



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

Gesetzlicher Reformbedarf bei Eingliederungsvereinbarungen in
den Rechtskreisen SGB III und SGB II

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internet-
seite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: VI 3 – 2019 – 0786 und
VI 4 – 2019 – 0813

Bonn, den 4. Dezember 2019

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkung	5
2	Rahmenbedingungen	6
2.1	Ausgangslage	6
2.2	Unterschiedliche Voraussetzungen in den Rechtskreisen SGB III und SGB II	6
2.2.1	Rechtskreis SGB III	6
2.2.2	Rechtskreis SGB II	7
2.3	Zahl der Eingliederungsvereinbarungen	8
2.4	Forschungsergebnisse und –vorhaben	8
3	Fehlende und ungültige Eingliederungsvereinbarungen	9
3.1	Verfahren zur Ermittlung der Fehlerquoten	9
3.2	Fehlerquoten in den Rechtskreisen SGB III und SGB II	9
3.2.1	Fehlerquote im Rechtskreis SGB III	10
3.2.2	Fehlerquoten im Rechtskreis SGB II	11
3.3	Fehleranalyse und Einschätzungen der Agenturen und Jobcenter	13
3.3.1	Rechtskreis SGB III	13
3.3.2	Rechtskreis SGB II	13
4	Bewertung durch den Bundesrechnungshof	14
5	Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur für Arbeit	16
6	Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes	18

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof prüfte die Eingliederungsvereinbarung in der Arbeitsförderung (Rechtskreis SGB III) und in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis SGB II). Eingliederungsvereinbarungen beschreiben Aktivitäten der Agenturen für Arbeit (Agenturen) und Jobcenter auf der einen Seite sowie die Pflichten der Arbeitsuchenden, Ausbildungsuchenden sowie erwerbsfähigen Hilfebedürftigen auf der anderen Seite. Agenturen und Jobcenter schließen jährlich ca. 6 Mio. dieser Vereinbarungen ab.

Der Bundesrechnungshof stellte sehr hohe Fehlerquoten fest, die die Frage nach Reformen aufwerfen.

Dieser Bericht stellt die wesentlichen Erkenntnisse und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zum Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen dar.

0.1 Häufig fehlten Eingliederungsvereinbarungen: Die Agenturen für Arbeit hatten in 35,3 % der geprüften Fälle mit arbeitslosen oder arbeitsuchenden Personen keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen geschlossen. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende fehlten Eingliederungsvereinbarungen bei 25,4 % der geprüften erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die in Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung gemeldet waren und bei 19,5 % der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die in Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft gemeldet waren.

0.2 Die Defizite bestehen bereits seit vielen Jahren. Bisherige fachaufsichtliche und qualitätssichernde Maßnahmen haben nicht dazu geführt, dass Agenturen oder Jobcenter mehr Eingliederungsvereinbarungen abschlossen. In der Verwaltungspraxis fehlt es zudem auch an der Akzeptanz des Instruments „Eingliederungsvereinbarung“. Fach- und Führungskräfte befürworten flexiblere Regelungen.

Die Feststellungen legen zudem nahe, dass die Fehlerquoten auch maßgeblich davon abhängen, ob und wie viel Ermessen den Vermittlungsfachkräften beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen zukommt. Mehr Ermessen und damit ein flexiblerer Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen wirkten sich positiv aus.

- 0.3 Der millionenfache Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen verursacht erheblichen Verwaltungsaufwand, dem nicht immer entsprechender Nutzen gegenübersteht.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales teilt die Einschätzung des Bundesrechnungshofes, dass aufgrund der wiederholt festgestellten hohen Fehlerquoten dringender Prüfbedarf bestehe, wie die mit der Eingliederungsvereinbarung verbundenen gesetzgeberischen Ziele in der Verwaltungspraxis künftig besser erreicht und Defizite und Schwierigkeiten beseitigt werden können. Hierfür hat es mit der Bundesagentur für Arbeit Gespräche geführt und Maßnahmen für Agenturen und Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung initiiert, die die Verwaltungspraxis verbessern sollen. Vorschläge zu einer gesetzlichen Änderung, die auch die Jobcenter in kommunaler Trägerschaft umfassen, hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales noch nicht vorgelegt und sind nicht absehbar.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes reichen weitere fachaufsichtliche und qualitätssichernde Maßnahmen nicht aus, um die Abschlussquote signifikant zu verbessern. Vielmehr könnte der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen flexibler gestaltet werden. So wäre es möglich, Eingliederungsvereinbarungen nur bei vorgegebenen Personengruppen zu schließen. Dazu bedarf es einer gesetzlichen Änderung. Da die Defizite vom Bundesrechnungshof seit Jahren vergeblich beanstandet wurden, hält er es für geboten, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages zu unterrichten.

1 Vorbemerkung

Eingliederungsvereinbarungen sollen sowohl in der Arbeitsförderung (Rechtskreis SGB III) als auch in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (Rechtskreis SGB II) die berufliche Integration und die Überwindung der Hilfebedürftigkeit unterstützen. Agenturen für Arbeit (Agenturen) und Jobcenter auf der einen Seite und Arbeitsuchende, Ausbildungsuchende sowie erwerbsfähige Hilfebedürftige auf der anderen Seite vereinbaren in Eingliederungsvereinbarungen Aktivitäten und Pflichten, um den Eingliederungsprozess zu steuern und abzubilden. Eine solche Vereinbarung kann z. B. regeln, wie oft sich ein Arbeitsuchender im Monat bewerben soll oder welche Bewerbungcoachings er erhält.

Der Bundesrechnungshof prüfte die Eingliederungsvereinbarung im Rechtskreis SGB III bei Agenturen¹ und im Rechtskreis SGB II bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung² sowie bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft³. Er stellte sehr hohe Fehlerquoten beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen fest. Diese Defizite bestehen schon seit Jahren. Bisherige Maßnahmen zur Verbesserung der Abschlussquote von Eingliederungsvereinbarungen blieben ohne Wirkung. Diese Erkenntnisse decken sich mit eigenen Feststellungen der Bundesagentur für Arbeit (Bundesagentur).⁴

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Bundesministerium) sollte daher das Instrument der Eingliederungsvereinbarung grundsätzlich überdenken. Der Bundesrechnungshof stellt in diesem Bericht seine wesentlichen Erkenntnisse und Empfehlungen zum Einsatz von Eingliederungsvereinbarungen für die Bereiche SGB II und SGB III dar.

¹ Vgl. Prüfung der Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis des SGB III, Abschließende Mitteilung an den Vorstand der Bundesagentur für Arbeit vom 13. Dezember 2018, Gz. VI 4 – 2017 – 1039.

² Vgl. Prüfung Inhalt und Nachhaltung von Eingliederungsvereinbarungen bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 13. Dezember 2018, Gz. VI 3 – 2017 – 1005.

³ Vgl. Prüfung Inhalt und Nachhaltung von Eingliederungsvereinbarungen bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft, Abschließende Mitteilung an das Bundesministerium für Arbeit und Soziales vom 7. Mai 2019, Gz. VI 3 – 2018 – 0866.

⁴ Vgl. Bericht der Internen Revision SGB II der Bundesagentur vom Februar 2014, Eingliederungsstrategie Horizontale Revision, Aktenzeichen II-3405 (2012-1-03).

2 Rahmenbedingungen

2.1 Ausgangslage

Die Eingliederungsvereinbarung hat die Aufgabe, die geplanten individuellen Leistungen der Agentur oder des Jobcenters („Fördern“) und die Aktivitäten und Pflichten der oder des Arbeitsuchenden, Ausbildungsuchenden oder erwerbsfähigen Leistungsberechtigten („Fordern“) konkret abzubilden und ihre zeitliche Abfolge festzulegen. Sie dokumentiert damit die gewählte Integrationsstrategie und macht diese nachprüfbar. Sie macht überdies deutlich, dass der oder die Arbeitsuchende, Ausbildungsuchende oder erwerbsfähige Leistungsberechtigte durch eigene Aktivitäten für die Integration in den Arbeits- oder Ausbildungsmarkt und die Überwindung der Hilfebedürftigkeit mitverantwortlich ist.⁵ Eingliederungsvereinbarungen sollen damit primär eine steuernde Funktion haben. Gesetzliche Pflichten, wie die Pflicht zur Mitwirkung oder die Beratungspflicht der Agentur oder des Jobcenters, sollen nicht zum Inhalt werden.⁶ Ein Aushandeln von Rechten und Pflichten in Eingliederungsvereinbarungen soll zu einer stärkeren Motivation führen, die eigene Arbeitslosigkeit zu beenden oder zu verhindern.⁷ Eingliederungsvereinbarungen sind damit Instrument eines „aktivierenden Sozialstaats“ und konkretisieren das Prinzip des „Förderns und Forderns“.⁸

2.2 Unterschiedliche Voraussetzungen in den Rechtskreisen SGB III und SGB II

Eingliederungsvereinbarungen sind sowohl im Rechtskreis SGB III als auch im Rechtskreis SGB II gesetzlich geregelt. Die gesetzlichen Voraussetzungen zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung unterscheiden sich allerdings. Dies führt dazu, dass auch die fachlichen Weisungen der Agenturen und Jobcenter, wie Eingliederungsvereinbarungen anzuwenden sind, in beiden Rechtskreisen voneinander abweichen.

2.2.1 Rechtskreis SGB III

Nach § 37 Absatz 2 SGB III muss die Agentur mit den Arbeit- oder Ausbildungsuchenden für einen zu bestimmenden Zeitraum eine

⁵ Vgl. BT-Drucksache 14/6944, Seite 28.

⁶ Vgl. BT-Drucksache 18/8041, Seite 37.

⁷ Kador in Eicher/Schlegel SGB III, Stand: Dezember 2017, § 37, Rz. 6.

⁸ BT-Drucksache 15/1516, Seite 54.

Eingliederungsvereinbarung schließen. Ihr kommt dabei kein Ermessen zu. Kommt eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, sollen die Eigenbemühungen durch einen Verwaltungsakt festgelegt werden (§ 37 Absatz 3 Satz 4 SGB III).

Nach der Weisung der Bundesagentur zu § 37 SGB III dürfen die Vermittlungsfachkräfte bei marktnahen Kunden in den ersten drei Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit selbst entscheiden, ob eine Eingliederungsvereinbarung erforderlich ist.⁹ Die Bundesagentur hatte ihre Weisung im Dezember 2015 entsprechend geändert. Zuvor hatte sie keine Ausnahmen festgelegt. Die Vermittlungsarbeit sollte weniger komplex werden. Eine Eingliederungsvereinbarung sei zwar grundsätzlich sinnvoll, flexibel eingesetzt erfülle sie ihren Zweck jedoch besser.¹⁰

2.2.2 Rechtskreis SGB II

§ 15 Absatz 2 SGB II bestimmt, dass mit jeder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person eine Eingliederungsvereinbarung geschlossen werden soll. Anders als im Rechtskreis SGB III haben die Jobcenter bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten damit ein „gebundenes Ermessen“; sie können in atypischen Fällen vom Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung absehen. Die Bundesagentur hat in der Fachlichen Weisung zu § 15 SGB II für die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung geregelt, welche Personengruppen als atypisch zu bewerten sind. Auch die Weisungen der geprüften Jobcenter in kommunaler Trägerschaft sehen entsprechende Regelungen vor. Die Jobcenter können z. B. dann auf eine Eingliederungsvereinbarung verzichten, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte bereits auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt integriert sind und nicht zu erwarten ist, dass sie den Leistungsbezug nachhaltig senken oder beenden können.¹¹ Die Jobcenter brauchen auch mit solchen Personen keine Eingliederungsvereinbarung zu schließen, denen nach § 10 Absatz 1 SGB II eine Erwerbstätigkeit oder Eingliederungsmaßnahme vorübergehend nicht zumutbar ist.¹² Dies betrifft beispielsweise Erziehende mit Kindern unter drei

⁹ Weisung 201512003 vom 8. Dezember 2015 – Eingliederungsvereinbarung – Ermessensspielraum bei marktnahen Kundinnen und Kunden für den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung.

¹⁰ Vgl. Weisung 201512003 vom 8. Dezember 2015 – Eingliederungsvereinbarung – Ermessensspielraum bei marktnahen Kundinnen und Kunden für den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung.

¹¹ Vgl. Fachliche Weisung der Bundesagentur zu § 15 SGB II, Rn. 15.9.

¹² Vgl. Fachliche Weisung der Bundesagentur zu § 15 SGB II, Rn. 15.10.

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 Integrationsfachkräfte der Jobcenter von einer Eingliederungsvereinbarung ab, haben sie dies zu begründen. Fehlt die Begründung, ist davon auszugehen, dass sie ihr Ermessen nicht erkannt hatten.¹³

Kommt eine Eingliederungsvereinbarung z. B. wegen einer Verweigerungshaltung der oder des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nicht zustande, sollen die zu bestimmenden Leistungen und Pflichten durch einen Verwaltungsakt geregelt werden (§ 15 Absatz 3 Satz 3 SGB II).

2.3 Zahl der Eingliederungsvereinbarungen

Durch die rechtlichen Vorgaben müssen Agenturen und sollen Jobcenter in einem erheblichen Umfang Eingliederungsvereinbarungen abschließen und aktualisieren. Berücksichtigt man nur den Bestand an Arbeitsuchenden, hätten allein im Rechtskreis SGB III im Jahr 2017 rund 1,5 Mio. Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen werden müssen.¹⁴ Im SGB II hätten die Jobcenter (in gemeinsamer Einrichtung und in zugelassener kommunaler Trägerschaft) im Jahr 2017 mit rund 4,4 Mio. erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Bestandszahlen) Eingliederungsvereinbarungen abschließen sollen.¹⁵ Die Fortschreibung und Aktualisierung sind dabei noch nicht berücksichtigt.

2.4 Forschungsergebnisse und –vorhaben

Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur (IAB) untersuchte bis März 2019 die Wirkungen von Eingliederungsvereinbarungen im Rechtskreis des SGB II mit einer Studie¹⁶. Inhalt der Studie ist insbesondere, ob und wie Eingliederungsvereinbarungen dazu beitragen, Leistungsrechte in Beschäftigung zu bringen und ihre Hilfebedürftigkeit zu reduzieren.

¹³ Sog. Ermessensausfall.

¹⁴ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Arbeitslose nach Rechtskreisen, Jahreszahlen 2017, Nummer 1.1.1 Eckwerte zu Arbeitsuchenden und Arbeitslosen.

¹⁵ Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihen Monats- und Jahreszahlen ab 2005), Jahreszahlen 2017, Strukturmerkmale von Bedarfsgemeinschaften und Personen im SGB II – Jahreszahlen.

¹⁶ Studie des IAB zu Inhalten der Eingliederungsvereinbarungen im SGB II (InES). Die Studie lief seit Juli 2017.

Endgültige Ergebnisse möchte die Bundesagentur Ende des Jahres 2021 vorlegen.

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 III¹⁷ profitierten insbesondere männliche Arbeitslose mit Förderbedarfen von einem frühen Abschlusszeitpunkt der Eingliederungsvereinbarung: Sie waren im Jahr nach Beginn der Arbeitslosigkeit länger ungefördert beschäftigt und bezogen kürzer Arbeitslosengeld. Bei männlichen Arbeitslosen mit besonders marktnahen oder besonders marktfernen Profilen¹⁸ führte ein früher Abschlusszeitpunkt im Anschluss hingegen zu einer kürzeren ungeförderten Beschäftigung. Bei Frauen wirkte sich der Abschlusszeitpunkt nicht aus.

3 Fehlende und ungültige Eingliederungsvereinbarungen

3.1 Verfahren zur Ermittlung der Fehlerquoten

Der Bundesrechnungshof ermittelte die bei Agenturen und Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung geprüften Fälle nach einem mathematisch-statistischen Stichprobenverfahren (Schätzverfahren mit zweiseitigem Konfidenzintervall). Die nach diesem Verfahren festgestellten Fehlerquoten sind auf alle bei Agenturen arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldeten Personen und alle bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung gemeldeten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten hochrechenbar. Die Fehlerquoten bei kommunaler Trägerschaft können nicht hochgerechnet werden. Das bei Agenturen und Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung gewählte Stichprobenverfahren war dort nicht anwendbar.

3.2 Fehlerquoten in den Rechtskreisen SGB III und SGB II

Der Bundesrechnungshof stellte in beiden Rechtskreisen hohe Fehlerquoten fest. Agenturen und Jobcenter (in gemeinsamer Einrichtung und in zugelassener kommunaler Trägerschaft) hatten mit vielen Personen keine oder keine gültigen¹⁹ Eingliederungsvereinbarungen geschlossen.

¹⁷ Berg, Gerad J. van den; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne: Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung: Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen, IAB-Kurzbericht 3/2016.

¹⁸ Die Bezeichnung der Profillagen bezieht sich auf den Zeitpunkt der Studie.

¹⁹ Für diese Personen war keine aktuelle Eingliederungsvereinbarung hinterlegt. Die dokumentierte Gültigkeit einer vorhergehenden Eingliederungsvereinbarung war zeitlich abgelaufen.

3.2.1 Fehlerquote im Rechtskreis SGB III

Bei den im Rechtskreis SGB III untersuchten Fällen lagen in **35,3 %** keine²⁰ oder keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen vor.

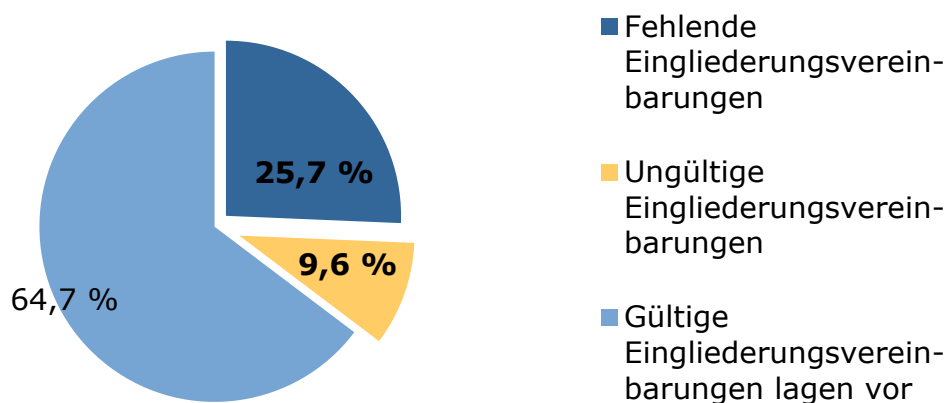
In 25,7 % der geprüften Fälle fehlten die Eingliederungsvereinbarungen. In weiteren 9,6 % lagen Eingliederungsvereinbarungen vor, deren Gültigkeitszeitraum jedoch abgelaufen war.

Hochgerechnet ergibt sich folgendes Ergebnis: Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit lag die bundesweite Fehlerquote an fehlenden Eingliederungsvereinbarungen bei Personen, die im Rechtskreis SGB III arbeitsuchend oder arbeitslos gemeldet waren, damit im Bereich von 32,9 % bis 37,9 %. Das würde bedeuten, dass bei 493 500 bis 568 000 Personen gültige Eingliederungsvereinbarungen fehlen.²¹

Das nachfolgende Diagramm zeigt den Anteil fehlender und ungültiger Eingliederungsvereinbarungen im Vergleich zu den vorhandenen gültigen Eingliederungsvereinbarungen.

Diagramm 1

Fehlende und ungültige Eingliederungsvereinbarungen bei Agenturen



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes

²⁰ Der Bundesrechnungshof bewertete fehlende Eingliederungsvereinbarungen unabhängig vom Anwendungsbereich der Weisung der Bundesagentur (vgl. Tz. 2.2.1) als fehlerhaft.

²¹ Ausgehend von rund 1,5 Mio. Personen, die zum Stand 9. Juli 2017 im Rechtskreis SGB III arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet waren.

3.2.2 Fehlerquoten im Rechtskreis SGB II

Der Bundesrechnungshof bewertete im Rechtskreis SGB II solche Fälle als fehlerhaft, bei denen keine oder keine gültige Eingliederungsvereinbarung vorlag und die Jobcenter nicht begründet hatten, warum sie auf eine Eingliederungsvereinbarung verzichteten.²²

Nachfolgend sind die Fehlerquoten im Rechtskreis SGB II getrennt nach der Organisationsform der Jobcenter (gemeinsame Einrichtung und zugelassene kommunale Träger) dargestellt.

Fehlerquote bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung:

Bei den Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung lagen in 29,1 % der geprüften Fälle keine oder keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen vor (im Folgenden: „Fehlende Eingliederungsvereinbarung“).

Die Jobcenter hatten ihre Entscheidung, auf eine Eingliederungsvereinbarung zu verzichten, nur in 3,7 % der Fälle begründet. Überwiegend hatten sie einen Verzicht oder die unterbliebene Aktualisierung nicht begründet. Dies betraf **25,4 %** der geprüften Fälle.²³

Hochgerechnet ergibt sich folgendes Ergebnis: Mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit lag die bundesweite Fehlerquote an fehlenden Eingliederungsvereinbarungen bei erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung damit im Bereich von 22,4 % bis 28,4 %. Das würde bedeuten, dass bei 757 500 bis 960 000 Personen Eingliederungsvereinbarungen fehlen²⁴.

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

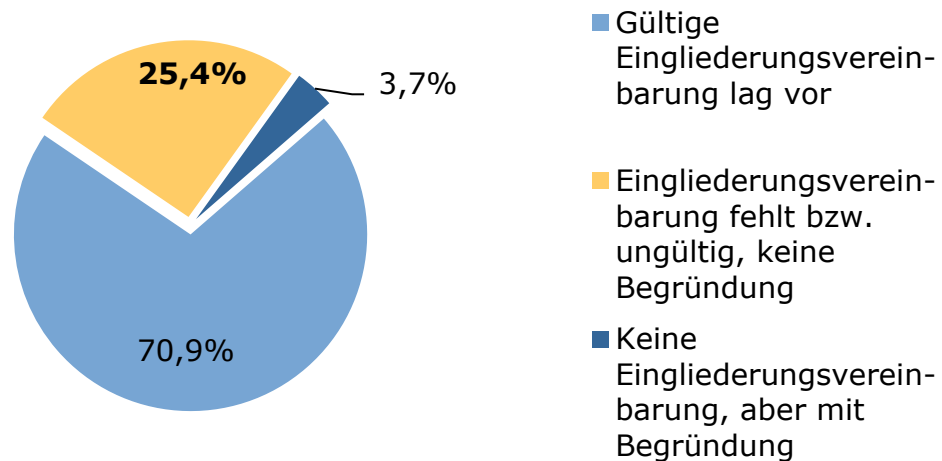
²² Im Gegensatz zum Rechtskreis SGB III besteht im Rechtskreis SGB II Ermessen, ob von einer Eingliederungsvereinbarung abgesehen wird. Der Verzicht ist zu begründen.

²³ Hierbei handelt es sich um die nachfolgend in Bezug genommene Fehlerquote.

²⁴ Ausgehend von rund 3,4 Mio. zum Stand Ende April 2017 in Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung gemeldeten erwerbsfähigen Leistungsberechtigten.

Diagramm 2

Fehlende Eingliederungsvereinbarungen bei Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes

Fehlerquote bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft:

Bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft lagen in 22,8 % der geprüften Fälle keine oder keine gültigen Eingliederungsvereinbarungen vor (im Folgenden: „Fehlende Eingliederungsvereinbarung“).

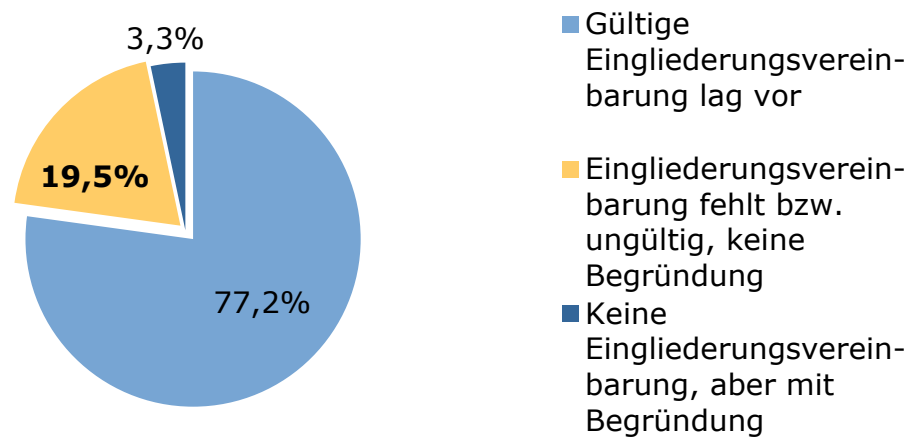
Die Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft hatten ihre Entscheidung, auf eine Eingliederungsvereinbarung zu verzichten, nur in 3,3 % der geprüften Fälle begründet. Überwiegend hatten sie einen Verzicht oder die unterbliebene Aktualisierung nicht begründet. Dies betraf **19,5 %** der geprüften Fälle.²⁵

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

²⁵ Hierbei handelt es sich um die nachfolgend in Bezug genommene Fehlerquote.

Diagramm 3

Fehlende Eingliederungsvereinbarungen bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft



Quelle: Erhebungen des Bundesrechnungshofes

3.3 Fehleranalyse und Einschätzungen der Agenturen und Jobcenter

Im Einzelnen wirkten sich folgende Faktoren negativ auf die Fehlerquote in den beiden Rechtskreisen aus:

3.3.1 Rechtskreis SGB III

Der Bundesrechnungshof befragte im Rechtskreis SGB III die Geschäftsführungen aller Agenturen zum Aufwand und zum Nutzen von Eingliederungsvereinbarungen. Die meisten Geschäftsführungen der 156 Agenturen sahen Probleme in der gesetzlichen Vorgabe, mit jedem Ausbildungs- und Arbeitsuchenden Eingliederungsvereinbarungen abzuschließen. Mehr als 90 % der Geschäftsführungen hielten eine Regelung für sinnvoll, nach der der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen im Ermessen der Agenturen steht.

75 % schätzten den Nutzen einer Eingliederungsvereinbarung als zumindest nicht hoch ein. Dagegen bewerteten über 90 % der Geschäftsführungen den Aufwand für den Abschluss als hoch oder sehr hoch.

3.3.2 Rechtskreis SGB II

Im Rechtskreis SGB II hatten die Jobcenter überwiegend in den Fällen nicht begründet, warum sie auf eine Eingliederungsvereinbarung verzichteten, in denen grundsätzlich die Möglichkeit eines Verzichts bestand. Dies betraf z. B.

Fälle von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die integriert aber weiter hilfebedürftig waren oder die die Voraussetzungen des § 10 Absatz 1 SGB II²⁶ erfüllten. Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung wiesen hier größere Defizite auf als Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft.

Einfluss auf die Fehlerquote hatte zudem, dass die Jobcenter Schwierigkeiten hatten, die individuellen Bedarfe in einer Eingliederungsvereinbarung zu formulieren. Dies dürfte auch daran gelegen haben, dass ihnen die Zeit fehlte, sich hinreichend intensiv mit den Problemlagen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten auseinanderzusetzen. Die Vermittlungsfachkräfte hatten insbesondere Schwierigkeiten, Bedarfe stabilisierender Art, wie bei andauernden gesundheitlichen Problemen, oder solche von langjährig Leistungsberechtigten mit verfestigtem Leistungsbezug, zu formulieren. Die Schwierigkeiten bestanden jedoch auch bei arbeitsmarktnäheren Leistungsberechtigten, bei denen die vom erwerbsfähigen Leistungsberechtigten geforderte Handlung insbesondere in eigenen Bewerbungsbemühungen bestand, diese jedoch über längere Zeit nicht erfolgreich waren.

Einige Jobcenter teilten überdies mit, dass sie auch bei Leistungsberechtigten, die nicht bedarfsdeckende Beschäftigungen ausübten, oftmals keine Handlungserfordernisse gesehen und diese daher auch nicht in einer Eingliederungsvereinbarung formuliert hätten. Schlössen sie bei solchen Personen Eingliederungsvereinbarungen ab, geschehe dies vor allem, um dem Gesetz Genüge zu tun.

4 Bewertung durch den Bundesrechnungshof

Der Bundesrechnungshof kritisierte die mangelhafte Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben durch Agenturen und Jobcenter gegenüber dem Bundesministerium und der Bundesagentur. Bisherige fachaufsichtliche sowie qualitätssichernde Maßnahmen haben die Fehlerquote in Agenturen und Jobcentern nicht verringert. Forschungsergebnisse und die Einschätzung der Fach- und Führungskräfte weisen ferner darauf hin, dass Eingliederungsvereinbarungen die Integration überwiegend nicht maßgeblich unterstützen. Trotzdem entsteht für den millionenfachen Abschluss und die Aktualisierung von Eingliederungsvereinbarungen ein erheblicher Verwaltungsaufwand.

²⁶ § 10 Absatz 1 SGB II benennt Fallgruppen, in denen eine Erwerbstätigkeit nicht zumutbar ist.

Die Feststellungen des Bundesrechnungshofes zu den Unterschieden bei den Fehlerquoten in den Rechtskreisen SGB III (35,3 %) und SGB II (gemeinsame Einrichtungen: 25,4 %; zugelassene kommunale Träger: 19,5 %) dürften insbesondere auf den unterschiedlichen rechtlichen Vorgaben beruhen. So könnte die höhere Fehlerquote im Rechtskreis SGB III darauf zurückzuführen sein, dass die Agenturen in jedem Fall eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen haben und anders als die Jobcenter im Rechtskreis SGB II in atypischen Fällen nicht vom Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung absehen können. Die Fehlerquote ließe sich verringern, würde der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen stärker flexibilisiert. Dann wären die Vermittlungsfachkräfte auch nicht – wie zurzeit im SGB II – dazu verpflichtet, jeden Verzicht auf eine Eingliederungsvereinbarung zu begründen. Die Prüfungen zeigten, dass die Jobcenter dabei Probleme hatten zu erkennen, dass ein Ermessen bestand.

Die Bundesagentur hat als Folge der Probleme bereits den Abschlusszeitpunkt von Eingliederungsvereinbarungen für marktnahe Arbeitslose im Rechtskreis des SGB III in einer Weisung flexibilisiert. Dies war allerdings unzulässig und verstößt gegen den Vorrang des Gesetzes. Nur der Gesetzgeber kann der Bundesagentur im Rechtskreis SGB III Ermessen einräumen. Auch die Agenturen haben Probleme mit der starren Regelung, mit allen Arbeitsuchenden oder Ausbildungsuchenden Eingliederungsvereinbarungen schließen zu müssen. Die Jobcenter, denen bereits ein Ermessen beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen zukommt, wünschten sich größeren Spielraum.

Schließlich zeigten die Ergebnisse die durch Zeitmangel in den Jobcentern entstandenen Probleme der Vermittlungsfachkräfte, eine individuelle Betreuung für Personen mit besonderen Problemlagen zu entwickeln. Wird aus diesem Grund auf eine Eingliederungsvereinbarung verzichtet, kann dies der gesetzgeberischen Intention einer schnellstmöglichen Integration und Überwindung der Hilfebedürftigkeit zuwiderlaufen.

Empfehlungen

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes könnte der Gesetzgeber den Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen flexibler gestalten und den bisherigen Grundsatz aufgeben, mit jeder arbeitsuchenden, ausbildungsuchenden oder erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person eine

Eingliederungsvereinbarung zu schließen. Eine geänderte gesetzliche Grundlage für beide Rechtskreise könnte es den Agenturen und Jobcentern stattdessen ermöglichen, Eingliederungsvereinbarungen nur bei besonderen Personengruppen bzw. Problemlagen, die zentral vorzugeben wären, zu schließen.

Dies würde den Verwaltungsaufwand deutlich reduzieren. Die dadurch gewonnenen zeitlichen Kapazitäten könnten genutzt werden, um intensiver zu beraten, individuellere Integrationsstrategien für besondere Personengruppen zu erarbeiten oder die Kontaktdichte zu erhöhen.

5 Stellungnahmen des Bundesministeriums und der Bundesagentur für Arbeit

Das Bundesministerium bestätigte die Feststellungen des Bundesrechnungshofes. Es teilt dessen Einschätzung, dass dringender Prüfbedarf bestehe, wie die mit der Eingliederungsvereinbarung verbundenen gesetzgeberischen Ziele in der Verwaltungspraxis künftig besser erreicht und bestehende Defizite und Schwierigkeiten beseitigt bzw. deutlich reduziert werden können. Das Bundesministerium und die Bundesagentur hätten daher Gespräche zu möglichen Verbesserungen geführt. Die Bundesagentur habe danach u.a. ein erstes Konzept für die Verbesserung der Integrationsprozesse in beiden Rechtskreisen vorgestellt. Dieses folge einem ganzheitlichen Ansatz. Es enthalte eine Zusammenstellung relevanter Einflussfaktoren für die Qualität des Integrationsprozesses sowie Überlegungen zu Maßnahmen, die geeignet seien, die Fehlerquoten zu senken.

Das Bundesministerium und die Bundesagentur benannten insbesondere folgende Maßnahmen, durch die sie sich eine Verbesserung bei der Abschlussquote von Eingliederungsvereinbarungen in beiden Rechtskreisen und bei der Dokumentation eines Verzichts auf eine Eingliederungsvereinbarung im Rechtskreis SGB II versprechen:

- die im zweiten Halbjahr 2017 bei Agenturen und Jobcentern in gemeinsamer Einrichtung eingeführte verlaufsbezogene Kundenbetrachtung,
- risikoorientiert ausgewählte Maßnahmen, die die jeweiligen Fehler-schwerpunkte der Agenturen und Jobcenter aufgreifen, um den Integrationsprozess in beiden Rechtskreisen zu verbessern,

- die Sensibilisierung von Vermittlungs- und Integrationskräften und
- Verbesserungsmaßnahmen in den Bereichen „Kompetenzentwicklung“ und „IT“.

Zu der rechtssicheren Umsetzung der geltenden Rechtslage bei Jobcentern in zugelassener kommunaler Trägerschaft verweist das Bundesministerium auf seine fehlende unmittelbare Aufsichtskompetenz und die diesbezügliche Zuständigkeit der Länder. Das Bundesministerium hatte in seiner Stellungnahme zur Prüfung im Rechtskreis des SGB II noch zugesagt, dass es die beschriebene Problematik mit den Ländern in einer der nächsten Sitzungen der Arbeitsgruppe „Eingliederung SGB II“ des Bund-Länder-Ausschusses erörtern wolle. In seiner Stellungnahme zu diesem Bericht äußerte es sich nicht mehr dazu, ob und mit welchem Ergebnis eine solche Erörterung stattgefunden hat.

Vor einer endgültigen Entscheidung über eine mögliche Rechtsänderung wolle das Bundesministerium die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im derzeit anhängigen Verfahren zur Verfassungsmäßigkeit der Sanktionenregelungen im SGB II²⁷ abwarten. Hiervon könnten Impulse für die zukünftige Ausgestaltung von Eingliederungsvereinbarungen in beiden Rechtskreisen ausgehen.

Bedenken habe das Bundesministerium, dass der vom Bundesrechnungshof vorgeschlagene größere Spielraum und die einhergehende steigende Verantwortung bei den Integrationsfachkräften die Fehleranfälligkeit noch erhöhen könne. Dies sei ebenso zu prüfen wie der Vorschlag, die Eingliederungsvereinbarung als „Kann-Regelung“ auszugestalten und nur bei besonderen Personengruppen oder Problemlagen anzuwenden. Das Bundesministerium wolle klären, ob es stattdessen zielführender sei, grundsätzlich mit jeder oder jedem Arbeitsuchenden eine Eingliederungsstrategie zu entwickeln. Dies schlosse die Berücksichtigung atypischer Fallgestaltungen nicht aus.

²⁷ Das Bundesverfassungsgericht hat das Urteil am 5. November 2019 verkündet. Danach sind Sanktionen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten bei Bezug von Arbeitslosengeld II teilweise verfassungswidrig. Gz. 1 BvL 7/16.

6 Abschließende Bewertung des Bundesrechnungshofes

Weder die Agenturen noch die Jobcenter haben in der Vergangenheit die gesetzliche Forderung, Eingliederungsvereinbarungen abzuschließen, hinreichend umgesetzt. Die Ausgestaltung des Instruments „Eingliederungsvereinbarung“ verursacht in der Verwaltungspraxis erheblichen Aufwand. Bisherige fachaufsichtliche und qualitätssichernde Maßnahmen haben nicht zu einer Verbesserung geführt. Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass weitere ähnliche Maßnahmen ausreichen, künftig eine rechtssichere Umsetzung sicherzustellen. Die vom Bundesministerium benannten Maßnahmen betreffen zudem nur die Agenturen und die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung, nicht aber die Jobcenter in kommunaler Trägerschaft. Nachhaltig verbesserte Fehlerquoten sind daher dort erst recht nicht zu erwarten.

Für einen Erfolg bei allen Agenturen und Jobcentern könnte der Gesetzgeber die rechtlichen Grundlagen in beiden Rechtskreisen flexibilisieren. Dies würde nicht nur die Jobcenter in gemeinsamer Einrichtung, sondern auch die Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft erreichen. Die Ergebnisse der Prüfungen haben gezeigt, dass sich die Fehlerquote verringern ließe, würden Eingliederungsvereinbarungen flexibler eingesetzt. Den Bedenken des Bundesministeriums, nach denen ein größerer Ermessensspielraum die Fehlerquote sogar vergrößern könnte, kann dadurch begegnet werden, Eingliederungsvereinbarungen nur bei besonderen, vorgegebenen Handlungsbedarfen zu schließen. Dies stützen auch die Forschungsergebnisse des IAB im Rechtskreis des SGB III.²⁸ Mit der Flexibilisierung sollten die Vermittlungsfachkräfte nach wie vor den Integrationsprozess in ausgewählten Fallkonstellationen und bei bestimmten Personengruppen mit einer Eingliederungsvereinbarung begleiten können. Sie sollten aber auch auf eine Eingliederungsvereinbarung verzichten können, wenn diese nicht sinnvoll ist. Führt das Bundesministerium an, dass es ggf. zielführender sei, mit jeder oder jedem Arbeitsuchenden eine Eingliederungsstrategie zu entwickeln, ist kein Vorteil gegenüber der geltenden Rechtslage zu erkennen. Bei diesem Vorschlag ist zudem nicht ersichtlich, ob und in welchen Konstellationen Eingliederungsvereinbarungen geschlossen würden und ob eine Eingliederungsstrategie gleichbedeutend mit einer Eingliederungsvereinbarung wäre.

²⁸ Vgl. Nummer 2.4.

Das Bundesministerium sollte eine mögliche gesetzliche Änderung mit solchen Überlegungen nicht verzögern, sondern stattdessen unverzüglich angehen. Dies könnte den Vermittlungsprozess auch eines zunehmend im Leistungsbezug verfestigten Personenkreises (SGB II) positiv beeinflussen. Insbesondere für Personen mit besonderen Problemlagen und entsprechenden Handlungsbedarfen hätten die Vermittlungsfachkräfte mehr Zeit für eine individuellere Beratung. Dadurch könnten ggf. auch diese Personen häufiger vermittelt und so letztlich der derzeitige Arbeits- und Fachkräftebedarf reduziert werden.

Nach der Stellungnahme des Bundesministeriums ist nicht absehbar, ob und wann mit einem Ergebnis der Gespräche mit den Ländern zu rechnen ist und ob das Bundesministerium eine gesetzliche Änderung – wie vorgeschlagen – erwägt. Diese wollte das Bundesministerium überdies von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfassungsmäßigkeit der Sanktionsregelungen im SGB II abhängig machen. Das Bundesverfassungsgericht hat seine Entscheidung am 5. November 2019 verkündet. Danach sind Sanktionen zur Durchsetzung von Mitwirkungspflichten bei Bezug von Arbeitslosengeld II teilweise verfassungswidrig. Die diskutierte Frage der Höhe und Dauer von Sanktionen steht nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Notwendigkeit von Eingliederungsvereinbarungen. Der Bundesrechnungshof hält es daher für geboten, den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages über die Problematik zu unterrichten, um weitere Verzögerungen zu vermeiden.

Ahrendt

Klostermann

Rammoser

Krings