem Abschnitt zu den Leistungen des Trägers, wiederum gefolgt von Festlegungen zu den Bemühungen, die von der Kundin bzw. dem Kun-

Abbildung 1

Zweck der Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte nach Rechtskreis – Anteile in Prozent



Ergebnisse der schriftlichen/Online-Befragung von Vermittlern/innen und Fallmanagern/innen in 26 regionalen Einheiten des SGB III und SGB II. Ausgewertet wurde die Zustimmung (Fünfer-Skala) zu den Aussagen „Eingliederungsvereinbarung sind dazu da, dass der Kunde seine Rechte einfordern kann“ sowie „Eingliederungsvereinbarungen sind dazu da, Druck auf den Kunden auszuüben“. Kategorie „nur Rechte“: (vollständige) Zustimmung zu Aussage 1. Kategorie „nur Pflichten“: (vollständige) Zustimmung zu Aussage 2. „Sowohl als auch“: (vollständige) Zustimmung zu beiden Aussagen. „Keine Präferenz“: Sonstige.

Quelle: Osiander/Steinke 2011.

© IAB

den erwartet werden (vgl. Tabelle 1). Zum Teil werden diese Textblöcke ergänzt durch weitere Rechte und Pflichten der Arbeitslosen. Im SGB II ist meist noch eine standardisierte Rechtsfolgenbelehrung angehängt. Die untersuchten Eingliederungsvereinbarungen sind verständlich verfasst und gut lesbar. Sie enthalten ähnliche Formulierungen, die häufig auf bereitgestellten Textbausteinen der vorgesetzten Dienststellen basieren.

Zielperspektiven

In fast allen ausgewerteten Eingliederungsvereinbarungen wird eine Zielperspektive genannt. Dabei handelt es sich in der überwiegenden Mehrheit um die Integration in den (ersten) Arbeitsmarkt, die Arbeitsaufnahme bzw. die Verkürzung oder Beendigung der Arbeitslosigkeit.

Dieses Ziel wird in den Vereinbarungen im SGB III in der Regel detailliert formuliert, etwa durch Angabe des Zielberufs, einer bestimmten Tätigkeit, einer Branche oder des regionalen Suchbereichs. Bei etwa einem Drittel der SGB-III-Eingliederungsvereinbarungen wurde auch spezifiziert, ob eine Tätigkeit in Voll- oder Teilzeit angestrebt wird.

In den SGB-II-Eingliederungsvereinbarungen wird hingegen das dominierende Ziel der Arbeitsaufnahme fast nie ausdifferenziert. Am zweithäufigsten wird bei den Bestandskundinnen und -kunden die Überwindung oder Beendigung der Hilfebedürftigkeit genannt. Analysen der Beratungsgespräche zeigen, dass die Formulierung von Zielen zumeist nicht auf der Basis eines gemeinsamen Prozesses erfolgt, so wie es z. B. in den oben zitierten „Fachlichen Hinweisen“ der BA gefordert wird. Vielmehr wird sie überwiegend von den Fachkräften auf der Basis der allgemeinen gesetzlichen Vorgaben vorgenommen (Schütz et al. 2011).

Die Zielperspektive bleibt im Zeitverlauf (bei mehreren geschlossenen Vereinbarungen) in der Regel unverändert. Das bedeutet, dass kleinere kurzfristig erreichbare Etappenziele im Beobachtungszeitraum üblicherweise nicht festgelegt werden. Klare Bezüge zu etwaigen Profilingergebnissen lassen sich in den Eingliederungsvereinbarungen nicht herstellen.

Leistungen der Einrichtungen

In den SGB-III-Eingliederungsvereinbarungen wird als häufigste Leistung des Trägers die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen angeführt. Angaben über die Zahl der Vermittlungsvorschläge oder der Stellensuchläufe unterbleiben dabei allerdings.

Rund drei Viertel der SGB-III-Eingliederungsvereinbarungen benennen die Unterstützung bei der Arbeits- und Ausbildungssuche bzw. -aufnahme inklusive Beratung sowie die Veröffentlichung des Bewerberprofils in der Online-Jobbörse der BA. Noch in rund der Hälfte der Vereinbarungen stellen die Träger die Übernahme von Kosten (z. B. Bewerbungskosten) in Aussicht oder nennen mindestens die Option auf eine konkrete Fördermaßnahme. Dabei geht es nur bei gut einem Drittel der genannten Maßnahmen um die tatsächliche Einleitung einer Maßnahme.

Tabelle 1

Inhalte von Eingliederungsvereinbarungen (EGV)

	SGB III Ü25*		SGB II Ü25*	
	Zugang	Zugang	Bestand	Gesamt
Grunddaten				
Anzahl der Kundinnen und Kunden	82	33	32	65
Kunden ohne Eingliederungsvereinbarung	3	<3	<3	3
Zahl der Eingliederungsvereinbarungen	163	62	57	119
Durchschnittliche Dauer zwischen zwei EGV in Tagen (alle EGV ab 1. EGV)	71,1	123,0	94,8	109,6
Formuliertes Ziel (in ...% aller EGV enthalten, Mehrfachnennungen)				
Kein Ziel genannt	2,5	4,8	5,3	5,0
Integration in den (1.) Arbeitsmarkt; Arbeitsaufnahme; Verkürzung bzw. Beendigung der Arbeitslosigkeit	87,7	75,8	63,2	69,7
Andere Ziele	9,8	19,4	31,6	25,2
Verpflichtung der Agentur/SGB-II-Träger (in ...% aller EGV enthalten, Mehrfachnennungen)				
Unterstützung bei der Arbeits- und Ausbildungssuche/-aufnahme	74,8	9,7	7,0	8,4
Kostenübernahme Bewerbung (Vermittlungsbudget)	56,4	75,8	63,2	69,7
Internetveröffentlichung Bewerberprofil	72,4	41,9	43,9	42,9
Vermittlungsvorschläge	84,7	75,8	70,2	73,1
Unverbindliches Angebot, Anmeldung/ Einleitung mindestens einer Maßnahme	49,7	61,3	78,9	69,7
Verpflichtung der Kundinnen/Kunden (in ...% aller EGV enthalten, Mehrfachnennungen)				
Teilnahme an mindestens einer konkreten Maßnahme	27,6	35,5	56,1	45,4
Anfertigung/Überarbeitung schriftlicher Bewerbungsunterlagen	14,1	16,1	31,6	23,5
Bewerbungen	95,1	77,4	71,9	74,8
Nachweis der Bewerbungen	64,4	67,7	50,9	59,7
Bewerbungen mit Angabe zur Häufigkeit	35,0	56,5	56,1	56,3
Zahl der monatlichen Bewerbungen (wenn Bewerbungen verlangt)	7,1	5,2 bis 5,4		

* Personen, die 25 Jahre und älter sind sowie Jüngere mit abgeschlossener Berufsausbildung. Bestandskunden nur im SGB II.

Quelle: Auswertungen auf Basis von VerBIS-Datenabzügen der Bundesagentur für Arbeit für den Zeitraum vom 1.8.2008 bis zum 31.12.2009; codierte Eingliederungsvereinbarungen.

© IAB

Auch die SGB-II-Eingliederungsvereinbarungen benennen am häufigsten die Unterbreitung von Vermittlungsvorschlägen als Trägerleistung. Häufiger als im SGB III führen sie jedoch die Übernahme von Kosten und auch mindestens eine Fördermaßnahme auf. Insbesondere bei Bestandskundinnen und -kunden werden Fördermaßnahmen thematisiert. Auch im SGB II beinhaltet nur etwa ein Drittel der in den Vereinbarungen genannten Fördermaßnahmen die tatsächliche Anmeldung oder Einleitung (insbesondere Trainingsmaßnahmen und – deutlich seltener – Arbeitsgelegenheiten). Als mögliche Maßnahme werden am häufigsten Eingliederungszuschüsse aufgeführt.

Bei den angebotenen Leistungen der Träger finden in beiden Rechtskreisen individuelle Aspekte der Kundinnen und Kunden nur wenig Eingang in die Eingliederungsvereinbarungen. Darüber hinaus werden Angebote zumeist kaum inhaltlich begründet.

Pflichten der Kundinnen und Kunden

Als Aufgaben der anderen Seite werden in den Eingliederungsvereinbarungen vor allem die Bewerbungsaktivitäten festgelegt (vgl. Tabelle 1). Fast alle Vereinbarungen aus dem Rechtskreis SGB III enthalten die Verpflichtung der Kundinnen und Kunden, sich zu bewerben. Im SGB II sind es immerhin gut drei Viertel.

Werden Maßnahmeangebote in der Eingliederungsvereinbarung festgeschrieben, so führt dies zu einer sanktionsbewehrten Teilnahmeverpflichtung für den Kunden. Deshalb haben solche Fördererlemente immer auch fordernden Charakter. Die Vereinbarungen aus dem SGB II enthalten knapp zur Hälfte, und damit deutlich häufiger als die aus dem SGB III, die Aufforderung zur Teilnahme an mindestens einer Fördermaßnahme. In den SGB-II-Eingliederungsvereinbarungen wird am häufigsten die Teilnahme an allgemeinen Trainingsmaßnahmen gefordert, am zweithäufigsten die an Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II (Ein-Euro-Jobs). Bei den Fördermaßnahmen in den SGB-III-Eingliederungsvereinbarungen entfällt hingegen etwa die Hälfte auf Qualifizierungsmaßnahmen inklusive der Nutzung des Bildungsgutscheins. Diese Ergebnisse korrespondieren mit den von den Trägern am häufigsten angebotenen Förderleistungen im jeweiligen Rechtskreis.

Rechtsfolgen

Wird eine festgelegte Vereinbarung nicht eingehalten, so kann dies zu einer Sanktion – in den meisten Fällen eine Kürzung des Arbeitslosengeldes I bzw. Arbeitslosengeldes II für einen gewissen Zeitraum – führen, sofern zuvor über die Rechtsfolgen der Eingliederungsvereinbarungen aufgeklärt wurde. Die entsprechende schriftliche Unterrichtung ist in den Eingliederungsvereinbarungen im SGB II und SGB III sehr unterschiedlich. So enthalten fast alle Vereinbarungen aus dem SGB II eine standardisierte Rechtsfolgenbelehrung. Außerdem werden häufig zusätzlich nicht standardisierte Textpassagen zu Rechten und Pflichten eingefügt, z. B. zu Ortsabwesenheit oder Änderungsmitteilungen. Im Gegensatz dazu informieren die SGB-III-Eingliederungsvereinbarungen über mögliche Rechtsfolgen in der Gesamtschau nicht standardisiert, sondern in unterschiedlichen Detaillierungsgraden. Den SGB-III-Kundinnen und -Kunden wird aber in der Regel zu Beginn des Leistungsbezugs das „Merkblatt 1“ für Arbeitslose (BA 2010) ausgehändigt, das auch die Rechtsfolgen hinsichtlich der Eingliederungsvereinbarung enthält.

■ Die Eingliederungsvereinbarung im Beratungsprozess

Prozessabläufe

In der Beratungspraxis können wir zwei Grundvarianten im Umgang mit der erstmaligen Erstellung von Eingliederungsvereinbarungen unterscheiden. Dies gilt für die Rechtskreise SGB II und SGB III gleichermaßen.

In der ersten Variante wird die Besprechung der inhaltlichen Punkte verzahnt mit dem Erfassen der jeweiligen Gesprächsergebnisse im Computer, wodurch die Fachkraft die Eingliederungsvereinbarung bereits stillschweigend vorbereitet; der Gesprächsablauf und -fluss wird in diesen Fällen durch häufig kürzere, zum Teil auch längere Dateneingaben unterbrochen.

In der zweiten Variante wird zunächst das Beratungsgespräch ohne entsprechende Dateneingaben am PC durchgeführt. Um die Eingliederungsvereinbarung abschließen zu können, folgt jedoch anschließend eine längere Sequenz der Dateneingabe.

In Variante zwei wird der Kommunikationsfluss im Gespräch lediglich einmalig, dafür aber länger und stärker gestört; in Variante eins mindert sich die Kontinuität der Gesprächsinteraktion, weil sich die Fachkraft immer wieder vom Gesprächspartner ab- und dem PC zuwenden muss; der Gesprächsfaden kann dabei reißen. Unter Kommunikationsgesichtspunkten

erscheinen beide Varianten nicht optimal. Das Problem lässt sich nur lösen, wenn die Eingliederungsvereinbarung nicht beim Erstkontakt abgeschlossen werden muss. Dann hätte die Fachkraft die Möglichkeit, die Daten in Abwesenheit des Kunden einzugeben.

Da die Inhalte der Eingliederungsvereinbarung immer in den Erstgesprächen vorgetragen werden, nimmt dieses Thema häufig viel Raum ein – insbesondere dann, wenn auch die umfangreichen Rechtsfolgenbelehrungen erörtert werden. Allerdings variiert die Ausführlichkeit der verbalen Erläuterungen. Gelegentlich wird sogar auf die mündliche Darlegung verzichtet. Im SGB II betrifft dies Bestandskunden; zudem findet sich in beiden Rechtskreisen die Aufforderung – unter Verweis auf das geführte Gespräch – sich die Eingliederungsvereinbarung kurz durchzulesen.

Im Gegensatz zu den Erstgesprächen (in beiden Rechtskreisen) werden nicht in allen Folgegesprächen Eingliederungsvereinbarungen aufgesetzt bzw. angepasst. Das hat zum Teil mit der üblichen sechsmonatigen Laufzeit der Vereinbarungen zu tun, die meist länger ist als der zeitliche Abstand zwischen den Beratungsterminen. Selbst wenn die Eingliederungsvereinbarungen angepasst werden, beschränkt sich dies oft auf einzelne Punkte, sodass deren Besprechung in den Folgeterminen viel weniger Raum einnimmt als in den Erstgesprächen. In einigen Fällen erfolgt der Unterschriftenabschluss ohne Aufhebens und mit Verweis auf die bereits vorhandene Kenntnis des Instruments und des Prozederes. Dennoch werden in einem kleineren Teil der Folgegespräche die Inhalte der Eingliederungsvereinbarung relativ ausführlich mündlich vorgetragen, inklusive der Rechtsfolgen.

Thematisierung und Begründung

In den Erstgesprächen des SGB II wird der Abschluss der Eingliederungsvereinbarung typischerweise mit der gesetzlichen Pflicht dazu begründet (vgl. Beispiele im Infokasten links). Der rechtlich bindende Charakter der Vereinbarung wird aber mündlich kaum erläutert. Im Einzelfall wird die Rechtsförmigkeit der unterschriebenen Eingliederungsvereinbarung bagatellisiert und damit praktisch verschleiert, wenn etwa eine Vermittlerin die Unterschrift als „Nachweis, dass Sie heute da waren“ deklariert.

Zwar betonen Fachkräfte in diversen Fällen den reziproken Charakter der Verpflichtungen. Aber gerade dann, wenn die Inhalte der Vereinbarungen ausführlich mündlich dargelegt werden, tritt deutlich zu Tage, dass der Pflichtenkatalog der Kunden wesentlich umfangreicher ausfällt als die definierten Leistungen der Grundsicherungsstelle. Dieser Befund trifft auch auf den anderen Rechtskreis zu und steht nicht im Einklang mit dem Anspruch, Leistungen „ausgewogen“ für beide Seiten festzuhalten.

Im SGB III wird der Abschluss der Eingliederungsvereinbarung in den meisten Fällen als ‚Zusammenfassung‘ des Gesprächs bezeichnet, weitere Erläuterungen unterbleiben zumeist. Diese Begründung fällt im Vergleich tendenziell noch knapper aus als die in den SGB-II-Einrichtungen. In einem Fall wird die Unterschrift als Nachweis dafür verlangt, dass der Kunde „quasi“ mit der Fachkraft „gemeinsam die Eingliederungsvereinbarung erarbeitet“ hat und nichts unklar geblieben ist. Ähnlich wie im SGB II wird der Rechtscharakter der Eingliederungsvereinbarung tendenziell bagatellisiert.

i Erläuterung der Eingliederungsvereinbarung im Beratungsgespräch

Beispiele aus SGB-II-Einrichtungen:

„Die Frage ist, wir machen jetzt noch eine Eingliederungsvereinbarung. Wir müssen eine Eingliederungsvereinbarung abschließen mit jedem erwerbsfähigen Hilfebedürftigen. Das verlangt das Sozialgesetzbuch II. [...] Diese Eingliederungsvereinbarung ist, wenn Sie so wollen, so ein beidseitiger Vertrag, in dem wir Ihnen Sachen anbieten und Sie sich im Gegenzug dazu dann zu Eigenbemühungen verpflichten.“

„Was ich jetzt noch machen muss, ist eine Eingliederungsvereinbarung. Die wird mit jedem abgeschlossen, der Arbeitslosengeld II hat oder beantragt.“

„Was wir auch machen müssen, Herr K, ich muss mit jedem Kunden eine Eingliederungsvereinbarung abschließen, dazu sind wir nach dem Gesetz verpflichtet, wo wir festlegen, ganz individuell, welche Maßnahmen oder welche Unterstützungsmöglichkeiten wir für Sie anbieten können und wozu Sie sich mit verpflichten, dass Sie Ihre Hilfebedürftigkeit beseitigen können.“

„Es ist dann vom Gesetzgeber her vorgeschrieben, dass wir eine Eingliederungsvereinbarung machen. Das ist sozusagen ein Vertrag über das, was wir bieten an Leistungen und Ihnen zusagen und was Sie uns zusagen.“

Beispiele aus Arbeitsagenturen:

„...diesen Punkt habe ich auch in meiner Zielvereinbarung aufgenommen. Die Zielvereinbarung schließen wir halt in jedem Gespräch ab. Ist im Prinzip eine Zusammenfassung aus dem, was man halt besprochen hat, und es werden halt Wege aufgezeigt, gut, a) was ist unser Ziel und b) was machen wir gegenseitig?“

„So, ich muss jetzt noch ein Papier machen, was wir bei jedem Termin machen. Das Ganze hört auf den bedrohlich klingenden Namen Zieleingliederungsvereinbarung. Ist aber völlig harmlos.“

„Dann würde ich zum Schluss jetzt noch die Eingliederungsvereinbarung schreiben. Heißt, ich halte noch mal fest, was wir besprochen haben, gebe Ihnen das mit, behalte ein eigenes Exemplar, dient uns beiden dann als Erinnerung. Ja?“

„Wir machen eine Gesprächszusammenfassung.“

■ Bewertung der Befunde

Zunächst stand der individuelle Zuschnitt von Eingliederungsvereinbarungen auf dem Prüfstand. Hierbei überwiegen die rechtskreisübergreifenden Gemeinsamkeiten, auch wenn in den Vereinbarungen aus dem SGB III die Zielperspektiven und die Bewertungen häufiger genauer spezifiziert werden. Dagegen enthalten die SGB-II-Eingliederungsvereinbarungen standardisierte und detaillierte zusätzliche Rechtsfolgenbelehrungen, was ihnen einen insgesamt stärker fordernden Charakter verleiht.

Wenig individuell wird in beiden Rechtskreisen die Zielperspektive für Kundinnen und Kunden festgelegt. Sie richtet sich weit überwiegend an den gesetzlichen Zielbestimmungen aus, die Ziele bleiben im Zeitverlauf unverändert und kurzfristig erreichbare Teilziele werden nicht festgelegt. Dazu passt, dass keine expliziten Bezüge zu Profilingergebnissen hergestellt werden. Insgesamt folgen die Inhalte der untersuchten Eingliederungsvereinbarungen standardisierten Mustern und lassen einen individuellen Zuschnitt auf die Kundinnen und Kunden vermissen. Sie basieren zudem meistens nicht auf einem gemeinsamen Prozess der Zielfindung, wie in den Arbeitshilfen postuliert.

Allerdings sind die Fachkräfte bei der Gestaltung der Eingliederungsvereinbarung in einem rechtlichen wie handlungspraktischen Dilemma. Unter juristischen Aspekten haben Arbeitsagenturen und Grundversicherungsstellen ein hohes Interesse am Abschluss legal wirksamer, also „gerichtsfester“ Eingliederungsvereinbarungen. Dafür müssen diese aber sowohl nachweislich am Einzelfall ausgerichtet als auch juristisch nicht anfechtbar formuliert sein. Aber gerade weil eine sprachlich individuelle Ausgestaltung der Inhalte für Vermittlungsfachkräfte ein hohes rechtliches Anfechtungsrisiko birgt, werden in der Praxis eher standardisierte und rechtssichere Formeln verwendet – was tendenziell eine Ausrichtung am Einzelfall unterläuft. Stimmen aus der Praxis zufolge wäre eine individuell ausgestaltete und zugleich gerichtsfeste Eingliederungsvereinbarung nur mit erheblichem zeitlichem Mehraufwand erreichbar.

Schließlich weisen die Analysen für beide Rechtskreise auf ein Ungleichgewicht der definierten Leistungen zwischen den beteiligten Parteien hin: Fördernde und fordernde Aktivierung sind in den Eingliederungsvereinbarungen nicht ausbalanciert, auch wenn – vor allem im SGB II – die Fachkräfte diesen Anspruch durchaus formulieren.

Unter Gesichtspunkten der Prozessqualität von Beratung erscheint die Umsetzungspraxis von Eingliederungsvereinbarungen als problematisch. Die ausführliche mündliche Darlegung der Inhalte (vor allem in Erstgesprächen) führt zu tendenziell asymmetrischen Strukturen der Kommunikation und Interaktion zwischen den Fachkräften und ihrer Kundschaft. Zwar lag der Beobachtungszeitraum unserer Studien vor der Einführung des 4-Phasen-Modells. Es ist aber nicht ersichtlich, warum dieses mit seinem tendenziell noch höheren Dokumentationsbedarf zu einem Abbau dieser Asymmetrien beigetragen haben sollte. Ob dies durch eine bessere Beratungsqualität infolge der neuen Beratungskonzeption gemildert wird, bleibt abzuwarten.

Mit der – besonders im SGB II häufigen – Betonung der Kundenpflichten und Rechtsfolgen wird zudem weniger eine vertragliche Dienstleistungsbeziehung mit Beiträgen beider Parteien konstituiert als die potenzielle Sanktionsgewalt des Leistungsträgers unterstrichen. Die Umsetzung der Eingliederungsvereinbarung schafft somit häufig negative statt positive Anreize, sie folgt insofern eher einer bürokratischen Logik als der einer kundenorientierten Dienstleistung. Für ein Aktivierungsinstrument, das auf Akzeptanz und Wirkung bei den Beteiligten abzielt, wäre eher eine konstruktive Verbindung positiver und negativer Anreize und die systematische Einbeziehung der Kundenperspektive empfehlenswert.

Auch im Prozess der Erstellung der Eingliederungsvereinbarung wurden im Projektverlauf einige kritische Punkte offenbar. Besonders problematisch erscheint, dass das Instrument selber nicht angemessen erläutert wird – wenn auch vielleicht nur in der Absicht, einen komplexen Sachverhalt einfach darzustellen oder das Einverständnis mit dem Kunden nicht zu gefährden.

In der Gesamtschau erscheint damit durchaus diskussionswürdig, ob die Eingliederungsvereinbarung in der Praxis den ihr zugeschriebenen Zweck überhaupt erfüllen kann. Die Grundsätze der gemeinsamen Erarbeitung, der individuellen Ausgestaltung und der Ausgewogenheit von Rechten und Pflichten werden nur selten erfüllt. Die festgelegten Anforderungen passen oft nicht zum Bedarf der Kundinnen und Kunden und ihre rechtliche Bedeutung bleibt unklar.

Diese Punkte tragen dazu bei, die Aktivierungsfunktion der Eingliederungsvereinbarung partiell zu unterlaufen. Eine Lenkung von Aktivitäten, die sich etwa im Verfolgen von Zwischenzielen äußert, würde



Dr. Holger Schütz
ist Projektleiter beim Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH (infas).
h.schuetz@infas.de



Dr. Bruno Kaltenborn
betreibt freiberuflich Wirtschaftsforschung und Politikberatung in Berlin.
Kaltenborn@wipol.de



Dr. Susanne Koch
ist Leiterin der Forschungskoordination im IAB.
susanne.koch@iab.de



Dr. Peter Kupka
ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungskoordination im IAB.
peter.kupka@iab.de

eine bessere Einbindung der Betroffenen erfordern. Die haben wir aber nur in Ausnahmefällen gefunden.

Die von Fachkräften geäußerte Position, die Eingliederungsvereinbarung böte eine kundenorientierte Hilfestellung, um Ziele und Aufgaben später nachlesen und sich darauf berufen zu können, ist zwar im Grunde nicht falsch. Dieses Ziel wäre aber auch mit einem nicht rechtsverbindlichen Dokument zu erreichen.

Aus Perspektive der Fachkräfte stellt sich der Nutzen der Eingliederungsvereinbarung zumindest ambivalent dar. Nach den oben beschriebenen Eindrücken aus den Interviews sind Eingliederungsvereinbarungen für einige Vermittler/innen eine lästige oder zweifelhafte Pflicht. Diese Fachkräfte würden wohl auf den regelmäßigen Abschluss verzichten. Ein größerer Teil (insbesondere im SGB II) zeigt sich dagegen von dem Instrument überzeugt und setzt es vor allem zur Akzentuierung der Kundenpflichten ein. Das Ziel ist, Aktivierungsdruck zu erzeugen – was wiederum wie oben beschrieben häufig ins Leere läuft. Als praktisches Instrument, mit dem der Bezug zu vorausgegangenen Beratungsgesprächen hergestellt werden kann, werden die Eingliederungsvereinbarungen kaum genutzt; in dieser Hinsicht sind sie den gängigen, individueller verfassten computergestützten Beratungsvermerken unterlegen.

■ Fazit

Mit den Hartz-Reformen wurde der Aktivierungsansatz verstärkt und damit die Bedeutung der Eigenverantwortung der Arbeitsuchenden im Eingliederungsprozess aufgewertet. Dies findet Ausdruck in den Eingliederungsvereinbarungen, die in beiden Rechtskreisen die Rechte und Pflichten der Arbeitsuchenden wie die der Arbeitsverwaltung dokumentieren sollen, um den Integrationsprozess zu unterstützen. In diesem Kurzbericht wurde mit Referenz auf die gesetzlichen Bestimmungen und die Anforderungen der Arbeitsverwaltung analysiert, inwieweit dies gelungen ist und wo Verbesserungsbedarf besteht.

Vor dem Hintergrund unserer Befunde sollte über klare Prozessalternativen nachgedacht werden – gerade wegen des Anspruchs an individuelle und pass-

genaue Betreuung. Die Erstellungs- und Kommunikationsprozesse könnten entzerrt und der Sinn der Vereinbarung korrekt und viel transparenter vermittelt werden, als es im Beobachtungszeitraum geschah – und nach unseren Recherchen auch nach Einführung des 4-Phasen-Modells gegenwärtig geschieht.

Zugleich müssten die Kundinnen und Kunden viel stärker in den Prozess der Zielfindung und -festlegung eingebunden werden, an dessen Ende der Abschluss der Eingliederungsvereinbarung stehen sollte. Dies würde bedeuten, den Abschluss der Vereinbarung nicht zwingend für den Erstkontakt vorzusehen.

Vor allem scheint erwägenswert, den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung nicht mehr als gesetzliche Pflicht für alle erwerbsfähigen Arbeitssuchenden vorzusehen. Sie sollte lediglich für Personen eingesetzt werden, für die eine solche Vereinbarung tatsächlich einen Aktivierungsimpuls darstellt oder deren Aktivitäten dadurch in eine sinnvollere Richtung gelenkt werden könnten. Solche individuell begründeten Abschlüsse wären dann in das Ermessen der Vermittlungsfachkräfte zu stellen.

Literatur

Boockmann, Bernhard; Koch, Susanne; Rosemann, Martin; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2010): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler. [IAB-Kurzbericht, Nr. 25](#).

Bundesagentur für Arbeit [BA] (2006): Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung gem. § 15 SGB II, Stand 14.9.2006.

Bundesagentur für Arbeit [BA] (2010): [Merkblatt für Arbeitslose](#) (Stand 1.3.2010).

Bundesagentur für Arbeit [BA] (2011): Fachliche Hinweise zu § 15 SGB II. Stand 20.5.2011.

Osiander, Christopher; Steinke, JoB (2011): Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung: Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. Zeitschrift für Sozialreform, im Erscheinen.

Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibliothek Nr. 330, Bielefeld: Bertelsmann, im Erscheinen.