



Unterrichtung

an den
Vorstand der Bundesagentur für Arbeit

über die Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales
über die Prüfung „Inhalt und Nachhaltigkeit von Ein-
gliederungsvereinbarungen bei Jobcentern in gemein-
samer Einrichtung“

**Nur für den dienstlichen Gebrauch!
Keine Weitergabe an externe Dritte!**

Diese Unterrichtung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Die Entscheidung über eine Weitergabe an Dritte bleibt dem Bundesrechnungshof vorbehalten.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	6
1.1	Ausgangslage	6
1.2	Bisherige Prüfungserkenntnisse	6
1.3	Inhalt und Ablauf der Prüfung	7
1.4	Forschungsergebnisse und -vorhaben	9
2	Fehlende und inhaltlich fehlerhafte Eingliederungsvereinbarungen	9
2.1	Gesamtfehlerquote	9
2.2	Keine oder keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen	10
2.2.1	Rechts- und Weisungslage	10
2.2.2	Anzahl fehlender Eingliederungsvereinbarungen	11
2.2.3	Analyse der Fälle mit fehlender Eingliederungsvereinbarung	12
2.3	Inhalte von Eingliederungsvereinbarungen unpassend, unkonkret oder unvollständig	12
2.3.1	Rechts- und Weisungslage	12
2.3.2	Anzahl inhaltlich fehlerhafter Eingliederungsvereinbarungen	14
2.3.3	Art der inhaltlichen Fehler	14
2.3.4	Gründe für unzureichende Inhalte	17
3	Fehlende Nachhaltung	18
3.1	Ausgangslage	18
3.2	Feststellungen	18
4	Zusammenfassende vorläufige Würdigung	19
5	Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen	21
6	Abschließende Bewertung	22

0 Zusammenfassung

Die Jobcenter sollen mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person eine Eingliederungsvereinbarung nach § 15 SGB II schließen. Eingliederungsvereinbarungen sollen die erfolgreiche Beratungs- und Vermittlungsarbeit in der Grundsicherung für Arbeitsuchende unterstützen.

Der Bundesrechnungshof hat den Inhalt und die Nachhaltigkeit von Eingliederungsvereinbarungen bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung anhand eines repräsentativen Stichprobenverfahrens geprüft.

Unter Berücksichtigung der Stellungnahmen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) und der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) schließt er die Prüfung wie folgt ab.

0.1 In 25,4 % aller Fälle lag keine gültige Eingliederungsvereinbarung vor. Eine Begründung dafür fehlte. Die Jobcenter hatten Probleme, ihr Ermessen, das ihnen erlaubt, im Einzelfall auf eine Eingliederungsvereinbarung zu verzichten, fehlerfrei auszuüben. Hochgerechnet fehlten bei 757 464 bis 959 994 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gültige Eingliederungsvereinbarungen.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur stimmen den Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu. Die Bundesagentur will den festgestellten Defiziten mit der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung als zusätzlichem Instrument der Fachaufsicht begegnen (Nummer 2.2).

0.2 Bei 35,2 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten waren Eingliederungsvereinbarungen inhaltlich fehlerhaft. Die Inhalte entsprachen nicht den Handlungsbedarfen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, waren unkonkret oder unvollständig. Hochgerechnet betraf dies 1 086 913 bis 1 289 444 erwerbsfähige Leistungsberechtigte. Die Jobcenter hielten zudem nicht nach, ob und wie die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ihren vereinbarten Pflichten nachkamen.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur stimmen den Feststellungen des Bundesrechnungshofes – auch im Ergebnis eigener Erkenntnisse der Bundesagentur – zu. Die Bundesagentur verspricht sich neben der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung durch einen neu

eingeführten Geschäftsbereich zur Qualitätssicherung sowie durch das überarbeitete Qualifizierungsprogramm für neue Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte nachhaltige Verbesserungen (Nummern 2.3 und 3).

- 0.3 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Jobcenter in 60,6 % der Fälle aus der Stichprobe keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen oder inhaltlich fehlerhafte Eingliederungsvereinbarungen geschlossen hatten. Hochgerechnet auf alle 3,4 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten waren damit 2 046 907 (+/- 101 266) Eingliederungsvereinbarungen inhaltlich fehlerhaft oder fehlten.

Die hohe Fehlerquote zeigt Handlungsbedarf bei der Anwendung von Eingliederungsvereinbarungen in der vermittlerischen Praxis. Bisherige Maßnahmen der Bundesagentur zur Verbesserung der Abschlussquote und der Qualität von Eingliederungsvereinbarungen sind ohne Wirkung geblieben.

Werden Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen, ist darauf zu achten, dass deren Inhalte im Hinblick auf die Ergebnisse der Potenzialanalyse zu individualisieren und zudem regelmäßig zu aktualisieren sind.

In Anbetracht der seit Jahren bestehenden Umsetzungsdefizite sollte das Bundesministerium das Instrument der Eingliederungsvereinbarung grundsätzlich überdenken. So könnte der bisherige Grundsatz, mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person eine Eingliederungsvereinbarung zu schließen, aufgegeben und es den Jobcentern ermöglicht werden, Eingliederungsvereinbarungen nur bei besonderen Problemlagen zu schließen.

Wegen der vom Bundesrechnungshof wiederholt festgestellten hohen Fehlerquote hat das Bundesministerium mit der Bundesagentur Gespräche aufgenommen. Es soll untersucht werden, wie die mit der Eingliederungsvereinbarung verbundenen gesetzgeberischen Ziele in der Verwaltungspraxis besser erreicht und bestehende Defizite und Schwierigkeiten abgebaut werden können. Ein Ergebnis oder konkrete Festlegungen stehen noch aus. Der Bundesrechnungshof erwägt,

die Thematik in einem Bericht an das Parlament weiterzuverfolgen (Nummern 4, 5 und 6).

1 Vorbemerkung

1.1 Ausgangslage

Die Eingliederungsvereinbarung nach § 15 des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch enthält sowohl für den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten als auch das Jobcenter konkrete Aussagen zu einer schnellen, dauerhaften Eingliederung in den Arbeitsmarkt und zur Überwindung der Hilfebedürftigkeit. Die Eingliederungsvereinbarung konkretisiert damit das Prinzip des „Förderns und Forderns“ in einem verbindlichen Regelwerk.¹ Ihr Inhalt soll auf die individuellen Bedürfnisse und Fähigkeiten des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten zugeschnitten sein und zugleich die Anforderungen des Arbeitsmarktes berücksichtigen.²

Die Jobcenter sollen nach § 15 Absatz 2 SGB II mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person eine Eingliederungsvereinbarung schließen. Anders als im Rechtskreis des SGB III können die Jobcenter im Rechtskreis des SGB II damit in atypischen Fällen vom Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung absehen.

Kommt eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, sollen die zu bestimmenden Rechte und Pflichten durch einen Verwaltungsakt geregelt werden (§ 15 Absatz 1 Satz 6 SGB II).

1.2 Bisherige Prüfungserkenntnisse

Wir stellten bei Prüfungen der Vermittlungstätigkeit der Jobcenter und der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Instrumente regelmäßig fest, dass Jobcenter mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten keine oder keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen schlossen oder Eingliederungsvereinbarungen nicht den aktuellen vermittlerischen Handlungsbedarf wiedergaben. Wenn die Jobcenter den Leistungsberechtigten Eingliederungsbemühungen aufgaben, hielten sie diese jedoch häufig nicht nach. Diese Erkenntnisse decken sich mit eigenen Feststellungen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur).³ Die

¹ Bundestagsdrucksache 15/1516, S. 54.

² Bundestagsdrucksache 15/1516, S. 54.

³ Vgl. Bericht der Internen Revision SGB II der Bundesagentur vom Februar 2014, Eingliederungsstrategie Horizontale Revision, Aktenzeichen II-3405 (2012-1-03).

Bundesagentur sagte zu, die Abschlussquote und Qualität von Eingliederungsvereinbarungen mit konkretisierten und aktualisierten Weisungen, weiteren geeigneten Arbeitsmitteln und Hilfestellungen für die Integrationsfachkräfte zu verbessern. Darüber hinaus wollte sie auch die fachaufsichtlichen Prüfungen vor Ort optimieren. Ende des Jahres 2016 führte sie z. B. mit der „verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung“ einen weiteren fachaufsichtlichen Prozess zur Qualitätssicherung ein.

Die Fehlerquote für fehlende oder ungültige Eingliederungsvereinbarungen lag bei unseren bisherigen Prüfungen der allgemeinen Vermittlungstätigkeit der Jobcenter bei durchschnittlich 26 %.

1.3 Inhalt und Ablauf der Prüfung

Wir prüften die Ordnungsmäßigkeit und den Inhalt von Eingliederungsvereinbarungen mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im SGB II unabhängig von bestimmten Integrationsinstrumenten oder Personengruppen. Dabei untersuchten wir auch, ob sich die Inhalte der Eingliederungsvereinbarungen und die vermittlerischen Handlungsbedarfe entsprachen und ob die Jobcenter die jeweiligen Inhalte nachhielten. Um mögliche Überschneidungen mit einer laufenden Studie des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB) zur Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis des SGB II⁴ zu vermeiden, bezogen wir in unsere Prüfung ausschließlich solche Fälle ein, die mindestens seit Ende April 2017 und damit bereits vor Beginn der Studie Leistungen erhielten.

Die geprüften Fälle wählten wir zufallsorientiert nach einem statistischen Stichprobenverfahren aus. Die Bundesagentur stellte uns dafür einen Datensatz zum Stand vom 30. April 2017 zur Verfügung. Dieser enthielt Daten von 4,8 Mio. Personen, die zu diesem Zeitpunkt bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung gemeldet waren. Aufgrund der Besonderheiten des Stichprobenverfahrens prüften wir nur Fälle von Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen. Fälle von Jobcentern in kommunaler Trägerschaft bezogen wir nicht in die Prüfung ein. Hierzu führten wir eine gesonderte Prüfung durch.

⁴ Siehe auch Nummer 1.4.

Die Stichprobe ermittelten wir anhand eines Schätzverfahrens mit zweiseitigem Konfidenzintervall (Intervallschätzung). Die in der Stichprobe festgestellte Fehlerquote können wir so auf die Grundgesamtheit aller bei den gemeinsamen Einrichtungen gemeldeten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten hochrechnen.

Die Gesamtheit der in Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung gemeldeten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten betrug nach den uns zur Verfügung gestellten Daten 3 375 507 Personen (Stand Ende April 2017).

Der Umfang der Stichprobe ist abhängig von der gewünschten Genauigkeit der statistischen Aussage (Konfidenzniveau, Breite des Konfidenzintervalls) und der erwarteten Fehlerquote. Wir legten ein mittleres Konfidenzniveau von 90 %, ein Konfidenzintervall von +/-3 % sowie die aus vorangehenden Prüfungen ermittelte Fehlerquote von 26 % zugrunde (vgl. Nummer 1.2).

Der Umfang der ermittelten Stichprobe betrug 578 Fälle zuzüglich eines Sicherheitsaufschlages. Insgesamt prüften wir 625 Datensätze erwerbsfähiger Leistungsberechtigter von 212 Jobcentern.

Der Bundesrechnungshof hat parallel zu dieser Prüfung die Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis des SGB III bei den Arbeitsagenturen geprüft.⁵ Er teilt die diesbezüglich gewonnenen Erkenntnisse gesondert mit.

Die vorläufigen Ergebnisse unserer Prüfung teilten wir dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit. Außerdem unterrichteten wir den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur) und gaben ihm ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur nahmen zu unseren vorläufigen Prüfungsergebnissen Stellung. Aufgrund der Stellungnahmen, deren wesentliche Aussagen in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung wiedergegeben sind, schließen wir das Prüfungsverfahren ab.

⁵ VI 4 – 2017 – 1039.

1.4 Forschungsergebnisse und -vorhaben

Das IAB untersucht seit Juli 2017 die Wirkungen von Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis des SGB II mit einer Studie⁶. Inhalt der Studie ist insbesondere, ob und wie Eingliederungsvereinbarungen dazu beitragen, Leistungsberechtigte in Beschäftigung zu bringen und ihre Hilfebedürftigkeit zu reduzieren. Erwerbsfähige arbeitslose Neukunden⁷ in der Grundsicherung für Arbeitsuchende erhalten nach dem Zufallsprinzip in den ersten sechs Monaten der Betreuung entweder eine herkömmliche Eingliederungsvereinbarung, eine Eingliederungsvereinbarung ohne Rechtsfolgenbelehrung oder keine Eingliederungsvereinbarung.

Der laufenden Studie im Rechtskreis des SGB II ging eine ähnliche Studie im Rechtskreis des SGB III voraus. Nach dem Ergebnis der Studie im SGB III profitierten insbesondere männliche Arbeitslose mit Förderbedarfen von einem frühen Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung. Sie waren länger beschäftigt und bezogen kürzer Arbeitslosengeld als männliche Arbeitslose mit besonders marktnahen oder besonders marktfernen Profilen. Bei Frauen wirkte sich der Abschlusszeitpunkt nicht aus. Die Bundesagentur änderte daraufhin ihre Weisungen und flexibilisierte den Abschlusszeitpunkt von Eingliederungsvereinbarungen für die Arbeitsagenturen. Vermittlungsfachkräfte können danach bei marktnahen Arbeitslosen für die ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit entscheiden, ob eine Eingliederungsvereinbarung erforderlich ist oder nicht.⁸

2 Fehlende und inhaltlich fehlerhafte Eingliederungsvereinbarungen

2.1 Gesamtfehlerquote

In der geprüften repräsentativen Stichprobe von 625 Fällen waren 379 Fälle zu beanstanden. Dies entspricht einer Fehlerquote von 60,6 %. So hatten die Jobcenter in 159 Fällen ohne dokumentierte Begründungen keine gültigen

⁶ Studie des IAB zu Inhalten der Eingliederungsvereinbarungen im SGB II (InES). Die Studie endet im März 2019. Endgültige Ergebnisse möchte die Bundesagentur Ende 2021 vorlegen.

⁷ Jugendliche unter 25 Jahren, Reha-Fälle und Personen, die unter § 10 SGB II fallen, nehmen nicht an der Studie teil.

⁸ Weisung der Bundesagentur 20151203 vom 8. Dezember 2015 - Eingliederungsvereinbarung (EV) – Ermessensspielraum bei marktnahen Kundinnen und Kunden für den Abschluss einer EV.

Eingliederungsvereinbarungen geschlossen; in 220 Fällen waren die Eingliederungsvereinbarungen inhaltlich fehlerhaft.⁹

In Bezug auf die Grundgesamtheit aller 3 375 507 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bedeutet dies, dass Eingliederungsvereinbarungen bundesweit mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 % bei 2 046 907 Personen (+/- 101 266 Personen)¹⁰ fehlten oder inhaltlich fehlerhaft waren.

Im Einzelnen stellten wir Folgendes fest:

2.2 Keine oder keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen

2.2.1 Rechts- und Weisungslage

§ 15 Absatz 2 SGB II bestimmt, dass mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen werden soll. Anders als im Rechtskreis des SGB III haben die Jobcenter bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten damit von vornherein ein gebundenes Ermessen, in atypischen Fällen vom Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung abzusehen. Nach der Fachlichen Weisung der Bundesagentur zu § 15 SGB II¹¹ dürfen die Jobcenter z. B. dann auf eine Eingliederungsvereinbarung verzichten, wenn der erwerbsfähige Leistungsberechtigte bereits auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt integriert ist und nicht zu erwarten ist, dass er den Leistungsbezug nachhaltig senken oder beenden kann.¹² Jobcenter müssen auch mit solchen Personen keine Eingliederungsvereinbarung schließen, denen nach § 10 Absatz 1 SGB II eine Erwerbstätigkeit oder Eingliederungsmaßnahme vorübergehend nicht zumutbar ist.¹³ Dies betrifft beispielsweise Erziehende mit Kindern unter drei Jahren oder pflegende Angehörige, die die Pflege nicht anderweitig sicherstellen können. Den Jobcentern steht es jedoch frei, auch mit diesen Personengruppen eine Eingliederungsvereinbarung zu schließen. Sehen die Jobcenter von einer Eingliederungsvereinbarung ab, haben sie dies zu

⁹ Die Feststellungen zu Eingliederungsvereinbarungen beziehen Feststellungen zu den die Eingliederungsvereinbarungen ersetzenden Verwaltungsakten mit ein. Der Einfachheit halber verzichten wir darauf, Verwaltungsakte neben den Eingliederungsvereinbarungen gesondert zu benennen.

¹⁰ Diese Abweichung ergibt sich aufgrund des dreiprozentigen Konfidenzintervalls.

¹¹ Stand 20. Oktober 2016.

¹² Vgl. Fachliche Weisung der Bundesagentur zu § 15 SGB II, Rn. 15.9.

¹³ Vgl. Fachliche Weisung der Bundesagentur zu § 15 SGB II, Rn. 15.10.

begründen. Fehlt die Begründung, ist davon auszugehen, dass die Jobcenter nicht erkannt haben, dass sie Ermessen hatten.¹⁴

2.2.2 Anzahl fehlender Eingliederungsvereinbarungen

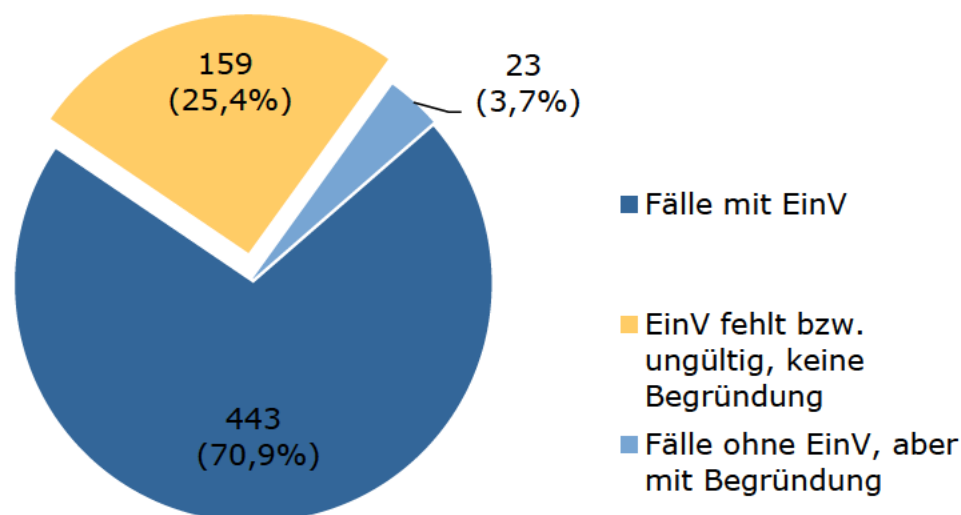
Insgesamt lagen in 182 der geprüften 625 Fälle (29,1 %) keine (69 Fälle) oder keine gültigen¹⁵ (113 Fälle) Eingliederungsvereinbarungen vor (im Folgenden: „Fehlende Eingliederungsvereinbarung“).

Die Jobcenter hatten ihre Entscheidung, auf eine Eingliederungsvereinbarung zu verzichten nur in 23 Fällen (3,7 % von 625 Fällen) begründet.¹⁶ Überwiegend hatten sie einen Verzicht oder die unterbliebene Aktualisierung nicht begründet. Dies betraf 159 Fälle (25,4 % von 625 Fällen).

Das nachfolgende Diagramm zeigt die Anzahl fehlender Eingliederungsvereinbarungen (mit und ohne Begründung) im Vergleich zu den vorhandenen gültigen Eingliederungsvereinbarungen.

Diagramm 1

Anzahl fehlender Eingliederungsvereinbarungen (EinV)



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes

¹⁴ Vgl. auch § 39 Absatz 1 SGB I i. V. m. § 35 Absatz 1 Satz 3 SGB X (analog).

¹⁵ Als ungültig bewerteten wir Eingliederungsvereinbarungen oder Verwaltungsakte, die zeitlich abgelaufen waren.

¹⁶ Diese Fälle werteten wir als richtig. Sie flossen daher nicht in die Fehlerquote ein.

In Bezug auf die Grundgesamtheit aller 3 375 507 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten hatten die Jobcenter bundesweit mit einer Wahrscheinlichkeit von 90 % mit 757 464 bis 959 994 erwerbsfähigen Leistungsberechtigten keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen geschlossen, ohne dies zu begründen. Bei dem zugrunde liegenden Konfidenzintervall von 3 % liegt die bundesweite Fehlerquote für fehlende Eingliederungsvereinbarungen damit zwischen 22,4 % und 28,4 %.

2.2.3 Analyse der Fälle mit fehlender Eingliederungsvereinbarung

Wir stellten fest, dass Begründungen insbesondere in solchen Fällen fehlten, in denen die Jobcenter nach der Fachlichen Weisung die Möglichkeit hatten, auf eine Eingliederungsvereinbarung zu verzichten (105 Fälle); z. B. bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die integriert aber weiter hilfebedürftig waren oder im IT-Fachverfahren nach § 10 SGB II gekennzeichnet waren. In den übrigen 54 Fällen ohne Begründung gab es keine besonderen Umstände, um von einer Eingliederungsvereinbarung abzusehen.

2.3 Inhalte von Eingliederungsvereinbarungen unpassend, unkonkret oder unvollständig

2.3.1 Rechts- und Weisungslage

In Anlehnung an das SGB III hat der Gesetzgeber mit Wirkung zum 1. August 2016¹⁷ in § 15 Absatz 1 SGB II ausdrücklich die Pflicht zur sogenannten „Potenzialanalyse“ des Leistungsberechtigten aufgenommen. Diese hat der Eingliederungsvereinbarung zwingend voranzugehen und schafft die Grundlage für einen individuellen und passgenauen Inhalt.¹⁸ Das Jobcenter hat in der Potenzialanalyse gemeinsam mit dem Leistungsberechtigten die für die Eingliederung individuell erforderlichen persönlichen Merkmale, beruflichen Fähigkeiten und die Eignung zu identifizieren und die daraus folgenden Handlungsbedarfe aufzuzeigen. Dabei ist zu ermitteln, ob und durch welche Umstände die berufliche Eingliederung erschwert ist.¹⁹

¹⁷ Vgl. Neuntes Gesetz zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung.

¹⁸ Bundestagsdrucksache 18/8041, S. 37.

¹⁹ Vgl. § 15 Absatz 1 Satz 2 SGB II.

Entsprechend der nach der Potenzialanalyse für die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten gewählten Handlungsstrategie sind in der Eingliederungsvereinbarung die geplanten Leistungen des Jobcenters und die Pflichten des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten konkret zu beschreiben. Es soll bestimmt werden, welche individuellen Leistungen zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit die erwerbsfähige leistungsberechtigte Person erhält („Fördern“) und welche Bemühungen sie zur Eingliederung in Arbeit unternehmen soll („Fordern“). Es ist auch festzulegen, in welcher Häufigkeit die Eigenbemühungen zu entfalten sind und in welcher Form der Leistungsberechtigte diese nachzuweisen hat.²⁰ Sind keine Eingliederungsleistungen des Jobcenters erforderlich, ist in der Eingliederungsvereinbarung auf die Gründe einzugehen.²¹ Gesetzliche Pflichten, wie die Pflicht zur Mitwirkung des Leistungsberechtigten oder die Beratungspflicht der Jobcenter, sollen nicht zum Inhalt werden.²²

Jobcenter und erwerbsfähiger Leistungsberechtigter sollen die Eingliederungsvereinbarung regelmäßig, spätestens jedoch nach Ablauf von sechs Monaten, gemeinsam überprüfen und fortschreiben (vgl. § 15 Absatz 3 Satz 1 SGB II). Dabei sind die bei der Eingliederung bisher gewonnenen Erfahrungen zu berücksichtigen.²³ Die Bundesagentur regelt in ihren Arbeitshilfen zur Laufzeit von Eingliederungsvereinbarungen, dass die Jobcenter diese im Regelfall unbefristet schließen sollen.²⁴

Das gemeinsame Erarbeiten der Inhalte der Eingliederungsvereinbarung und deren regelmäßige Fortschreibung setzen ein Beratungsgespräch voraus und verbieten, die Eingliederungsvereinbarung ohne ein vorhergehendes Gespräch ausschließlich postalisch zu versenden.²⁵

²⁰ Vgl. § 15 Absatz 2 Satz 2 Nummer 2 SGB II

²¹ Vgl. Fachliche Weisung der Bundesagentur zu § 15 SGB II, Rn. 15.13.

²² Bundestagsdrucksache 18/8041, S. 37.

²³ Vgl. § 15 Absatz 3 Satz 2 SGB II.

²⁴ Vgl. Arbeitshilfe zur Eingliederungsvereinbarung, Nummer 3.1 und Information der Bundesagentur zur Gültigkeit von Eingliederungsvereinbarungen, Stand 18. November 2016.

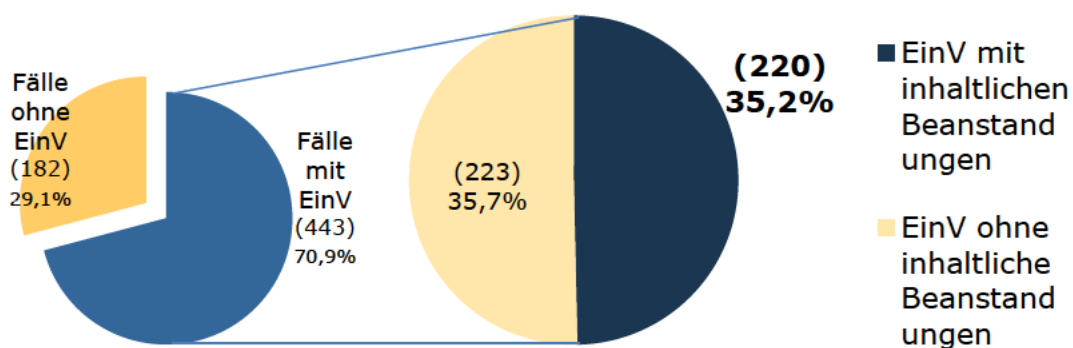
²⁵ Vgl. Fachliche Weisung der Bundesagentur zu § 15 SGB II, Rn. 15.7.

2.3.2 Anzahl inhaltlich fehlerhafter Eingliederungsvereinbarungen

Die Jobcenter hatten in 443 der geprüften 625 Fälle (70,9 %) gültige Eingliederungsvereinbarungen geschlossen (vgl. Diagramm 1). Von diesen 443 waren 220 inhaltlich fehlerhaft (vgl. Diagramm 2).

Diagramm 2

Anteil inhaltlich fehlerhafter Eingliederungsvereinbarungen (EinV)



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Bezogen auf die Grundgesamtheit aller erwerbsfähigen Leistungsberechtigten schlossen die Jobcenter mit 35,2 % (+/- 3 %) der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten inhaltlich fehlerhafte Eingliederungsvereinbarungen. Hochgerechnet betraf dies 1 086 913 bis 1 289 444 erwerbsfähige Leistungsberechtigte.

2.3.3 Art der inhaltlichen Fehler

Wir beurteilten die Inhalte von Eingliederungsvereinbarungen dann als fehlerhaft, wenn diese nicht zur aktuellen Handlungsstrategie für den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten passten, unkonkret oder unvollständig waren. Für die Berechnung der Fehlerquote berücksichtigten wir jeden fehlerhaften Fall nur einmal. Im Einzelnen stellten sich die inhaltlichen Fehler wie folgt dar (vgl. auch Diagramm 3):

Grundsatz des Förderns

14 der 443 gültigen Eingliederungsvereinbarungen (3,2 %) enthielten keine Leistungen des Jobcenters zur Eingliederung („Fördern“). Die Eingliederungsvereinbarungen und die im IT-Fachverfahren VerBIS²⁶ erstellten Vermerke ließen in diesen Fällen nicht erkennen, warum die Jobcenter Eingliederungsleistungen für nicht erforderlich hielten.

Die Jobcenter formulierten den Unterstützungsbedarf darüber hinaus in 57 von 443 Fällen (12,9 %) so unkonkret, dass sich nicht oder nicht eindeutig ableiten ließ, welche individuellen Aktivitäten sie zur Eingliederung leisten wollen.

Beispielsweise enthielten die Eingliederungsvereinbarungen folgende Formulierungen für unterstützende Leistungen des Jobcenters:

„Das Jobcenter steht Ihnen beratend zur Seite“.

„Das Jobcenter berät Sie in allen beruflichen, beschäftigungsrelevanten Fragen. [...] gemäß der gesetzlichen Vorgaben. [Es] stellt Sie bei Vorlage von Arbeitsunfähigkeitsbescheinigungen (AUB) für die in den AUB benannten Zeiträume von der Arbeitsvermittlung frei.“

„Freistellung für einen notwendigen Integrationskurs. Individuelles Unterstützungs- und Beratungsangebot in allen Fragen der Arbeitsvermittlung und möglicherweise vorhandenen Problemlagen.“

Grundsatz des Forderns

In 183 von 443 Fällen (41,3 %) fehlten in den Eingliederungsvereinbarungen Angaben zum „Fordern“ oder diese waren unkonkret.

So benannten die Jobcenter in 15 Fällen (3,4 %) nicht, welche Bemühungen der Leistungsberechtigte unternehmen soll („Fordern“).

In 168 Fällen (37,9 %) formulierten die Jobcenter die Eigenbemühungen unkonkret und gaben nicht an, in welcher Häufigkeit oder Form der Leistungsberechtigte diese beizubringen hat.

²⁶ Internes **V**ermittlungs-, **B**eratungs- und **I**nformations-**S**ystem der Bundesagentur für Arbeit.

Die Jobcenter forderten von den Leistungsberechtigten beispielsweise Folgendes:

"Sie sind verpflichtet, das Jobcenter zu informieren, wenn Sie eine Erwerbstätigkeit gefunden haben".

„Bei Bedarf können Sie sich beim Jobcenter melden.“

„Sie bewerben sich im Rahmen Ihrer Möglichkeiten.“

Berücksichtigung der individuellen Handlungsbedarfe

Die Jobcenter griffen in 64 von 443 Fällen (14,4 %) nicht die aktuellen individuellen Handlungsbedarfe bei Leistungsberechtigten auf.

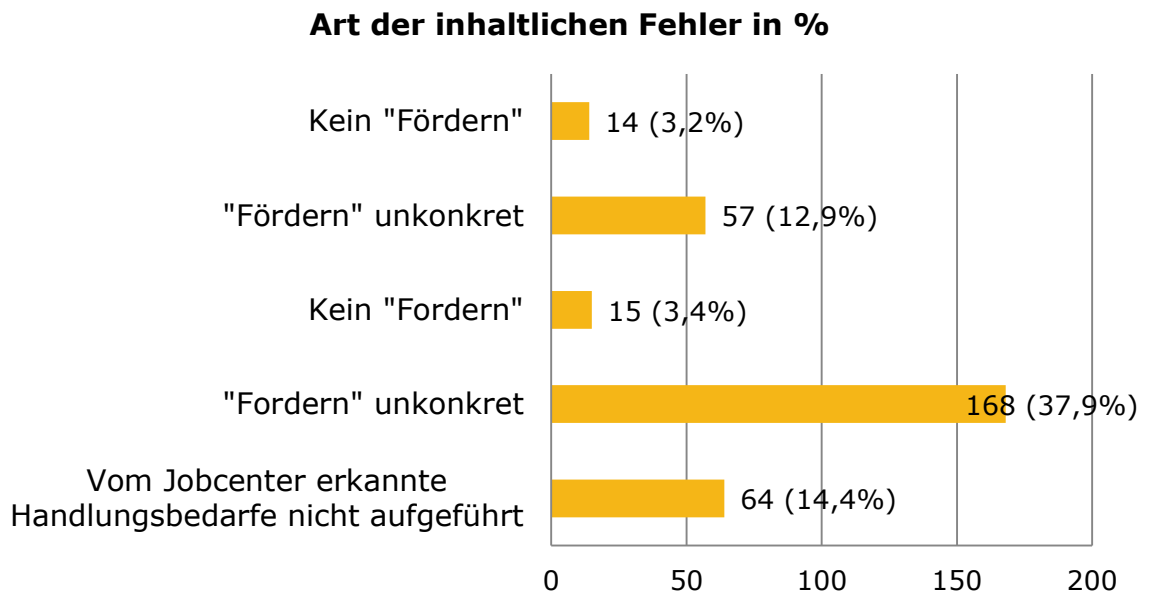
Beispiele:

(1) Nach den Beratungsvermerken besteht für eine Leistungsberechtigte aktueller Handlungsbedarf bei der Suche nach einer geeigneten Wohnung. Das Jobcenter vermerkte diesbezüglich, dass die Leistungsberechtigte „zwingend Unterstützung“ benötigt. Dass und wie die Leistungsberechtigte bei der Suche unterstützt wird, nahm das Jobcenter nicht in die Eingliederungsvereinbarung auf.

(2) Das Jobcenter vermerkte im August 2017 im IT-Fachverfahren VerBIS, dass die Leistungsberechtigte aufgrund ihrer mehr als 24-jährigen Arbeitslosigkeit eine intensivere Unterstützung bei der Integration benötigt. Es sah vor, dass die Leistungsberechtigte bis zu sechs Monate an einer Maßnahme mit begleitender Integrations- und sozialpsychologischer Betreuung teilnimmt. Diese intensive Unterstützung wurde nicht Inhalt einer Eingliederungsvereinbarung. Das Jobcenter passte die unbefristet geltende Eingliederungsvereinbarung aus Dezember 2016 nicht entsprechend an.

Das folgende Diagramm 3 zeigt die Art der inhaltlichen Fehler und ihre prozentuale Häufigkeit noch einmal im Überblick.²⁷

Diagramm 3



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes

2.3.4 Gründe für unzureichende Inhalte

Wir stellten fest, dass die Jobcenter bei inhaltlich unzureichenden Eingliederungsvereinbarungen oftmals versäumt hatten, die konkreten und aktuellen Handlungsbedarfe des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten anhand einer Potenzialanalyse vor Abschluss der Eingliederungsvereinbarung zu erarbeiten. Von den 443 Fällen mit gültiger Eingliederungsvereinbarung lagen in 54 Fällen (12,2 %) keine Potenzialanalysen vor oder diese waren nicht aktuell, da die Jobcenter sie nicht an geänderte Handlungsbedarfe angepasst hatten.

²⁷ Ein Teil der beanstandeten Eingliederungsvereinbarungen wies nur Fehler bei den Inhalten zum „Fördern“ auf, andere waren nur beim „Fordern“ oder bei den Handlungsbedarfen fehlerhaft; wieder andere waren in zwei oder allen drei Kategorien fehlerhaft.

Zudem hatten die Jobcenter die gültigen Eingliederungsvereinbarungen, die länger als sechs Monate liefen, nicht immer überprüft und inhaltlich aktualisiert. Dies betraf 132 der 443 (29,8 %) gültigen Eingliederungsvereinbarungen.²⁸ Die Jobcenter hielten eine regelmäßige Überprüfung auch nicht systematisch nach (z. B. durch Wiedervorlagen im IT-Fachverfahren). 412 (93 %) Eingliederungsvereinbarungen hatten längere Laufzeiten als sechs Monate; überwiegend (348 Fälle) waren sie unbefristet geschlossen. Die Jobcenter erarbeiteten Eingliederungsvereinbarungen²⁹ darüber hinaus auch nicht in allen Fällen gemeinsam mit den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten. So führten sie in 47 Fällen (10,6 %) kein der Eingliederungsvereinbarung vorangehendes Beratungsgespräch. Sie versandten die Eingliederungsvereinbarung stattdessen ausschließlich postalisch, ohne diese inhaltlich abzustimmen.

3 Fehlende Nachhaltung

3.1 Ausgangslage

Eine effektive Vermittlungsarbeit setzt voraus, dass die Jobcenter in Beratungsgesprächen nachhalten, ob die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten den in der Eingliederungsvereinbarung fixierten Pflichten nachkommen. Da Sanktionen an der Verletzung von Pflichten ansetzen, die im Eingliederungsprozess identifiziert und festgelegt worden sind, ist die Nachhaltung dieser Pflichten auch wesentlich dafür, einen sanktionsbewehrten Sachverhalt zu erkennen und eine Sanktion durchzusetzen.

3.2 Feststellungen

Die Jobcenter hielten in 60 von 443 Fällen (13,5 %) mit gültigen Eingliederungsvereinbarungen nicht nach, ob und wie die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ihren vereinbarten Pflichten nachkamen. Dabei handelte es sich überwiegend um Fälle, in denen die Eingliederungsvereinbarung seit mehr als einem Monat bestand (56 Fälle; 12,6 %).

²⁸ Eingliederungsvereinbarungen, die kürzer als sechs Monate bestanden, ließen wir außer Betracht.

²⁹ Diese Feststellung betrifft nur Eingliederungsvereinbarungen und bezieht Verwaltungsakte nicht mit ein.

Die Jobcenter ließen sich von den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten beispielsweise keine Nachweise über vereinbarte Eigenbemühungen zeigen, sie kontrollierten nicht, ob die Leistungsberechtigten eine vereinbarte Maßnahme pünktlich angetreten hatten und hielten individuelle Vereinbarungen (wie die Klärung des Gesundheitszustandes oder die Vorlage von Informationen zur Tragfähigkeit von selbständigen Tätigkeiten) nicht nach.

4 Zusammenfassende vorläufige Würdigung

Die Ergebnisse der Prüfung werfen massive Zweifel auf, dass die Jobcenter das Instrument der Eingliederungsvereinbarung wirksam einsetzen. Die festgestellten Mängel reichen von vorbereitenden Tätigkeiten (wie der Potenzialanalyse), über die inhaltliche Ausgestaltung bis zur Nachhaltung der getroffenen Vereinbarungen durch die Jobcenter.

Unsere Prüfung hat gezeigt, dass die Jobcenter insbesondere Probleme hatten, ihr Ermessen, auf eine Eingliederungsvereinbarung zu verzichten, fehlerfrei auszuüben. Sie hatten ihre Verzichtsentscheidung nicht dokumentiert. Wenn die Jobcenter nicht begründen, warum sie auf eine Eingliederungsvereinbarung verzichten, ist es nicht möglich zu beurteilen, ob sie ihr Ermessen pflichtgemäß ausgeübt haben. Vielmehr ist davon auszugehen, dass sie nicht erkannt hatten, dass ein Ermessen bestand (sog. Ermessensausfall).

Soweit die Jobcenter die gesetzlich vorgeschriebene Potenzialanalyse nicht nutzten, Inhalte von Eingliederungsvereinbarungen nicht gemeinsam mit dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten erarbeiteten und regelmäßig überprüfen, verstießen sie gegen die in § 15 SGB II normierten gesetzlichen Vorgaben. Da sie auch nicht nachhielten, ob die Leistungsberechtigten den vereinbarten Pflichten nachkamen, konnten sie im Zweifel Handlungsbedarfe nicht beseitigen.

Eingliederungsvereinbarungen und Verwaltungsakte mit den aufgezeigten inhaltlichen Mängeln können keine Wirkung entfalten und haben keinen Nutzen für den Integrationsprozess. Insbesondere bei Problemfällen kann dies der

gesetzgeberischen Intention einer schnellstmöglichen Integration und Überwindung der Hilfebedürftigkeit zuwiderlaufen. Auch fehlt bei solchen Problemfällen eine Möglichkeit, Fehlverhalten zu sanktionieren, wenn Jobcenter gänzlich auf eine Eingliederungsvereinbarung verzichten.

Die festgestellte hohe Quote fehlender und inhaltlich fehlerhafter Eingliederungsvereinbarungen deutet auf Handlungsbedarf hin. Wie das bei der Prüfung angewandte repräsentative Stichprobenverfahren aufzeigt, ist dies ein bundesweites Problem, das sich auf alle in der Grundsicherung für Arbeitsuchende bei gemeinsamen Einrichtungen gemeldeten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bezieht. Die Jobcenter konnten die Fehlerquote bei fehlenden oder ungültigen Eingliederungsvereinbarungen oder diese ersetzenden Verwaltungsakten im Vergleich zu unseren Erkenntnissen aus vergangenen Prüfungen auch nicht verringern. Mit 25,4 % bleibt diese Fehlerquote weiterhin so hoch wie bisher.

Die festgestellte hohe Fehlerquote bei den Eingliederungsvereinbarungen lässt unseres Erachtens auf eine mangelnde Akzeptanz des Instrumentes in seiner bisherigen Ausgestaltung schließen.

Die von der Bundesagentur in vorherigen Prüfungen zugesagten Maßnahmen zur Verbesserung der Abschlussquote und der Qualität von Eingliederungsvereinbarungen, z. B. überarbeitete Weisungen, Arbeitsmittel und Hilfestellungen sowie eine verbesserte Fachaufsicht, haben die Mängel bislang nicht verhindert oder verringert.

Wir haben daher starke Zweifel, dass weitere Weisungen und fachaufsichtliche Maßnahmen die Gesamtfehlerquote von 60,6 % verringern können.

In Anbetracht der seit Jahren bestehenden Umsetzungsdefizite bei der Eingliederungsvereinbarung sollte das Bundesministerium unseres Erachtens überdenken, ob die Eingliederungsvereinbarung in der derzeitigen Form das geeignete Instrument ist, die Integration von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in den Arbeitsmarkt und deren Überwindung der Hilfebedürftigkeit wirksam und wirtschaftlich zu unterstützen. So könnte der Gesetzgeber den bisherigen Grundsatz, mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person eine Eingliederungsvereinbarung zu schließen, aufgeben. Eine geänderte gesetzliche

Grundlage im Sinne einer „Kann-Regelung“ könnte es den Jobcentern stattdessen ermöglichen, Eingliederungsvereinbarungen nur bei besonderen Problemlagen, die zentral vorzugeben wären, zu schließen. Die dadurch gewonnenen zeitlichen Kapazitäten könnten für eine intensivere Beratung oder für eine Erhöhung der Kontaktdichte genutzt werden.

Werden Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen, ist jedenfalls darauf zu achten, dass deren Inhalte deutlich stärker als bislang im Hinblick auf die Ergebnisse der Potenzialanalyse zu individualisieren und zudem regelmäßig zu aktualisieren sind.

Mit Überlegungen zu einer gesetzlichen Änderung sollte aus unserer Sicht nicht gewartet werden, bis die Ergebnisse der laufenden Studie des IAB vorliegen.

Wir bitten um Stellungnahme.

5 Stellungnahmen zu den vorläufigen Prüfungsergebnissen

Das Bundesministerium und die Bundesagentur stimmen den Feststellungen des Bundesrechnungshofes – auch im Ergebnis eigener Feststellungen – zu.

So hätten die Befunde aus der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung bestätigt, dass die Eingliederungsvereinbarung nicht so eingesetzt werde, wie vom Gesetzgeber gewollt. Auch fehle vielfach die Nachhaltigkeit.

Die Bundesagentur ist ebenfalls der Ansicht, dass Ausnahmefälle, in denen vom Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung abgesehen wird, zu dokumentieren sind. Es müsse ersichtlich werden, dass im konkreten Einzelfall eine Ermessensentscheidung getroffen wurde.

Mit der im zweiten Halbjahr 2017 eingeführten verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung habe die Bundesagentur die Qualität der Integrationsarbeit nachhaltig und stärker als bislang in den Fokus genommen. Die Bundesagentur verspreche sich mit der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung, insbesondere die Abschlussquote von Eingliederungsvereinbarungen und die Dokumentation bei einem Verzicht auf eine Eingliederungsvereinbarung zu verbessern. Die Zentrale unterstütze die Regionaldirektionen dabei, die verlaufsbezogene Kundenbetrachtung weiterzuentwickeln und auf weitere Geschäftsfelder auszuweiten.

Verbesserungen bei der Qualität von Eingliederungsvereinbarungen wolle die Bundesagentur neben der verlaufsbezogenen Kundenbetrachtung vor allem durch den am 1. Juli 2018 neu eingeführten Geschäftsbereich „Qualität, Umsetzung und Beratung“ erzielen. Zu den Kernaufgaben des neuen Geschäftsbereichs gehörten die Qualitätssicherung für die Themengebiete Markt und Integration, das operative Risikomanagement und die Qualitätsentwicklung. Die Bundesagentur wolle die Qualitätsstandards für alle Ebenen und Themen weiterentwickeln und definieren – darunter auch die Eingliederungsvereinbarung. Ziel sei die nachhaltige Umsetzung rechtmäßigen Handelns sowie das Einhalten mit Weisung festgelegter Qualitätsanforderungen.

Darüber hinaus habe die Bundesagentur das Qualifizierungsprogramm für neue Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte überarbeitet und darin ein neues Modul zur Eingliederungsvereinbarung aufgenommen.

Aus Sicht des Bundesministeriums sollten die kooperativen Elemente des Eingliederungsprozesses neu justiert werden. Es sei zudem darauf zu achten, dass die Verwaltungspraxis rechtssicher und möglichst einfach gehandhabt werden könne. Das Bundesministerium und die Bundesagentur hätten daher Gespräche aufgenommen, wie die mit der Eingliederungsvereinbarung verbundenen gesetzgeberischen Ziele in der Verwaltungspraxis besser erreicht und bestehende Defizite und Schwierigkeiten abgebaut werden könnten. Dabei wolle das Bundesministerium unsere Prüfungsergebnisse einbeziehen. Die Gespräche dauerten aufgrund der Komplexität der Materie jedoch noch an.

6 Abschließende Bewertung

Die von der Bundesagentur in vorherigen Prüfungen zugesagten fachaufsichtlichen Maßnahmen haben bislang nicht zu einer signifikanten Verbesserung bei der inhaltlichen Qualität von Eingliederungsvereinbarungen geführt. Wir haben daher Zweifel, dass die von der Bundesagentur eingeleiteten – überwiegend fachaufsichtlichen – Maßnahmen ausreichen, um einen schnellen und auch nachhaltigen Erfolg sicherstellen zu können.

Die Gespräche des Bundesministeriums mit der Bundesagentur sollen einer nachhaltigen Qualitätsverbesserung dienen. Unsere Erkenntnisse aus früheren Prüfungen zeigen, dass überarbeitete Weisungen oder eine verstärkte

Fachaufsicht dauerhaft nicht ausreichend sind. Für einen dauerhaften und signifikanten Erfolg, bedarf es unseres Erachtens jedoch zusätzlich einer gesetzlichen Änderung. Diese sollte in Form einer „Kann-Regelung“ ausgestaltet sein und Eingliederungsvereinbarungen nur für besondere, vorgegebene Personengruppen verbindlich vorsehen.

Der Stellungnahme des Bundesministeriums ist nicht zu entnehmen, wann mit einem Ergebnis der Gespräche zu rechnen ist und ob das Bundesministerium – wie von uns vorgeschlagen – eine gesetzliche Änderung erwägt.

Wir bitten daher, den Stand und den Inhalt der Gespräche und den Zeitpunkt, zu dem konkrete Festlegungen zu erwarten sind, mitzuteilen.

Abhängig vom Fortschritt der Gespräche des Bundesministeriums und der Bundesagentur und der Bereitschaft zu einer gesetzlichen Änderung erwägen wir, unsere Empfehlung zur Änderung der gesetzlichen Grundlage in einem Bericht an das Parlament weiterzuverfolgen. Deshalb bitten wir bis zum 15. Februar 2019 um eine abschließende Stellungnahme dazu, ob das Bundesministerium eine gesetzliche Änderung – ggf. mit welchem Inhalt – anstrebt.

Unabhängig davon sehen wir auch die Zentrale der Bundesagentur in der Pflicht, auf übergeordneter Ebene sicherzustellen, dass die Regionaldirektionen ihre fachaufsichtliche Verantwortung gegenüber den gemeinsamen Einrichtungen wahrnehmen und bundesweit die notwendigen Schritte zur Verbesserung der inhaltlichen Qualität von Eingliederungsvereinbarungen und der ordnungsgemäßen Dokumentation von Verzichtentscheidungen umsetzen. Die Qualität von Eingliederungsvereinbarungen sollte dabei bis zu einer tatsächlichen und nachhaltigen Verbesserung im fachaufsichtlichen Fokus bleiben. Wir erwarten zudem, dass die Zentrale der Bundesagentur die Regionaldirektionen dabei unterstützt, konkrete und verbindliche fachaufsichtliche Standards festzulegen, die auch die Prüfung der Ermessensentscheidung auf eine Eingliederungsvereinbarung zu verzichten und die inhaltliche Qualität von Eingliederungsvereinbarungen umfassen.

Unabhängig von der noch zu treffenden Entscheidung, ob wir unsere Empfehlung zur Änderung der gesetzlichen Grundlage in einem Bericht an das Parlament weiterverfolgen, ist das Prüfungsergebnis hiermit abschließend festgestellt.



B
[Redacted]
Tanzbeschäftigter