

SOZIALVERBAND

VdK

RHEINLAND-PFALZ



Juli/August 2017

Die Eingliederungsvereinbarung

nach den Sozialgesetzbüchern II und III

Impressum

Inhalte: Martin Russell Varga

Sozialverband VdK Rheinland-Pfalz e. V., Kaiserstraße 62, 55116 Mainz

E-Mail: rheinland-pfalz@vdk.de

Internet: www.vdk.de/rheinland-pfalz

© Sozialverband VdK Rheinland-Pfalz, Juli 2017

Die Inhalte wurden sorgfältig erarbeitet. Es kann jedoch keine Gewährleistung für Aktualität, Richtigkeit und Vollständigkeit übernommen werden.

Die in dieser Informationsmappe verwendeten männlichen Bezeichnungen dienen ausschließlich der besseren Lesbarkeit und gelten ausdrücklich für beide Geschlechter. Eine Diskriminierung weiblicher Personen wird damit nicht beabsichtigt.

Inhalt

1.	Die Eingliederungsvereinbarung	4
2.	Rechtsgrundlagen und wesentliche Inhalte	4
2.1.	Rechtliche Grundlagen.....	4
2.2.	Vertragspartner	4
2.3.	Eingliederungsvereinbarungen im SGB II (Arbeitslosengeld II)	4
2.3.1.	Allgemeines	4
2.3.2.	Eigenbemühungen und spezifische Gegenleistungen.....	5
2.4.	Eingliederungsvereinbarungen im SGB III (Arbeitslosengeld I)	7
3.	Rechtsnatur, Rechtsschutz, Alternativen und Verhandlungstaktik	8
3.1.	Verwaltungsakt und Vertrag	8
3.2.	Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Eingliederungsvereinbarungen	9
3.3.	Der ersetzende Eingliederungs-Verwaltungsakt	10
3.4.	Taktisches Vorgehen.....	11
4.	Eingliederungsvereinbarung und Eingliederungsverwaltungsakt als Grundlage weiterer Rechtsakte	12
4.1.	Sanktionen und Sperrzeiten	12
4.2.	Nichtigkeit der Eingliederungsvereinbarung und ihre Folgen.....	13
4.3.	Der Eingliederungs-Verwaltungsakt als Basis weiterer Rechtsakte	14
5.	Die Durchsetzung von Pflichten der Behörde	14

1. Die Eingliederungsvereinbarung

Wer Arbeitslosengeld II bezieht oder bezogen hat, kennt sie, und auch den meisten Beziehern von Arbeitslosengeld I ist sie schon einmal begegnet: Die Eingliederungsvereinbarung. Gleich zu Beginn des Leistungsbezugs werden Arbeitslose von Jobcenter oder Arbeitsagentur aufgefordert, eine Vereinbarung abzuschließen, in der die Pflichten beider Vertragsparteien hinsichtlich der beruflichen Eingliederung festgehalten werden. Die Mehrheit der Leistungsberechtigten macht die Erfahrung, dass diese Vereinbarung weitgehend einseitig vorgegeben wird. Bei Verstößen drohen zudem negative Konsequenzen. Die erste Reaktion könnte deshalb sein, die Eingliederungsvereinbarung entweder unbesehen zu unterschreiben oder aber im Gegenteil die Unterschrift kategorisch zu verweigern. Doch um eine bestmögliche Lösung zu finden, ist es wichtig, taktisch geschickt vorzugehen. Das heißt insbesondere, die Eingliederungsvereinbarung zunächst sorgfältig zu prüfen und die eigenen Rechte und Pflichten einschließlich der möglichen Rechtsbehelfe zu kennen.

2. Rechtsgrundlagen und wesentliche Inhalte

2.1. Rechtliche Grundlagen

Eingliederungsvereinbarungen gibt es in zwei Bereichen des Sozialrechts: dem Recht der Arbeitslosenversicherung (Sozialgesetzbuch III, im Folgenden SGB III) und dem Recht der Grundsicherung für Arbeitssuchende (Sozialgesetzbuch II, im Folgenden SGB II). Demgemäß gibt es auch zwei Arten von Eingliederungsvereinbarungen: eine für Bezieher von Arbeitslosengeld I, eine für Bezieher von Arbeitslosengeld II (Hartz IV). Für die beiden Arten von Eingliederungsvereinbarungen gelten jeweils eigenständige Regelungen.¹ Deren Inhalte sind zwar in den letzten Jahren stärker aneinander angeglichen worden. Dennoch muss teils zwischen den beiden Arten von Eingliederungsvereinbarungen differenziert werden.

2.2. Vertragspartner

Vertragspartner der Eingliederungsvereinbarung sind im Recht der Arbeitslosenversicherung der Leistungsberechtigte auf der einen Seite und die Arbeitsagentur auf der anderen Seite. Im Recht der Grundsicherung für Arbeitssuchende ist faktisch das Jobcenter der Vertragspartner des Leistungsberechtigten.

2.3. Eingliederungsvereinbarungen im SGB II (Arbeitslosengeld II)

Im Bereich des Arbeitslosengeldes II (SGB II) werden Eingliederungsvereinbarungen nur mit erwerbsfähigen Leistungsberechtigten geschlossen, was damit zusammenhängt, dass sie als Instrument der Eingliederung in Arbeit konzipiert sind.

2.3.1. Allgemeines

In der Eingliederungsvereinbarung sollen die wechselseitigen Rechte und Pflichten des Leistungsberechtigten und der Behörde festgelegt werden, wobei auch Eingliederungsschritte im zeitlichen Ablauf geregelt werden. Spätestens nach sechs Monaten wird eine Eingliederungsvereinbarung erneuert.

¹ §§ 2 I 2, 15, 31, 39 Nr. 1 SGB II, §§ 37 II, III, 38 II 2, 159 I 1 Nr. 3 SGB III.

Die Eingliederungsvereinbarung soll bestimmen,

- welche Leistungen zur Eingliederung in Ausbildung oder Arbeit die leistungsberechtigte Person enthält,
- welche Bemühungen erwerbsfähige Leistungsberechtigte in welcher Häufigkeit zur Eingliederung in Arbeit mindestens unternehmen sollen und in welcher Form diese Bemühungen nachzuweisen sind,
- wie Leistungen anderer Leistungsträger in den Eingliederungsprozess einbezogen werden.

Sie kann ferner bestimmen,

- in welche Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche die leistungsberechtigte Person vermittelt werden soll,
- welche Ermessenseistungen die Personen erhalten, die mit der oder dem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in einer Bedarfsgemeinschaft leben.

Ausdrücklich erwähnt das Gesetz die Erforderlichkeit der für die Eingliederung erforderlichen Leistungen. Das heißt: Wer aus eigener Kraft zur Arbeitsmarktintegration in der Lage ist, mit dem muss – und soll – keine Eingliederungsvereinbarung geschlossen werden. In der Praxis werden diese Voraussetzungen aber eher zurückhaltend angenommen. Verzichtet wird auf die Eingliederungsvereinbarung vor allem bei Personen, die bereits eine feste Einstellungs zugesage vorweisen können.

Wenngleich die Praxis manchmal einen anderen Eindruck erwecken mag, sind nach der gesetzlichen Konzeption die Leistungen des Jobcenters der Kern der Eingliederungsvereinbarung. Sie sind auch durchaus eigenständig durchsetzbar (dazu Abschnitt 5). Das Leistungsspektrum des Jobcenters ist sehr vielfältig und idealerweise auf die individuelle Situation des Leistungsberechtigten zugeschnitten. Es umfasst beispielsweise allgemeine Vermittlungsleistungen, Trainingsmaßnahmen im Betrieb, Mobilitätshilfen zur Aufnahme einer Beschäftigung und Weiterbildungsförderungen. Soweit das Jobcenter ohnehin verpflichtet ist, die in der Eingliederungsvereinbarung genannten Leistungen zu gewähren, hat die Eingliederungsvereinbarung nur klarstellenden Charakter. Denn eine Eingliederungsvereinbarung darf ohnehin nicht hinter den gesetzlichen Anforderungen zurückbleiben. Werden nur Leistungen versprochen, zu denen das Jobcenter ohnehin gesetzlich verpflichtet ist, kann sich dies auch auf die Rechtmäßigkeit der Eingliederungsvereinbarung auswirken. Denn es stellt sich die Frage, ob solche Pflichtleistungen eine angemessene Gegenleistung für Eigenbemühungen des Arbeitssuchenden sind. Sofern man die Frage verneint, wäre die Eingliederungsvereinbarung nichtig (dazu Abschnitt 4.2.).

2.3.2. Eigenbemühungen und spezifische Gegenleistungen

Typische bewerbungbezogene Eigenbemühungen sind

- die Auswertung von Stellenanzeigen,
- Bewerbungen auf Stellenangebote (elektronisch, schriftlich, persönlich),
- Initiativbewerbungen oder persönliche Vorsprachen,
- Arbeitsplatzsuche per Anzeige,
- Besuch von Arbeitsmarktbörsen,
- Nutzung des Selbstinformationssystems (SIS) der Bundesagentur für Arbeit.

Allerdings können sinnvollerweise nicht alle diese Aktivitäten zugleich verlangt werden, sondern es muss eine Auswahl stattfinden, die zum Qualifikationsprofil des Leistungsberechtigten sowie zu den branchenspezifischen Anforderungen und Bewerbungskonventionen der vorrangig infrage kommenden Tätigkeitsbereiche passt. Auch die Besonderheiten des regionalen Arbeitsmarktes müssen Berücksichtigung finden. Anderenfalls wären die Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung für die Eingliederung in Arbeit kontraproduktiv. Aktivitäten, die ohnehin keinen Erfolg versprechen, dürfen nicht verlangt werden.

Das Jobcenter darf auch Vorgaben zur Art der zu verwendenden Bewerbungsunterlagen (z. B. Lebenslauf, Foto) machen. Das gilt jedenfalls dann, wenn die bereits vorhandenen Unterlagen für Bewerbungszwecke unzureichend sind.

Hinsichtlich des Umfangs und der Häufigkeit der Eigenbemühungen müssen die Regelungen auf den Einzelfall zugeschnitten und realistisch sein, das heißt sie müssen zu den Fähigkeiten und dem Gesundheitszustand des Bewerbers sowie zum Arbeitsaufwand je Bewerbung passen. Gerade der Arbeitsaufwand für die Einzelbewerbung kann je nach Art der angestrebten Stelle sehr verschieden sein.

Ferner ist der Umfang der zumutbaren Aktivitäten umso größer, je mehr die Bewerbungen Erfolg versprechen. Eine bezifferbare Ober- oder Untergrenze gibt es daher nicht.² In einer Einzelentscheidung noch zum früheren Recht hat das Bundessozialgericht eine Anforderung von zwei Bewerbungen pro Woche nicht beanstandet.³ Dieser Wert dürfte sich eher im oberen Bereich des Zulässigen bewegen. Pauschale Mindestbewerbungszahlen, die von den Besonderheiten des Einzelfalls losgelöst sind, sind hingegen nicht nur unzweckmäßig, sondern auch rechtswidrig.⁴

Außerdem ist zu beachten, dass im Gegenzug zur Eigenbemühungspflicht konkrete Zuschüsse zu Bewerbungskosten vereinbart werden müssen, weil die Bewerbungskosten nicht zumutbar aus dem Regelsatz bestritten werden können.⁵ Pauschalierungen sind im Grundsatz zulässig; übliche Beträge sind 5 Euro für eine schriftliche Bewerbung und zwischen 0,20 Euro und 2 Euro für eine elektronische Bewerbung. Manche Jobcenter gewähren für elektronische Bewerbungen auch keine Zuschüsse. Wird die Erstattung der Kosten nur bis zu einem Maximalbetrag zugesagt, muss dieser Betrag umgekehrt mit der Zahl und Art der geforderten Bewerbungen korrespondieren. Eine gesetzliche Obergrenze gibt es nicht; sofern solche Grenzen in den internen fachlichen Weisungen der Jobcenter geregelt sind, handelt es sich um reine Richtwerte, die im begründeten Einzelfall überschritten werden müssen.

Von den unmittelbaren Bewerbungskosten zu unterscheiden sind Reisekosten zu einem Vorstellungsgespräch. Diese muss vorrangig der Arbeitgeber ersetzen, sofern er dies nicht im Vorfeld ausgeschlossen hat. Nur dann, wenn dieser nicht zahlen muss oder sich weigert, ist das Jobcenter in der Pflicht.

Allgemein muss zwischen den Eigenbemühungen und den Leistungen des Jobcenters ein einigermaßen ausgewogenes Verhältnis bestehen; anderenfalls ist die Eingliederungsvereinbarung nichtig (dazu Abschnitt 4.2.).

² BSG, Urteil vom 23.6.2016 (Az. B 14 AS 42/15 R).

³ BSG, Urteil vom 20.10. 2005 (Az. B 7a AL 18/05 R).

⁴ BSG, Urteil vom 23.6.2016 (Az. B 14 AS 42/15 R).

⁵ LSG Niedersachsen-Bremen, Beschluss vom 4.4.2012 (Az. L 15 AS 77/12 B ER).

Die Anforderungen an den Nachweis der Eigenbemühungen dürfen nicht überspannt werden, weil die Nachweispflicht nur der Arbeitserleichterung des Jobcenters dient. Die Aufklärung des Sachverhalts (etwa im Vorfeld von Sanktionsbescheiden) bleibt Aufgabe des Jobcenters. Erwartet werden kann allerdings, dass der Arbeitslose über seine Bemühungen „Buch führt“ und beispielsweise bei Bewerbungen und Kontaktaufnahmen das Datum, den Namen des Ansprechpartners beim Arbeitgeber sowie die Kontaktdaten des Arbeitgebers notiert. Darüber hinaus gehend kann auch geregelt werden, dass Kopien oder Ausdrücke von Bewerbungsanschreiben sowie von Absageschreiben vorgelegt werden müssen. Hingegen darf nicht verlangt werden, dass der Arbeitslose Arbeitgeberbestätigungen über Bewerbungen vorlegt, zumal der Arbeitgeber zur Abgabe einer solchen Bestätigung nicht verpflichtet ist und solche Bestätigungen recht unüblich sind.

Neben den unmittelbar bewerbungsbezogenen Pflichten können weitere Pflichten geregelt sein. Zulässig ist es beispielsweise, ein regelmäßiges persönliches Erscheinen beim Sachbearbeiter des Jobcenters zu verlangen, wenn ein Bezug zur Steuerung des Eingliederungsprozesses besteht. Bei Personen mit hohen Vermittlungshemmnissen können auch andere Bemühungen wie beispielsweise die Inanspruchnahme von Sucht- oder Schuldnerberatung verlangt werden.

2.4. Eingliederungsvereinbarungen im SGB III (Arbeitslosengeld I)

Die Eingliederungsvereinbarung im Sozialgesetzbuch III enthält Regelungen zu

- dem Eingliederungsziel, das heißt: zur Art der angestrebten Tätigkeit und zum angestrebten Zeitpunkt, zu dem diese aufgenommen werden soll,
- den Vermittlungsbemühungen der Bundesagentur für Arbeit,
- dazu, welche Eigenbemühungen zur beruflichen Eingliederung der Arbeitssuchende in welcher Häufigkeit mindestens unternehmen muss und in welcher Form diese nachzuweisen sind,
- den vorgesehenen Leistungen der aktiven Arbeitsförderung.

Dabei sollen die besonderen Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung angemessen berücksichtigt werden.

Ferner wird in der Eingliederungsvereinbarung nach dem SGB III auch ein bestimmter Zeitraum festgelegt, für den die Regelungen gelten. War die Arbeitsplatzsuche in diesem Zeitraum nicht erfolgreich, ist die Eingliederungsvereinbarung abzuändern. Dabei sind unter anderem neue Regelungen zu den Eigenbemühungen, teils aber auch zum Eingliederungsziel zu erwarten. Spätestens nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit, bei jungen Menschen bereits nach drei Monaten, ist die Eingliederungsvereinbarung zu überprüfen.

Was die typischen Inhalte angeht, ist aufgrund der Parallelen zum SGB II, das seinerseits teils auf das SGB III verweist, vieles übertragbar. Das gilt insbesondere auch für die Übernahme von Bewerbungskosten. Ein fester Höchstbetrag von 260 € im Jahr gilt auch im SGB III nicht mehr. Entsprechende (oder höhere) Richtwerte müssen im begründeten Einzelfall überschritten werden.

Die Bundesagentur für Arbeit ist an die Festlegungen der Eingliederungsvereinbarung gebunden, das heißt alle dort genannten Leistungen gelten bereits – gegeben

nenfalls nur dem Grunde nach – als bewilligt. Auch Ermessensleistungen muss die Bundesagentur erbringen, wenn sie sich in der Eingliederungsvereinbarung dazu verpflichtet hat.

3. Rechtsnatur, Rechtsschutz, Alternativen und Verhandlungstaktik

Die Eingliederungsvereinbarung ist, wie es der Name bereits sagt, eine zweiseitige Vereinbarung, also ein Vertrag.

3.1. Verwaltungsakt und Vertrag

Während Verträge zwischen Privatpersonen im Zivilrecht an der Tagesordnung sind – man denke nur an den Kaufvertrag oder den Mietvertrag – sind Verträge zwischen Bürgern und Staat eine seltene Ausnahme. Das ist kein Zufall: In der Regel agiert der Staat gegenüber dem Bürger mit Verwaltungsakten (Bescheiden), das heißt einseitig, im Über-Unter-Ordnungsverhältnis und im Rahmen gesetzlicher Regeln. Der Bürger kann allenfalls durch Anträge und Anregungen auf den Inhalt des Bescheids Einfluss nehmen. Ansonsten hat er nur sehr vermittelt durch Wahlen Einfluss auf die Tätigkeit der Verwaltung.

Die so genannten öffentlich-rechtlichen Verträge, zu denen auch Eingliederungsvereinbarungen gehören,⁶ sind hingegen ein untypisches und eher neues Mittel des Staatshandelns. Rein formal betrachtet schließen hier Bürger und Staat als gleichberechtigte Vertragspartner eine Vereinbarung, die zuvor ausgehandelt wurde. Diese Mitwirkungsmöglichkeit des Bürgers spricht auf den ersten Blick für die Vertragsform.

Bei genauerer Betrachtung punktet aber der klassische Verwaltungsakt (Bescheid) im Über-Unter-Ordnungsverhältnis. Was recht autoritär klingt, dient auch dem Schutz des Bürgers. Denn was der Staat einseitig anordnet, muss sich unter rechtsstaatlichen Rahmenbedingungen niemand einfach gefallen lassen. Mit Widerspruch und Klage stehen gegen Verwaltungsakte wirkungsvolle Rechtsbehelfe zur Verfügung. Mit ihnen kann der Betroffene geltend machen, ein Bescheid sei rechtswidrig und daher aufzuheben. Typisch ist bei einem Verwaltungsakt ferner die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs. Das heißt: Im Regelfall muss ein Verwaltungsakt zunächst nicht befolgt werden, wenn man ihm widerspricht, wenngleich diese Regel durch sehr viele Ausnahmen durchbrochen ist.⁷

Ganz anders sieht es bei einem öffentlich-rechtlichen Vertrag aus. Hintergrund ist die alte juristische Vorstellung, dass derjenige, der etwas selbst gewollt habe, nur in engen Grenzen vor den Konsequenzen zu schützen sei.⁸ Und weil in der Theorie ein Vertrag auf dem gemeinsamen Willen beider Vertragspartner beruht, sind die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Verträge sehr beschränkt.

⁶ Das Bundessozialgericht hat sich nach längerer Zurückhaltung nun auf diese Einordnung festgelegt, vgl. BSG, Urteil vom 23.6.2016 (Az. B 14 AS 30/15 R), und zwar auch für den Bereich des Sozialgesetzbuchs III, vgl. BSG, Entscheidungen vom 4.4.2017 (Az. B 11 AL 19/16 R; B 11 AL 5/16 R).

⁷ So hat auch der Widerspruch gegen einen Eingliederungs-Verwaltungsakt keine aufschiebende Wirkung, siehe dazu 3.3.

⁸ Deutlich liegt sie etwa LSG Bayern, Beschluss vom 29.05.2015 (Az. L 7 AS 365/15 B ER), zugrunde.

3.2. Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Eingliederungsvereinbarungen

Somit sind auch die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Eingliederungsvereinbarungen begrenzt. In einigen Fällen kann man gegen sie nicht rechtlich vorgehen, obwohl sie rechtswidrig sind. Nur bei schwerwiegenden Rechtsverstößen, die zur Nichtigkeit führen, kann die Eingliederungsvereinbarung angegriffen werden. Dafür gibt es zwei Möglichkeiten: Entweder man klagt unmittelbar gegen die Eingliederungsvereinbarung, was aber mit rechtlichen Schwierigkeiten behaftet ist.⁹ Oder man wartet zunächst ab und legt dann gegen einen Sanktionsbescheid, der auf einem Verstoß gegen die Eingliederungsvereinbarung beruht, Widerspruch und Klage ein. Dann muss mittelbar die Eingliederungsvereinbarung auf Nichtigkeit geprüft werden.

Infolge der jüngeren Rechtsprechung zieht eine Vielzahl von Rechtsfehlern die Nichtigkeit der Eingliederungsvereinbarung nach sich. Nichtig ist die Vereinbarung insbesondere, wenn beide Vertragsparteien die Rechtswidrigkeit beim Vertragsschluss kannten, wenn sich die Behörde eine unzulässige¹⁰ Gegenleistung versprechen lässt oder wenn den Pflichten des Arbeitssuchenden keine hinreichende Gegenleistung der Behörde gegenübersteht (dazu näher Abschnitt 4.2.).

Wenn keine Nichtigkeitsgründe vorliegen, bleibt eine rechtswidrige Eingliederungsvereinbarung wirksam und kann dann weder eigenständig noch mittelbar (das heißt als Rechtsgrundlage von anderen Behördenentscheidungen) angegriffen werden.¹¹

Zugleich wird in der Praxis der Inhalt der Eingliederungsvereinbarung in vielen Fällen weitgehend durch die Behörde vorgegeben. Das liegt nicht nur am strukturellen Macht- und Wissensungleichgewicht der beiden Vertragspartner, sondern auch an der Befugnis der Behörde, die Eingliederungsvereinbarung nötigenfalls einseitig durch einen Verwaltungsakt zu ersetzen (vgl. dazu Abschnitt 3.3.). Diese Befugnis haben Jobcenter und Arbeitsagentur¹² gleichermaßen. Die Konsequenz liegt auf der Hand: Wer auch einseitig bestimmen kann, ist wenig geneigt, echte Kompromisse zu schließen. Obwohl es auf den ersten Blick scheinen mag, als würden sich Staat und Bürger „auf gleicher Augenhöhe“¹³ begegnen, ist die Eingliederungsvereinbarung also bei Lichte betrachtet vor allem geeignet, Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen zu beschneiden.

Deshalb ist es wichtig, Eingliederungsvereinbarungen im Vorfeld sorgfältig zu prüfen und nicht vorschnell zu unterschreiben.

⁹ Richtige Klageart ist die Feststellungsklage. Die Zulässigkeit der Feststellungsklage ist in diesen Fällen noch immer umstritten und einzelfallabhängig. Teils wird das notwendige Feststellungsinteresse sehr streng gehandhabt, so LSG Bayern, Beschluss vom 29.05.2015 (Az. L 7 AS 365/15 B ER), a. A. hingegen zu Recht etwa SG Leipzig, Urteil vom 19.2.2007 (Az. S 19 AS 392/06). Entscheidender Streitpunkt ist, ob man das Abwarten eines Sanktionsbescheids als zumutbar ansieht. Unstreitig fehlt das Feststellungsinteresse, wenn die Behörde zusagt, keine Sanktionen wegen eines Verstoßes gegen die Eingliederungsvereinbarung zu verhängen.

Im einstweiligen Rechtsschutz wird vielfach der Anordnungsgrund verneint, gerade von Gerichten, die auch das Feststellungsinteresse streng handhaben. Stets fehlt der Anordnungsgrund, wenn keine Sanktionen bei Verstoß gegen die angegriffenen Passagen der Eingliederungsvereinbarung drohen.

¹⁰ Hier genügt die einfache Rechtswidrigkeit der Gegenleistung.

¹¹ Vgl. BSG, Urteil vom 23.6.2016 (Az. B 14 AS 30/15 R).

¹² § 37 III 4 SGB III, anders noch § 35 IV SGB III a. F.

¹³ So die Formulierung im Kommissionsbericht der Hartz-Kommission, deren Konzept sich allerdings in einigen Punkten deutlich von der späteren Gesetzesfassung unterscheidet.

3.3. Der ersetzende Eingliederungs-Verwaltungsakt

Auch wenn gelegentlich immer noch etwas anderes behauptet wird: Unterschreiben muss eine Eingliederungsvereinbarung (jedenfalls faktisch) niemand, erst recht nicht ohne Bedenkzeit. Obgleich das SGB II noch immer formuliert, der Leistungsberechtigte „müsse“ eine Eingliederungsvereinbarung abschließen, kann seit 2009 kein Leistungsberechtigter mehr rechtlich gezwungen werden, eine Eingliederungsvereinbarung zu unterschreiben. Sanktionen für den Fall, dass eine Eingliederungsvereinbarung nicht unterschrieben wird, sind nunmehr unzulässig. Inzwischen ist außerdem sowohl im SGB II als auch im SGB III ausdrücklich klargestellt, dass im Falle einer gescheiterten Einigung die Eingliederungsvereinbarung durch einen einseitigen Verwaltungsakt ersetzt werden kann. Und gegen diesen Eingliederungs-Verwaltungsakt stehen vollumfängliche Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung. Auf diese Weise kann der Betroffene notfalls vor Gericht klären lassen, ob die Regelungen, die das Jobcenter entworfen hat, rechtmäßig sind.¹⁴

Es gibt viele Gründe, aus denen ein Eingliederungs-Verwaltungsakt rechtswidrig sein kann. Zunächst muss die Behörde in einem Eingliederungs-Verwaltungsakt zwingend Ermessen ausüben.¹⁵ Fehlt die Ermessensausübung, ist der Eingliederungs-Verwaltungsakt schon deshalb rechtswidrig. Das dürfte auf die meisten Eingliederungs-Verwaltungsakte aus der Zeit vor der einschlägigen Entscheidung des Bundessozialgerichts im September 2016 zutreffen, und auch weiterhin sind hier Fehler zu erwarten. Ferner muss der Eingliederungs-Verwaltungsakt auch den Anforderungen genügen, die eigentlich an die Vertragsform der ersetzten Eingliederungsvereinbarung anknüpfen. Insbesondere muss auch im Eingliederungs-Verwaltungsakt den Eigenbemühungen des Arbeitssuchenden eine angemessene Gegenleistung der Behörde gegenüberstehen.¹⁶

Dennoch hat der ersetzende Eingliederungs-Verwaltungsakt auch einige Nachteile. Bereits erwähnt wurde, dass der Leistungsberechtigte auf den Inhalt eines Verwaltungsakts allenfalls mittelbar Einfluss nehmen kann, während bei der Eingliederungsvereinbarung zumindest theoretisch eine Mitgestaltungsmöglichkeit besteht, die sich manchmal auch praktisch nutzen lässt.

Im SGB III kommt ein weiterer Nachteil hinzu: Der ersetzende Eingliederungs-Verwaltungsakt regelt nur die erforderlichen Eigenbemühungen des Leistungsberechtigten zur beruflichen Eingliederung. Regelungen zu Vermittlungsbemühungen der Agentur für Arbeit und zu Leistungen der aktiven Arbeitsförderung sind hingegen nicht enthalten. Faktisch heißt das: Die Funktion des Eingliederungs-Verwaltungsakts

¹⁴ Unmittelbar gegen den Eingliederungs-Verwaltungsakt ist, jedenfalls soweit es um die belastenden Teile des Verwaltungsakts geht, die isolierte Anfechtungsklage statthaft. Sofern keine Sanktion wegen Verstoßes gegen den Eingliederungs-Verwaltungsakt verhängt wurde, erledigt sich der Eingliederungs-Verwaltungsakt aber oft durch Zeitablauf während des Verfahrens, sodass auf die Fortsetzungsfeststellungsklage umgestellt werden muss. Dann ergeben sich beim Fortsetzungsfeststellungsinteresse ähnliche Probleme wie beim Feststellungsinteresse in der Klage gegen die Eingliederungsvereinbarung. Aussichtsreich dürfte es bei der Fortsetzungsfeststellungsklage gegen erledigten Eingliederungs-Verwaltungsakt vielfach sein, das Fortsetzungsfeststellungsinteresse mit der Wiederholungsgefahr zu begründen.

¹⁵ BSG, Urteil vom 23.6.2016 (Az. B 14 AS 42/15 R).

¹⁶ BSG, Urteil vom 23.6.2016 (Az. B 14 AS 42/15 R).

reduziert sich für Bezieher von Arbeitslosengeld I darauf, dass er die Grundlage von Sperrzeiten bei unzureichenden Eigenbemühungen bildet (vgl. dazu Abschnitt 4.1.). Auch im SGB II ist der Eingliederungs-Verwaltungsakt nicht unproblematisch, denn hier haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen den Eingliederungs-Verwaltungsakt keine aufschiebende Wirkung.¹⁷ Das heißt: Was darin geregelt ist, muss ein Bezieher von Arbeitslosengeld II bis zu einer abschließenden Entscheidung eines Gerichts befolgen. Und bis zur abschließenden Entscheidung kann es lange dauern. Wenn der Leistungsberechtigte inzwischen gegen Pflichten aus der Eingliederungsvereinbarung verstößt, drohen Sanktionen. Um dies zu verhindern, kann der Leistungsberechtigte – oder sein rechtlicher Vertreter, zum Beispiel der VdK – beim Sozialgericht einen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen den Eingliederungs-Verwaltungsakt stellen. Dies veranlasst das Gericht dazu, die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts überblicksartig zu prüfen. Hält es auf dieser Grundlage einen Erfolg im Widerspruchs- und Klageverfahren für überwiegend wahrscheinlich, gibt es dem Antrag statt. Allerdings braucht auch dieses Verfahren Zeit (ungefähr zwei Wochen), und die Erfolgchancen sind aufgrund der strengen Voraussetzungen nur mäßig.¹⁸

3.4. Taktisches Vorgehen

Wägt man die Vor- und Nachteile der Eingliederungsvereinbarung gegeneinander ab, ist es nicht ratsam, den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung von vornherein kategorisch zu verweigern und darauf zu setzen, dass der ersetzende Eingliederungs-Verwaltungsakt von einem Gericht „gekippt“ wird.

Meist ist es sinnvoller, zunächst zu versuchen, eine ausgewogene und rechtmäßige Eingliederungsvereinbarung auszuhandeln. Damit erhält man sich die Möglichkeit, auch Passagen der Vereinbarung zu ändern, die zwar nicht rechtswidrig, aber dennoch für den Betroffenen belastend sind. Außerdem kann man so manchmal einen langwierigen Rechtsstreit vermeiden.

In der Praxis erweist sich das Aushandeln allerdings oft als schwierig. Denn es gibt keinen Anspruch auf Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung.¹⁹ Die Behörde kann jederzeit einen Eingliederungs-Verwaltungsakt erlassen, wenn sie nach einer hinreichenden Verhandlungsphase²⁰ annimmt, es komme keine Eingliederungsvereinbarung zustande. Dadurch ist die Verhandlungsposition des Leistungsberechtigten entscheidend geschwächt. Die Behörde hat es in der Hand, im Fall von Meinungsverschiedenheiten ihre Vorstellungen einseitig durchzusetzen, während dem Leistungsberechtigten seinerseits kein Druckmittel zur Verfügung steht.

Außerdem können juristische Laien die Rechtmäßigkeit einer Eingliederungsvereinbarung meist nicht beurteilen. Daher ist es in vielen Fällen empfehlenswert, die Ein-

¹⁷ LSG Bayern, Beschluss vom 9.2.2012 (Az. L 7 AS 1025/11 B ER); LSG Bayern, Beschluss vom 7.1.2015 (Az. L 16 AS 734/14 B ER).

¹⁸ Vgl. etwa LSG Bayern, Beschluss vom 7.1.2015 (Az. L 16 AS 734/14 B ER). Weil der Entfall der aufschiebenden Wirkung der gesetzliche Regelfall ist, wird in der Rechtsprechung teils neben den Erfolgsaussichten in der Hauptsache ebenso auch der Eilbedürftigkeit besondere Bedeutung beigemessen. Gerichte, die das (Fortsetzungs-)Feststellungsinteresse streng handhaben, tendieren auch bei der Eilbedürftigkeit zur Zurückhaltung. Sicher fehlen dürfte die Eilbedürftigkeit, soweit bei Verstößen gegen den Eingliederungs-Verwaltungsakt keine Sanktionen drohen.

¹⁹ BSG, Urteil vom 22.9.2009 (Az. B 4 AS 13/09 R).

²⁰ Dazu näher SG Bremen, Beschluss vom 28.2.2017 (Az. S 6 AS 226/17 ER).

gliederungsvereinbarung vor der Unterschrift von Fachkundigen – etwa dem VdK – prüfen zu lassen. Ein Hinweis von fachkundiger Seite auf die Rechtswidrigkeit der beabsichtigten Regelung mag in vielen Fällen bei der zuständigen Behörde bereits Wirkung zeigen.

Die Anwesenheit eines Dritten oder die Unterstützung von Fachleuten bereits im Vorfeld der Eingliederungsvereinbarung sind deshalb geeignet, den Verhandlungsspielraum des Leistungsberechtigten etwas zu erweitern und eine rechtmäßige Ausgestaltung der Vereinbarung durchzusetzen.

Wenn sich die Behörde aber trotz bedenklicher Inhalte des Vereinbarungsentwurfs nicht ernsthaft auf Verhandlungen einlässt, wenn am Ende des Verhandlungsprozesses die Eingliederungsvereinbarung unausgewogen wirkt oder wenn sie immer noch rechtswidrige Regelungen enthält, dann ist eine Verweigerung der Unterschrift sinnvoll und notwendig. Im Anschluss muss der Betroffene sodann gegen den (meist inhaltsgleichen) Eingliederungs-Verwaltungsakt vorgehen, wobei er wiederum auf Unterstützung zurückgreifen sollte.

4. Eingliederungsvereinbarung und Eingliederungs-Verwaltungsakt als Grundlage weiterer Rechtsakte

4.1. Sanktionen und Sperrzeiten

Bei Bezug von Arbeitslosengeld I drohen im Fall von Verstößen gegen die Eingliederungsvereinbarung (oder den Eingliederungs-Verwaltungsakt) Sperrzeiten wegen unzureichender Eigenbemühungen um berufliche Eingliederung, sofern für den Verstoß kein wichtiger Grund vorliegt. „Sperrzeit“ bedeutet: Das Arbeitslosengeld I wird für zwei Wochen gestrichen. Zugleich verkürzt sich die Gesamtbezugsdauer des Arbeitslosengeldes I um die Sperrzeit. Daneben darf die Bundesagentur, wenn die Eigenbemühungen ohne wichtigen Grund hinter der Eingliederungsvereinbarung zurückbleiben, ihre Vermittlungsleistungen für 12 Wochen einstellen („Vermittlungssperre“). Letztgenannte Sanktion greift auch für diejenigen, die Anspruch auf Vermittlungsleistungen der Bundesagentur für Arbeit nach dem SGB III, aber nicht auf Arbeitslosengeld I haben (z. B. wegen zu hohen Nebeneinkommens).

Aus der Vermittlungssperre können sich rentenrechtlich negative Konsequenzen ergeben, wobei hier vieles noch nicht höchstrichterlich geklärt ist. Schlimmstenfalls kann es dazu kommen, dass die gesamte Zeit der Arbeitslosigkeit nicht als rentenrechtliche Anrechnungszeit berücksichtigt wird.²¹ Wurde eine Vermittlungssperre verhängt, sollte deshalb später auch die Rentenversicherung um Auskunft über die rentenrechtliche Bewertung der Zeit der Arbeitslosigkeit gebeten werden. Wurde sie nicht als Anrechnungszeit gewertet, sollte Rechtsrat – etwa beim VdK – eingeholt werden, um bei hinreichender Erfolgsaussicht dagegen vorzugehen.

²¹ Für die Zeit der Vermittlungssperre können die Eigenbemühungen gemäß § 138 I Nr. 2 SGB III sowie die Verfügbarkeit gemäß § 138 I Nr. 3 SGB III in Frage gestellt werden und damit auch die Arbeitslosigkeit im Rechtssinne, die § 58 I 1 Nr. 3 SGB VI voraussetzt. Für die Zeit nach der Vermittlungssperre fehlt es an der Unterbrechung der versicherten Beschäftigung gemäß § 58 II 1 SGB VI, sofern nicht die Wiederaufnahme der Eigenbemühungen als Überbrückungstatbestand gewertet wird.

Bei Bezug von Arbeitslosengeld II drohen noch drastischere Konsequenzen. Der erste Verstoß gegen die Eingliederungsvereinbarung wird mit einer Kürzung des Regelbedarfs um 30 Prozent für drei Monate sanktioniert, der zweite Verstoß mit einer Kürzung um 60 Prozent des Regelbedarfs. Bei jedem weiteren Verstoß entfällt das Arbeitslosengeld II – einschließlich der Bedarfe für Unterkunft und Heizung – vollständig. Bei Unter-25-Jährigen wird das Arbeitslosengeld II schon beim ersten Verstoß bis auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung gestrichen. Bei jedem weiteren Verstoß entfällt es vollständig. Dafür kann aber im Einzelfall die Dauer der Minderung auf sechs Wochen herabgesetzt werden.

Für Leistungsberechtigte, die neben dem Arbeitslosengeld I auch Arbeitslosengeld II beziehen, gilt die Sperrzeit nach dem SGB III zugleich als Pflichtverletzung nach dem SGB II und zieht daher eine Minderung des Arbeitslosengeldes II nach sich.

4.2. Nichtigkeit der Eingliederungsvereinbarung und ihre Folgen

Rechtsakte, die an Verstöße gegen die Eingliederungsvereinbarung anknüpfen, setzen die Wirksamkeit der Eingliederungsvereinbarung voraus. Schwere Rechtsverstöße der Arbeitsagentur oder des Jobcenters, die zur Nichtigkeit der Eingliederungsvereinbarung führen, können auch noch gegen den Bescheid über eine Sperrzeit oder eine Sanktion geltend gemacht werden.

Insbesondere erachtet das Bundessozialgericht in seiner neueren Rechtsprechung²² eine Eingliederungsvereinbarung dann für nichtig, wenn sie zwar Pflichten des Leistungsberechtigten regelt, aber diesen kaum angemessene Gegenleistungen des Jobcenters oder der Arbeitsagentur gegenüberstehen. Solche Vereinbarungen missbrauchen die Vertragsform, weil einseitige Verpflichtungen der Sache nach Verwaltungsakte seien. Außerdem sei eine Gegenleistung, die sich die Behörde vom Berechtigten versprechen lasse, unzulässig, wenn sie zu den vom Berechtigten geforderten Leistungen und Eigenbemühungen außer Verhältnis stehe.

Infolge der Nichtigkeit der Eingliederungsvereinbarung sind auch alle Verwaltungsakte rechtswidrig, die an Verstöße gegen die Eingliederungsvereinbarung anknüpfen. Sie können mit Widerspruch und Klage angegriffen werden. Dazu ist es nicht erforderlich, dass der Betroffene vorher gesondert mit der Feststellungsklage gegen die Eingliederungsvereinbarung vorgegangen ist. Das gilt für Bescheide über Sperrzeiten beim Arbeitslosengeld I ebenso wie für Sanktionsbescheide beim Arbeitslosengeld II.

Ähnlich wie die Nichtigkeitsgründe wirkt sich auch eine andere, eher seltene Problematik aus: Eingliederungsvereinbarungen benötigen das Einvernehmen der Kommune als Trägerin des Jobcenters. Meist gilt dieses aufgrund von Rahmenvereinbarungen automatisch als erteilt, und wenn die Kommune alleinige Trägerin des Jobcenters ist, ist das Einvernehmen ganz entbehrlich. Aber bei manchen Jobcentern kann es erforderlich sein, dass das Einvernehmen der Kommune im Einzelfall eigens erteilt wird. Sofern das Einvernehmen ausnahmsweise einmal fehlt, ist die Eingliederungsvereinbarung „schwebend“ unwirksam. Das heißt: Solange das Einvernehmen fehlt, ist sie als nichtig zu behandeln. Jedoch kann das Einvernehmen jederzeit nachgeholt werden.

²² BSG, Urteil vom 23.6.2016 (Az. B 14 AS 30/15 R); BSG, Entscheidungen vom 4.4.2017 (Az. B 11 AL 19/16 R; B 11 AL 5/16 R).

4.3. Der Eingliederungs-Verwaltungsakt als Basis weiterer Rechtsakte

Auch für einen rechtswidrigen Eingliederungs-Verwaltungsakt gilt: Ist er nichtig, fehlt die Grundlage für weitere Bescheide, die darauf aufbauen. Doch längst nicht jeder Rechtsfehler führt zur Nichtigkeit. Zudem sind die Nichtigkeitsgründe teils etwas enger als bei öffentlich-rechtlichen Verträgen. Deshalb ist es bei Eingliederungs-Verwaltungsakten ratsam, nicht erst Sanktionen abzuwarten, sondern innerhalb der Widerspruchsfrist unmittelbar gegen den rechtswidrigen Eingliederungs-Verwaltungsakt vorzugehen, damit dieser nicht in Bestandskraft erwächst. Denn ein bestandskräftiger rechtswidriger Eingliederungs-Verwaltungsakt ist, sofern er nicht nichtig ist, auch Grundlage für Sanktionsbescheide. Wurde die Widerspruchsfrist versäumt, muss neben dem Widerspruch beispielsweise gegen den Sanktionsbescheid auch ein Überprüfungsantrag in Bezug auf den Eingliederungs-Verwaltungsakt gestellt werden.²³ Gegebenenfalls kann sich eine Klage anschließen.²⁴ Schon im Widerspruchs- oder Überprüfungsverfahren sollte rechtliche Unterstützung, etwa durch den VdK, eingeholt werden.

5. Die Durchsetzung von Pflichten der Behörde

Wie bereits erwähnt, muss die Eingliederungsvereinbarung nicht nur Regelungen des „Forderns“, sondern als angemessene Gegenleistung auch Regelungen des „Förderns“ enthalten. Dies ist nicht nur Voraussetzung für ihre Wirksamkeit.

Die Pflichten, die die Arbeitsagentur oder das Jobcenter in der Eingliederungsvereinbarung übernommen hat, kann der Berechtigte auch eigenständig klageweise²⁵ durchsetzen, sofern die Eingliederungsvereinbarung wirksam ist.²⁶ Beispielsweise kann sich aus der Eingliederungsvereinbarung ein Anspruch auf Förderung einer Weiterbildungsmaßnahme als Gegenleistung für die Teilnahme an dieser Maßnahme ergeben, wobei die Förderung auch über die Zeit der Leistungsberechtigung nach dem SGB II hinausreichen kann.²⁷ An dieser Vereinbarung muss der Leistungsträger sich festhalten lassen. Gleiches gilt für die Zusage, Bewerbungskosten zu übernehmen.

Auf den Abschluss der Eingliederungsvereinbarung selbst hat der Leistungsberechtigte hingegen keinen Anspruch (siehe oben Abschnitt 3.4.).

²³ Vgl. LSG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18.8.2014 (Az. L 18 AS 1967/14 B PKH).

²⁴ Zu den damit verbundenen Problemen vgl. oben Abschnitt 3.3.

²⁵ Richtige Klageart ist die allgemeine Leistungsklage. In geeigneten Fällen sind auch Feststellungsklagen denkbar.

²⁶ BSG, Urteil vom 6.12.2012 (Az. B 11 AL 15/11 R); BSG, Urteil vom 2.4.2014 (Az. B 4 AS 26/13 R).

²⁷ BSG, Urteil vom 6.12.2012 (Az. B 11 AL 15/11 R).