

2 Ausgewählte Forschungsstände zum SGB II

Die Darstellung des Forschungsstandes folgt nicht engen fachspezifischen Systematiken, sondern orientiert sich exemplarisch an Forschungsinteressen und Themengebieten, die an die Fragestellung des Forschungsprojekts anknüpfen.

2.1 Forschungen zu Diskriminierungsrisiken im SGB II

Die im Projekt zu betrachtenden (Geld-)Leistungen (Mehr- und Sonderbedarfe oder Unterkunfts- und Heizkosten) sind kaum Gegenstand von Forschungsansätzen. Studien, die sich mit Diskriminierungsrisiken im SGB-II-Kontext befassen, fokussieren meist auf den Bereich der Arbeitsvermittlung, teilweise auf den Bereich der Beratung. Geschlechtsspezifische Diskriminierungsrisiken in der konkreten Beratungs- und Vermittlungspraxis beschäftigen die Forschung seit Jahren, an diese Erkenntnisse kann das Projekt anknüpfen (Betzelt 2007; Lenhart 2009; Jaehrling & Rudolph 2010; Dern 2017; Bähr et al. 2019; Dern & Wersig 2020). § 33c SGB I spricht ein Benachteiligungsverbot u. a. „aus Gründen der Rasse, wegen der ethnischen Herkunft“ aus. Untersuchungen verweisen auf Diskriminierungsrisiken aufgrund der (vermeintlichen) Zuordnung zu einer Migrationsgruppe⁸ (vgl. Rink & Hemker 2017; Koopmans et al. 2018). Zum Beispiel dokumentiert der hessische Landesverband Deutscher Sinti und Roma (Strauß 2022) antiziganistische Diskriminierungsmechanismen in Jobcentern, weitere Forschung dazu steht aus. Brüssig et al. (2017) konnten in ihrer Untersuchung zwar eine hohe Flexibilität der Jobcenter in der Arbeit mit Geflüchteten und insbesondere auch den Einsatz von Diversity-Management in der Organisationsstruktur feststellen (primär der Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft), benennen jedoch zugleich Diskriminierungsrisiken in der Vermittlungspraxis. Sie führen diese u. a. auf Regelungslücken, kritische bürokratische Routinen und Steuerungsprinzipien

8 Die Zuweisung von Menschen mit Migrations- bzw. Fluchtgeschichte, beruhend auf einer Praxis der Kulturalisierung (vgl. auch IDA o. J.a), birgt die Gefahr, ein binäres System aufrechtzuerhalten, das sich mit „Wir und die Anderen“ beschreiben lässt (vgl. Mecheril 2010).

sowie fehlende Ressourcen und Qualifikationen in den Behörden zurück. Entsprechend wird auch in der Rechtswissenschaft die Verständlichkeit der „Amtssprache“ als relevante Barriere diskutiert (vgl. Welti 2017; Dern 2012; allgemein Wersig 2014: 150 ff.). In der rechtswissenschaftlichen Literatur zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz und zu Diskriminierungsverboten im SGB II besteht eine Leerstelle, weil die Leistungsgewährung zwar diskriminierungsfrei erfolgen soll, diese Vorgabe nach der herrschenden Meinung aber keinen Bezug auf die Höhe der Leistungen und konkrete Leistungsansprüche nimmt.

2.2 Forschungen zu Beratung in Behörden und Jobcentern

Kritik an der behördlichen Beratung wird von zivilgesellschaftlichen Akteur*innen, etwa aus Beratungsstellen, geäußert. Sie bezieht sich u. a. auf die Verständlichkeit der Sprache und auf fehlende Ressourcen zum Abbau von Sprach- und Verständigungsbarrieren (vgl. z. B. Neureiter et al. 2017: 361; Leistner & Stock 2017: 139 f.; Kreher et al. 2018: 107; vgl. auch Dern & Kreher 2018: 195). Analysen der Ursachen von Verstehens- und Verständigungsbarrieren in der Interaktion zwischen Leistungsberechtigten und Sachbearbeitenden verweisen u. a. auf die verwendete Rechts- und Verwaltungssprache im Schriftverkehr, die in einem Widerspruch zu den Zielen einer bürger*innennahen und serviceorientierten Verwaltung steht⁹. Leistner (2019) weist in einer Befragung von Arbeitslosenberatungsstellen nach, dass sich ein hoher Beratungsbedarf von Leistungsempfänger*innen aus der fehlenden Nachvollziehbarkeit von Jobcenterschreiben ergibt. Zum Beispiel werden die Verwendung von Textbausteinen ohne Adressat*innenbezug, die unverständliche Rechts- und Verwaltungssprache und die Intransparenz der organisatorischen Vorgänge als Problemlagen im Schriftverkehr identifiziert. Ferner kritisiert die Studie „Abschirmtendenzen der Jobcenter“ (ebd.: 276) und moniert eine fehlende Serviceorientierung in Bezug auf direkten Kund*innenkontakt. Bezüge lassen sich darüber hinaus zu den Erfahrungen von Leistungsbezieher*innen herstellen, die in Projekten befragt wurden, die sich auf den Bezug von existenzsichernden/materiellen SGB-II-Leistungen fokussierten (vgl. Lenhart 2009; Christoph et al. 2016; Rosendorfer 2017: 77–87; Freier 2018; Wiedemeyer et al. 2018). Studien des

9 Zu den Zielen einer bürger*innennahen Verwaltungssprache siehe auch Bundesverwaltungsamt 2022.

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Bähr et al. 2018, 2019) analysieren ausführlich den organisatorischen und institutionellen Aufbau von Beratungskonzepten und -programmen in Jobcentern unter Einbezug der Bedarfe von heterogenen Gruppen im Leistungsbezug (z. B. Bedarfsgemeinschaften, ältere Arbeitssuchende, Alleinerziehende). Dabei richten sie ihren Blick jedoch ausschließlich auf die Beratungsstrategien und -kompetenzen der Vermittlungsfachkräfte im Kommunikationsprozess mit den Arbeitssuchenden zur Integration in Arbeit, die im Spannungsfeld zwischen Empathie und Unterstützung sowie Sanktionierung und Kontrolle agieren. Hier besteht also für das vorliegende Projekt eine Forschungslücke zum Thema Beratungs- und Antragsprozesse im Hinblick auf existenzsichernde Sozialleistungen.

2.3 Forschungen zur Arbeitssituation von Jobcenter-Mitarbeitenden

Der Umgang mit einer Doppelrolle lässt sich auch auf die Fachkräfte in der Leistungsabteilung übertragen. Bähr et al. (2019) stellen heraus, dass das Handeln der Mitarbeitenden im Beratungs- und Kommunikationsprozess von der individuellen Wahrnehmung und Ausgestaltung des Arbeitsauftrages abhängt, der sich sowohl an einer sozialarbeiterischen Tätigkeit ausrichten kann als auch als eine Tätigkeit im Dienstleistungssektor verstanden werden kann (vgl. auch Boockmann et al. 2013; Nixdorf 2020). Typisiert werden vier Formen des beruflichen Rollenverständnisses von Vermittlungsfachkräften, die Bähr et al. (2019) im Zusammenhang mit beruflichen Bildungswegen und individueller Sozialisation analysieren. Verwiesen wird auf die heterogenen (Aus-)Bildungswege der Jobcenter-Mitarbeitenden, die neben der Ausbildung und dem Studium in der Verwaltung, der Sozialpädagogik und/oder Sozialen Arbeit auch zahlreiche andere Berufsfelder und beruflichen Sozialisationen durchlaufen haben. Sie arbeiten heraus, dass sich der Einfluss gesetzlicher Vorgaben, etwa im qualifizierten Beratungsgespräch, auf Mindestvorgaben und Beratungskonzeptionen zur Orientierung beschränkt und Freiräume im Beratungssetting stark durch individuelle Wertvorstellungen geleitet werden. Auch Nixdorf (2019) thematisiert die heterogenen beruflichen Ausbildungshintergründe von Beratungsfachkräften im Jobcenter und ihre Auswirkungen auf die Beratungsqualität. In die Analyse fließt die Uneinheitlichkeit der Ausgestaltung im Beratungssetting aufgrund der Trägerschaft der Jobcenter (Optionskommune/gemeinsame Einrichtung von Kommune und BA) mit ein. Der Autor kritisiert in seinem

Beitrag den widersprüchlichen Arbeitsauftrag der Berater*innen, die eine umfangliche Beratung gewährleisten sollen, von behördlicher Seite jedoch nicht die Ressourcen für eine entsprechende Ausbildung zur Verfügung gestellt bekommen. Verkürzte Schulungen vermitteln lediglich Grundkompetenzen und berücksichtigen die Reflexion der individuellen Einstellungen im Beratungsprozess nicht ausreichend. Eine professionelle Haltung wird so nicht ausreichend gefördert und ausgebildet. Beratung verbleibt hinter ihren Möglichkeiten für die Leistungsberechtigten und beschränkt sich auf den Kontext der gesetzlichen Vorgaben des SGB II (zur Fremdbestimmung im Beratungskontext vgl. auch Kratz 2015).

Studien und Untersuchungen, die auf die Arbeitssituation von Jobcenter-Mitarbeitenden fokussieren, stufen die emotionale Arbeitsbelastung der Jobcenter-Mitarbeitenden als hoch ein. Ursachen werden – neben der Menge der zu bearbeitenden Fälle – vor allem in den teils widersprüchlichen Anforderungen zwischen dem behördlichen Arbeitsauftrag und den Erwartungen der Leistungsberechtigten gesehen. Dieser Rollenkonflikt führt zu einer Stressbelastung, die Auswirkungen auf die Arbeitsbelastung, die Motivation und die Zufriedenheit hat. Ferner wirken sich organisatorische Faktoren, z. B. als zu gering eingeschätzte Handlungsspielräume (vgl. DGUV 2011; Olejniczak et al. 2014), negativ auf die Verbundenheit mit dem Arbeitsplatz aus und können in Form von Sinnkrisen belastend auf die Arbeitnehmer*innen einwirken.

Die Dilemmata der Fachkräfte, die zwischen den Zielkonflikten (Adressat*innen und Institution) stehen, werden in einer Reihe von Studien und Aufsätzen analysiert (Kolbe 2011; Kolbe et al. 2014; Olejniczak et al. 2014; Schmid & Wilke 2016; Dern & Kreher 2018; für die Fachkräfte im Jobcoaching: Boockmann et al. 2013; Bähr et al. 2018, Nixdorf 2020). Die DGUV (2011) legt eine Untersuchung der Arbeitsbedingungen in Jobcentern vor. Im Vergleich zu anderen Berufsgruppen stellt sie eine Vielzahl von Belastungsfaktoren fest, die als nicht gesundheitsfördernd eingestuft werden. Besonders die Mitarbeitenden der Leistungsabteilung sind aufgrund der hohen quantitativen Anforderungen (Belastung durch Arbeitsmenge) von emotionaler Erschöpfung betroffen (ebd.: 47). Im Vergleich zu der Gruppe der Fachkräfte im Jobcoaching werden sie ferner häufiger als Ziel von Aggressionen adressiert (ebd.: 32). In einer quantitativen Befragung von 4.514 Jobcenter-Mitarbeiter*innen aus kommunaler Trägerschaft und BA zeichnen Olejniczak et al. (2014) differenziert nach Tätigkeitsbereichen die Arbeitssituation der Mitarbeitenden nach. In Anlehnung an arbeitspsychologische Konzepte diskutiert die Studie Stressfaktoren und Arbeitsbelastung

und ihre Auswirkungen auf Motivation und Zufriedenheit (vgl. auch Matiske et al. 2015). Im Ergebnis zeigen auch sie auf, dass besonders im Bereich der Leistungssachbearbeitung eine hohe Arbeitsbelastung und eine hohe psychische Belastung der Mitarbeitenden zu verzeichnen ist (ebd.: 29). Nach Erhebungen von Schmid und Wilke (2016) folgen aus hohem Bürger*innenkontakt in Jobcentern Stressbelastungen. Arbeitsverdichtungen und Digitalisierung fordern die Kommunalverwaltungen und können sich laut den Befragten auf die Qualität der Arbeit auswirken.

2.3.1 Forschungen zu Jobcenter-Mitarbeitenden als Akteur*innen in der Reproduktion sozialer Ungleichheit

Das SGB II wird in kritischen Diskursen weder für die Integration benachteiligter sozialer Gruppen in den Arbeitsmarkt noch für die Förderung der sozialen Teilhabe von Arbeitssuchenden und ihrer Angehörigen als zielführend verhandelt. Vielmehr wird das Gesetz als ein Instrument gewertet, das soziale und gesellschaftliche Stigmatisierungen und die Benachteiligung bestimmter sozialer Gruppen verfestigt, hohe Diskriminierungsrisiken in sich trägt und Chancengleichheit verhindert (vgl. Brüll 2011, 2016; Brussig et al. 2017; Neu 2017; Grimmer 2018; Freier 2021). Brussig et al. (2017) legen eine Studie vor, die Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung untersucht und Handlungsempfehlungen zum Abbau von Diskriminierung generiert. Sie berücksichtigen dabei das SGB III wie auch das SGB II und weisen auf die Mechanismen institutioneller Diskriminierung in der Agentur für Arbeit und im Jobcenter hin. Zunächst zeichnet die Untersuchung u. a. anhand von Fallstudien, Literaturanalysen, einer Rechtsexpertise und einer kritischen Analyse der Eingliederungsvereinbarung den (damals) aktuellen Stand von Diskriminierungsrisiken in der allgemeinen Arbeitsverwaltung nach. Herausgearbeitet wird, dass besonders Personengruppen einem hohen Diskriminierungsrisiko unterliegen, die aufgrund ihrer sozialen oder persönlichen Lebenssituation einen besonderen Unterstützungsbedarf aufweisen. Als Defizite aufseiten der Arbeitsvermittlung wurden besonders die fehlende Partizipation von Arbeitssuchenden in der Gestaltung der Eingliederungsstrategien, fehlende Informations- und Beratungsangebote für Leistungsberechtigte, die hohe Intransparenz von Entscheidungen und ihren Begründungen sowie Rechtsschutzdefizite zuungunsten der Leistungsberechtigten benannt. Beispielhaft werden anhand der Eingliederungsvereinbarung die „ungleiche[n] Rechte und Pflichten zu

Gunsten der Behörde“ (ebd.: 281) verdeutlicht. Grundsätzlich wird am strukturellen Aufbau kritisiert, dass den Ermittlungen und Feststellungen von Bedarfen und Fördermaßnahmen ein schematisches Kategoriensystem zugrunde liegt. Kritisiert wird an dieser Konzeption, dass Arbeitssuchende stets aus der defizitorientierten Perspektive auf bestimmte soziale und individuelle Merkmale reduziert werden. Diese Festlegung kann zur Stigmatisierung führen und den Prozess der Partizipation bei der Ermittlung von Bedarfen erheblich unterlaufen.

„Die individuellen Eigenschaften von Arbeitssuchenden müssen also zunächst durch die Vermittlungsfachkräfte bestimmten Kategorien (Vermittlungshemmnissen) zugeordnet werden, die in einem engen Zusammenhang mit Diskriminierungskategorien stehen, wie etwa die fehlenden Deutschkenntnisse zur Kategorie der ethnischen Herkunft, die eingeschränkte Leistungsfähigkeit zur Kategorie der Behinderung und des Alters, die Qualifikation zur Kategorie der sozialen Herkunft.“ (Ebd.: 20)

Ferner stellen Brussig et al. fest, dass der Prozess der personalisierten Kompetenzbeurteilung auf einem meritokratischen Prinzip beruht und „die Wechselwirkung zwischen den individuellen Personen und gesellschaftlichen Bedingungen“ (ebd.: 180) nicht ausreichend berücksichtigt¹⁰ findet. Die Autor*innen betonen:

„Auch wenn der Begriff der ‚Chancengleichheit‘ im Gesetzeswortlaut des SGB III und des SGB II nicht mehr enthalten ist, so ergibt er sich doch aus dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG und § 1 SGB I.“ (Ebd.: 178)

In Form einer Handlungsempfehlung plädieren die Autor*innen dafür, besonders die Fachkräfte in Jobcentern und Arbeitsagenturen verstärkt zu sensibilisieren und zu professionalisieren:

„Erforderlich sind nicht nur individuelle Qualifizierungen beispielsweise zur Vermeidung von Diskriminierungen durch Beschäftigte der Arbeitsvermittlung, sondern auch organisatorische Veränderungen wie interne Spezialisierungen und Fallsupervision.“ (Ebd.: 289)

10 Zur differenzierten Betrachtung des Zusammenhangs von Arbeitslosigkeit, Armut, Sozialstaat und sozialer Klasse vgl. auch Wagner (2017) und Keck (2020).

Die kritische Institutionenforschung¹¹ betrachtet die Arbeitsverwaltung „als Schnittpunkt von Machtdiskurs und Subjektivität“ (Freier 2016: 29). Eine Reihe von Untersuchungen fokussiert auf das Zusammenspiel von institutionellen, gesellschaftlichen und individuellen Dimensionen, die Einfluss nehmen auf das Handeln von Jobcenter-Mitarbeitenden. Analysiert wird u. a. die Bedeutung und Auswirkung der habituellen Distanz in der Ausgestaltung des Arbeitsbündnisses zwischen Mitarbeitenden und Kund*innen¹² im Kontext der Leitbilder und Zielvorgaben von „Fordern und Fördern“ (z. B. Roman 2013; Zahradnik et al. 2016; Brussig et al. 2017; Grimmer 2018; Freier 2016, 2021). In der Regel verfügen die Jobcenter-Mitarbeitenden über einen höheren Bildungsstand und -abschluss und nehmen sozial und gesellschaftlich eine höherstehende Position ein als ihr Gegenüber. Zahradnik et al. (2016) zeigen auf, wie das Wissen der Jobcenter-Mitarbeitenden über den Bildungsstand und die soziale Herkunft der Leistungsberechtigten ihre Handlungspraxis beeinflusst und inwieweit sich daraus Diskriminierungsrisiken für sozial benachteiligte Gruppen ergeben. Die Autor*innen arbeiten anhand des Forschungsstands heraus, dass ein formal niedriges Bildungsniveau der Leistungsberechtigten mit höheren Wahrscheinlichkeiten von Sanktionierungen¹³ einhergeht als bei Personen mit einem formal hohen Bildungsniveau. Sie führen diesen Befund auf die habituelle Distanz zwischen Vermittler*innen und Arbeitssuchenden zurück und stellen fest, dass ein ähnlicher sozialer Hintergrund eher zu einer Harmonisierung der Arbeitsbeziehung führt, während bei einer sozialen Distanz schneller Kommunikationsprobleme und Konflikte auftreten. Sie schließen mit der Feststellung, dass mit dem Sanktionssystem im SGB II soziale Ungleichheit reproduziert und verstärkt wird (vgl. auch Brüll 2011; Brussig et al. 2017). Freier (2021) arbeitet am Beispiel der sanktionierbaren Eingliederungsvereinbarung heraus, dass im Beratungskontext nicht der Förderbedarf oder die Kompetenzen der Arbeitssuchenden im Vordergrund stehen. Entsprechend dem Aktivierungsparadigma wird vor allem das Prinzip des For-

-
- 11 Kritische Institutionenforschung fokussiert auf Forschungszugänge in der Sozialen Arbeit, die „die organisierte ‚Fürsorge‘, ‚Wohlfahrtspflege‘, ‚Sozialpädagogik‘, ‚Sozialarbeit‘, ‚Soziale Hilfen‘ bzw. ‚Soziale Arbeit‘ im Kontext ihrer gesellschaftlichen Ordnungs- und Herrschaftsfunktionen analysieren“ (Cremer-Schäfer 2012: 135; vgl. auch Graßhoff 2015a).
 - 12 Zur Verwendung der Begriffe Kund*innen, Klient*innen und Nutzer*innen im Kontext sozialer Dienstleistungen vgl. Graßhoff (2015b: 23–28).
 - 13 Gleiches gilt für die Gruppe der jüngeren Arbeitslosen, die besonders den Risiken von Sanktionierungen ausgesetzt sind (vgl. Zahradnik et al. 2016: 166 f.).

dern betont, das im „asymmetrischen Machtverhältnis in der Arbeitsvermittlung“ (ebd.: 130) die Interessen der Arbeitssuchenden unterordnet und damit die Selbstverwirklichungschancen systematisch begrenzt.¹⁴ Herausgearbeitet wird die große Bedeutung des individuellen Eindrucks der Berater*innen vom Leistungsberechtigten bezüglich der Bereitschaft, sich dem Aktivierungsparadigma zu unterwerfen. Im Anschluss an Zahradnik et al. (2016) wird die Bedeutung der sozialen Passung in der Interaktion zwischen Arbeitssuchenden und Berater*innen aufgezeigt. Personen mit einem formalen niedrigen Bildungsstand und geringen kulturellen Kapitalressourcen sind demnach einem höheren Risiko der Sanktionierung ausgesetzt. Hingegen sind Personen, die eine höhere Passung mit den Erwartungen der Arbeitsvermittlungen aufweisen,¹⁵ einem geringeren Risiko ausgesetzt. Freier (2021) schließt mit der Forderung nach einer Reflexion der Beratungspraxis, um Ungleichheitsstrukturen aufzubrechen und zu erkennen, und plädiert dafür, Kommunikationsprobleme und Konflikte zwischen Berater*innen und Arbeitssuchenden weniger als individuelles Beziehungsproblem zu betrachten, als diese in ein strukturelles Ungleichheitsprinzip einzuordnen. Auch Brussig et al. (2017) verweisen auf die Risiken der Diskriminierung aufgrund der sozialen Herkunft. Sie stellen heraus, dass der Sanktionierungspraxis Normvorstellungen von sozialen Verhaltensweisen bestimmter sozialer Milieus zugrunde liegen, deren Abweichungen als selbst verschuldet bewertet werden, und fordern,

„dass Verhaltensweisen von Menschen nicht an einer durch ein bestimmtes Mittelstandsmilieu geprägten Normierung gemessen werden“ (Brussig et al. 2017: 182).

Die hier dargestellten Untersuchungen verweisen auf eine Forschungslücke, die mit dem vorliegenden Projekt geschlossen werden soll: Die ausgewählten Forschungsbefunde zeigen beispielhaft auf, wie die beruflichen Handlungsentscheidungen der Mitarbeitenden in der Praxis institutionelle Diskriminierung begünstigen können und die Mitarbeitenden darüber einen Beitrag zur Reproduktion sozialer Ungleichheiten leisten. Es finden sich in der Forschungsliteratur jedoch kaum Ansätze, die explizit auf die Dis-

14 Zur Kritik an der Funktion von Sanktionierungen als Werkzeugen der Abwertung von sozial benachteiligten Gruppen von Arbeitssuchenden vgl. auch Gurr (2018), Gurr und Jungbauer-Gans (2017), Betzel und Bode (2017), Wiedemeyer et al. (2018) sowie Wolff (2021).

15 Zu den Barrieren in der Interaktion zwischen den Arbeitsvermittler*innen und ihren Klient*innen vgl. auch Grimmer (2018).

kriminierungsrisiken und die Ungleichbehandlung in der Gewährung von Geldleistungen fokussieren. Es lohnt demnach eine thematische Auseinandersetzung, die sich auf den Bereich der Geldleistungen fokussiert und untersucht, ob bzw. wie die genannten Diskriminierungspotenziale sich auch in diesem Bereich abbilden und welche Wirkungen das möglicherweise hat.

2.4 Zur Bedeutung von Diversity in arbeitsweltlichen und gesellschaftlichen Diskursen

Um diversitätshindernde und -fördernde Faktoren herausarbeiten und Handlungsimpulse für eine diversitätssensiblere Praxis in den Jobcentern entwickeln zu können, wird zunächst kurz dargestellt, welche Bedeutung Diversität und Diversity-Management in arbeitsweltlichen und gesellschaftlichen Diskursen zugesprochen wird und mit welcher Position sich die Jobcenter in den Diskurs einreihen.

Diversity-Management und diversitätsorientierte Organisationsentwicklung werden in betrieblichen, gesellschaftspolitischen und organisatorischen Kontexten als ein Konzept verstanden, das auf den Abbau von Diskriminierung und Ungleichheit zielt und eine gesellschaftliche und organisationale Teilhabe für alle Menschen unabhängig möglicher sichtbarer und/oder unsichtbarer Diversitätsmerkmale ermöglichen soll (vgl. z. B. Fereidooni & Zeoli 2016; Massumi 2019: 156 f.; Gächter 2017). Seinen Ursprung hat das Konzept in den sozialen Protesten der US-amerikanischen Bürgerrechtsbewegung in den 1950er und 1960er Jahren (vgl. Hermann 2020). Seit Beginn der 1990er Jahre hält Diversity Einzug in den deutschsprachigen Raum, sowohl in wissenschaftlichen Diskursen als auch in der praktischen Umsetzung in der Arbeitswelt. In der Forschungsliteratur werden zwei unterschiedliche Sichtweisen auf Diversity-Management und Diversity unterschieden: Zum einen wird Diversity unter einer gesellschafts- und herrschaftskritischen Ausrichtung analysiert, zum anderen liegt der Blickwinkel auf der marktförmigen Ausrichtung (vgl. Fereidooni & Massumi 2017: 711). Diversity-Management-Strategien und -Konzepte bewegen sich somit im Spannungsfeld zwischen wirtschaftlichen Interessen bzw. Sichtweisen und der „Equity-Perspektive“ (Klammer 2019: 50), die vor allem die Aspekte Antidiskriminierung, Gerechtigkeit und Chancengleichheit betont. Anhand der wirtschaftspolitischen Entwicklung lässt sich nachzeichnen, dass die Erforderlichkeit von Diversity-Konzepten mit einer wett-

bewerbsbedingt globalen Vernetzung und einer durch Migration geprägten zunehmend pluralen Belegschaft im Zusammenhang steht (vgl. Klammer 2019; Hermann 2020). Gesellschaftliche Gleichstellungsdebatten und -dynamiken sowie die Einführung von rechtlichen Antidiskriminierungsrichtlinien auf europäischer und bundesdeutscher Ebene wirken ferner auf Organisationen und Arbeitgeber*innen ein, um Regelungen zur Gleichstellung aller Arbeitnehmer*innen einzuführen und umzusetzen. Einen zusätzlichen Schub im Prozess der Einführung von Diversity-Maßnahmen gab das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), das im Jahr 2006 in Deutschland in Kraft trat und Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund von (ethnischer) Herkunft, Geschlecht, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexueller Identität unterbinden soll. Diversitätsdiskurse zeichnen sich ferner durch eine stetige Weiterentwicklung aus.¹⁶

2.4.1 Von der interkulturellen Öffnung zum Diversity-Diskurs im Jobcenter

Die Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland hin zu einer Migrationsgesellschaft (vgl. Filsinger 2017; Hüpping 2017; Mecheril & Rangger 2022) ist charakterisiert durch unterschiedliche Phasen der politischen, sozialen und gesellschaftlichen Einordnung von Zuwanderung. Mit den 1980er Jahren werden die Anfänge eines interkulturellen Öffnungsparadigmas verbunden. Spätestens seit den 2000er Jahren wird die interkulturelle Öffnung als eine Querschnittsaufgabe aller öffentlichen Träger, Organisationen und Einrichtungen definiert. Der Ansatz soll dazu beitragen, exkludierende Strukturen zu erkennen und Diskriminierungsrisiken für Menschen mit Migrationsgeschichte abzubauen, um allen Adressat*innengruppen in einem lokalen Raum einen gleichberechtigten Zugang zu öffentlichen Behörden und Verwaltungseinrichtungen zu gewährleisten (vgl. Filsinger 2017: 640 f.). Interkulturelle Öffnung hinterfragt das grundsätzliche Selbstverständnis und die Kultur einer Organisation und ihre Strukturen,

„Zentraler Angriffspunkt für die Herstellung von ‚Barrierefreiheit‘ ist die ‚Kultur der Institution‘ (Verfassung, Regeln und Normen), wobei gleichermaßen der ‚Personalbestand‘, ‚der materielle Apparat‘ und die

16 Zum Beispiel diskutiert die „Charta der Vielfalt“ soziale Herkunft als Diversity-Dimension und nimmt Bezug auf das Konzept der Intersektionalität, um auf die Verschränkungen von unterschiedlichen Diskriminierungsformen hinzuweisen (vgl. Charta der Vielfalt 2021).

„grundsätzliche Ausrichtung der Strategien‘ der Institutionen in den Blick zu nehmen sind.“ (Ebd.: 645)

Als Ansätze der interkulturellen Öffnung gelten die vier Dimensionen „ressourcenorientierte Öffnung“, „organisatorische Öffnung“, „ergebnisbezogene Öffnung“ und „partizipatorische Öffnung“, die mit spezifischen strategischen Entwicklungsmaßnahmen umgesetzt werden sollen, um die Zielsetzung zu erreichen (vgl. Siegel 2015: 6). Neben der Rekrutierung von Mitarbeitenden mit Migrationsgeschichte ist eine strategische Maßnahme in der Personalentwicklung die Schulung und Fortbildung des Bestandspersonals. Interkulturelle Kompetenz gilt als „Schlüsselqualifikation in Migrationsgesellschaften“ (Filsinger 2017: 649) und hat sich zu einer allgemeinen Anforderung und Erwartung an professionell handelnde Akteur*innen in beruflichen Kontexten entwickelt. Als Qualitätsmerkmal und Selbstverständnis von öffentlichen Verwaltungen steht im Mittelpunkt der Vermittlung

„das Wissen über die Migrationstatsachen [...]. Vor dem Hintergrund von sozialen Praktiken der Kulturalisierung und Ethnisierung, erscheint insbesondere die Bereitschaft und Fähigkeit zur migrationssensiblen, differenzkritischen und dominanzempfindlichen Reflexion von Kategorien mit deren Hilfe die Lebenssituation von Adressatinnen und Adressaten analysiert werden (vgl. Mecheril et al. 2010) als substantiell. Dies impliziert gleichzeitig die kritische Analyse von ‚Interaktionsordnungen‘ sowie von Ungleichheitsstrukturen und Prozessen, also sozialen Mechanismen, die den gleichberechtigten Zugang zu den Ressourcen der Gesellschaft, zu den öffentlichen Dienstleistungen bzw. zu den Ressourcen der jeweiligen Einrichtung unterlaufen.“ (Ebd.: 649)

In den letzten Jahren hat sich der gesellschaftliche Fokus von der interkulturellen Öffnung hin zum Diversitätsdiskurs entwickelt. Es gehört mittlerweile zum Selbstverständnis vieler Organisationen und Institutionen, sich zu Diversity als „Anerkennung von Vielfalt“ zu bekennen.¹⁷ So haben bundesweit 37 Jobcenter mit der Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“ ein grundlegendes Bekenntnis zur Wertschätzung von Vielfalt abgelegt (Charta der Vielfalt 2023). Die Unternehmensinitiative „Charta der Vielfalt e. V.“ versteht sich als ein Arbeitgeber*innenverein zur Förderung von Vielfalt

17 Für einen Überblick über die diversitätsbewusste Ausrichtung in Bereichen der öffentlichen Verwaltung siehe auch ADB 2012; Fereidooni & Zeoli 2016; Aikins et al. 2018.

in Unternehmen und Institutionen. Die Initiative, die von der Bundesregierung unterstützt wird, zeichnet sich vor allem durch ihre große Reichweite aus: So haben ca. 4.300 Organisationen mit 14,3 Mio. Beschäftigten die Charta unterzeichnet (vgl. Kinne 2022). Die Initiative definiert als Ziel die Sensibilisierung von Arbeitgeber*innen und Organisationen für eine vorurteilsfreie Arbeitsumgebung:

„Alle Mitarbeiter_innen sollen Wertschätzung erfahren – unabhängig von Alter, ethnischer Herkunft und Nationalität, Geschlecht und geschlechtlicher Identität, körperlichen und geistigen Fähigkeiten, Religion und Weltanschauung, sexueller Orientierung und sozialer Herkunft.“ (Charta der Vielfalt 2022)

Einige Jobcenter verweisen außerdem in ihren Internetauftritten auf ein Leitbild von Diversity und beteiligen sich u. a. an der Ausrichtung eines jährlichen Diversity-Aktionstages. Die Bundesagentur für Arbeit ist ferner Teil des Förderprogramms „Integration durch Qualifizierung“ (IQ), das vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie vom Europäischen Sozialfonds gefördert wird (IQ-Netzwerk 2017). Das IQ-Netzwerk ist auf migrationsspezifische Themen auf dem Arbeitsmarkt spezialisiert und berät mit der eigens eingerichteten „Fachstelle Interkulturelle Kompetenzentwicklung und Antidiskriminierung“ die Akteur*innen in der Arbeitsverwaltung bei der Umsetzung des betrieblichen Diversity-Managements. Angeboten werden Schulungen, Materialien und Publikationen für Mitarbeitende und Führungskräfte in den Bereichen Antidiskriminierungs- und Sensibilisierungsarbeit. Der Fokus der Antidiskriminierungsarbeit liegt zum einen auf innerbetrieblichen Aspekten einer diversitätsorientierten Arbeitsverwaltung (z. B. Personalentwicklung), zum anderen sollen die Mitarbeitenden in der Arbeitsverwaltung für einen diskriminierungsfreien Umgang mit den Zielgruppen der Leistungsberechtigten sensibilisiert werden.

Als Handlungsansätze und -strategien zur Umsetzung von Diversitätssensibilität in Verwaltung und Behörden gelten zum einen die Statuten der gesetzlichen Regelungen (vgl. ADB 2012: 14). Zum anderen sollen Leitbilder und Leitlinien nach innen und außen die Relevanz von und Identifikation mit den Zielen von Diversity transportieren. Maßnahmen der Organisationsentwicklung für Führungskräfte und Personal in Form von Schulungen und Informationen, durchgeführt von internen und externen Trägern, sollen die thematische Auseinandersetzung in die Organisationen tragen und die Reflexion der eigenen Vorurteile und Haltungen anstoßen.

Mit dem Konzept des Diversity-Managements hat sich ein Steuerungsinstrument etabliert, das in den Leitlinien und -zielen von Organisationen und Institutionen festgelegt ist. In der Forschung zu Diversity-Prozessen wird jedoch kritisch angemerkt, dass mit dem Bekenntnis zu Diversity als einem betrieblichen und organisatorischen Ziel die Gefahr einer bloßen Absichtserklärung einhergeht und durch eine begriffliche Unschärfe der Definition häufig unklar bleibt, wie die postulierten Ziele in die Organisation getragen und dort auch nachhaltig implementiert werden (vgl. Rastetter & Dreas 2016: 319). Beispielhaft kann hier der Umgang mit der Diversitätskategorie „soziale Herkunft“ genannt werden. In der „Charta der Vielfalt“ wird sie beispielsweise als Vielfaltsdimension aufgeführt, im rechtlichen Framework des AGG findet sie sich (noch) nicht wieder.

2.4.2 Diversitätshindernde Faktoren in der Praxis der Jobcenter

Untersuchungen zu den Diskriminierungsrisiken im SGB II und bei seiner Umsetzung durch die Jobcenter verweisen auf eine Reihe von Faktoren, die einer diversitätssensiblen Praxis der Leistungsgewährung entgegenstehen (vgl. Kapitel 1). Kritiker*innen sehen in dem Gesetz die individuellen und vielfältigen Bedarfe der Leistungsberechtigten nicht ausreichend berücksichtigt. Ferner wird Kritik an den unflexiblen und schematischen bürokratischen Prozessabläufen geübt, mit denen rechtliche Vorgaben in den Jobcentern umgesetzt werden (vgl. Brussig et al. 2017). Aber auch die Jobcenter-Mitarbeitenden stehen im Fokus der Betrachtungen: Als diversitätshinderlicher Faktor wird u. a. die wechselseitige Beeinflussung von beruflichem Handeln und individueller Haltung¹⁸ benannt, die Einfluss auf die Ausgestaltung der Arbeitsbeziehung und die Kommunikation mit den Leistungsberechtigten nimmt. Der Grad des Ausagierens von Vorurteilen gegenüber bestimmten Gruppen von Leistungsberechtigten sowie die Bewertung der Angemessenheit von Bedarfen anhand eigener normativer Vorstellungen sind Diskriminierungsrisiken, die Partizipationsprozessen entgegenstehen. So besteht die Gefahr der Benachteiligung und Ungleichbehandlung z. B. durch das Vorenthalten von Informationen, fehlende Beratungsgespräche und die unterschiedlich häufige Anwendung von Sanktio-

18 Zur Betrachtung von professionellem Handeln und Organisationen vgl. auch Busse et al. (2016) und Helsper (2021); migrationsgesellschaftliche Herausforderungen für Organisationen und professionelles Handeln werden ausführlich bei Mecheril und Rangger (2022) beleuchtet.

nierungsmaßnahmen (vgl. Kapitel 2.3). Untersuchungen zum beruflichen Handeln von Jobcenter-Mitarbeitenden fokussieren überwiegend auf Fachkräfte, die im Jobcenter im Bereich Jobcoaching bzw. im Bereich Markt und Integration tätig sind (vgl. Kapitel 2.3). Es ist jedoch davon auszugehen, dass eine Übertragung ihrer Befunde auf die Arbeit von Leistungsgewährenden möglich ist.

2.4.3 Bezugspunkte im Forschungsprojekt: Plädoyer für eine intersektionale Perspektive

Das Forschungsprojekt knüpft an die gesellschafts- und herrschaftskritische Perspektive auf Diversität an. Die intersektionalen Verschränkungen der diversen Kategorien und der mit ihnen verbundenen Diskriminierungsrisiken ist bei der Betrachtung von Diversität in Jobcentern von Bedeutung: Bei den Sonder- und Mehrbedarfen ist es essenziell, dass die Leistungsberechtigten in ihren individuellen Lebensrealitäten und Bedarfen wahrgenommen werden, da diese von Person zu Person sehr unterschiedlich ausfallen können. Den Leistungsberechtigten in Form einer ausführlichen Bedarfsklärung und Beratungspraxis ihre Rechte aufzuzeigen, sollte dabei im Mittelpunkt stehen. Die Bewertung der Rechtmäßigkeit von Bedarfen kann dadurch erschwert werden, dass sie von den Lebensrealitäten der Leistungsgewährenden und ihren Normvorstellungen zu weit entfernt ist. Gerade deswegen ist eine Reflexion der unterschiedlichen sozialen Standorte und Beziehungen notwendig, um Sensibilität und eine verstehende Haltung gegenüber den Leistungsberechtigten und ihren Bedarfen aufzubringen. Weiterhin kann es passieren, dass Mehr- und Sonderbedarfe, die selten auftreten und beantragt und dann bearbeitet werden, einen höheren Verwaltungsaufwand bedeuten. Diversitätssensibleres Handeln bedeutet in jedem Fall, dass Ressourcen wie Wissen und Zeit bestmöglich für den Einzelfall aufgebracht werden, um eine Entscheidung der Gewährung sicherzustellen, die alle rechtskonformen Möglichkeiten ausschöpft und in die Bearbeitung einfließen lässt. Aufgabe der Mitarbeitenden ist es Leistungsberechtigte umfassend zu beraten und im Falle einer Nichtgewährung auf alternative Optionen zu verweisen. Die Ressourcenaufwendung für die jeweiligen Fälle der Leistungsberechtigten kann deshalb unterschiedlich ausfallen. Als Gründe für Informations- und Beratungsdefizite werden häufig unzureichende Schulungen und hohe Arbeitsbelastungen benannt (vgl.

Brussig et al. 2017), was dazu führen kann, dass die individuellen Bedarfe der Leistungsberechtigten nicht ausreichend berücksichtigt werden.

