

1 Einleitung und Fragestellung

Das vorliegende Forschungsprojekt untersucht die Anforderungen, die sich für Jobcenter bezüglich einer diversitätssensiblen Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums stellen. Jobcenter sehen sich zunehmend einem veränderten Adressat*innenkreis mit divergierenden Erwartungen an den Sozialstaat gegenüber. Beispiele für Herausforderungen, sind die Zuwanderung in Folge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine ab 2022 oder der Übergang einer signifikanten Anzahl geflüchteter Menschen aus Syrien und weiteren Herkunftsländern in den Rechtskreis des SGB II seit 2015. Neben diesen migrationsbedingten Veränderungen aufgrund internationaler Entwicklungen ist eine insgesamt vielfältiger werdende Gesellschaft Anlass für die Frage, wie diversitätsorientierte Soziale Sicherung gestaltet werden kann.

Es liegt nahe, diese Frage am Beispiel von Jobcentern und der existenzsichernden Leistungen des SGB II zu untersuchen. Die bedürftigkeitsgeprüften Grundsicherungsleistungen des SGB II sind für diejenigen entscheidend, die keine sozialversicherungspflichtige Erwerbsintegration in Deutschland haben, deren Lebensumstände prekär sind und deren Zugang zu anderen Einkommensquellen oder Sozialleistungen nicht bzw. nicht ausreichend gewährleistet ist. Die Bedingungen der Leistungsgewährung im SGB II durch die Jobcenter sind deshalb von hoher gesellschaftspolitischer Relevanz. Aus der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) und dem Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1 GG) ergibt sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein Anspruch auf die Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums.¹ Die Gestaltung dieser Leistungen und der Ausgestaltung der Verwaltungspraxis der Leistungsgewährung ist ein zentrales Thema im gesellschaftspolitischen Diskurs über soziale Gerechtigkeit und Umverteilung. Armut und die fehlende Berücksichtigung von Bedarfen ist so auch eine Gefahr für die Demokratie, wie sich etwa aus einer Untersuchung des WSI ableiten lässt: Denn mit materiellen Einschränkungen und dem Gefühl geringerer Anerkennung geht bei vielen Betroffenen eine erhebliche Distanz zu zentralen staatlichen und politischen Institutionen

1 BVerfG v. 9.2.2010, BVerfGE 125, 175-260.

1 Einleitung und Fragestellung

einher.² Diversitätssensible Leistungsgewährung bedeutet in diesem Sinne nicht nur die Bearbeitung (und Entscheidung über) Anträge auf Leistungen. Vielmehr steht auch die Organisationskultur auf dem Prüfstand. Wie sich Leistungsberechtigte in der alltäglichen Praxis in Jobcentern anerkannt und wertgeschätzt zu werden, entscheidet über Ihr Vertrauen in sozialstaatliche Institutionen.³ In den letzten Jahren wurden mit Reformen im Bereich des SGB II von „Hartz IV“ zum „Bürgergeld“ Fragen von Anerkennung und sozialer Gerechtigkeit ins Zentrum der rechtspolitischen Diskussion gestellt. Auf der Seite der Geldleistungen, die in diesem Projekt im Fokus standen, hat dies zum Beispiel zu großzügigeren Freibeträgen für sogenanntes Schonvermögen geführt, sowie zu einer (auch inflationsbedingt signifikanten) Erhöhung der Regelsätze. Die Systematik der existenzsicheren Geldleistungen blieb jedoch unverändert.

Unter den Bedingungen einer Massenverwaltung mit ca. 5,8 Millionen Leistungsberechtigten⁴ und ca. 56.700 Beschäftigten⁵ in den gemeinsamen Einrichtungen und 20 000 (Stand 2010) in kommunalen Jobcentern, betrifft dieses Thema viele Menschen, entfaltet aber über den Betroffenenkreis hinaus eine sozialpolitische Dynamik. In Zusammenhang mit den Prekarisierungstendenzen der letzten Jahrzehnte, der Stigmatisierung von Erwerbslosen und den damit verbundenen Auswirkungen auf Arbeitnehmer*innen und den Abstiegsängsten der Mittelschicht bestehen wissenschaftliche Nachweise, dass Abstiegsängste seit der Einführung des SGB II zugenommen haben⁶.

Der Zugang zu Leistungen der Existenzsicherung und ihre Gestaltbarkeit haben Einfluss auf die Verwirklichung sozialer Rechte, insbesondere für vulnerable Gruppen. Aus sozial- und rechtsstaatlicher Perspektive geht es darum, Lücken in der Existenzsicherung zu schließen und den verfassungsrechtlichen Anforderungen an ein soziokulturelles Existenzminimum über die Gewährung von abweichenden Bedarfen jenseits der Regelleistungen Rechnung zu tragen. Auch innerhalb eines stark pauschalierten Systems ist die Berücksichtigung diversitätsbezogener Bedarfe denkbar.

Hier wäre der Maßstab der Gleichbehandlung aller Leistungsberechtigten (soweit rechtlich möglich) im Sinne einer Anerkennung besonderer

2 Vgl. Brülle/Spannagel (2023).

3 Zu Institutionen allgemein: Brülle/Spannagel (2023).

4 Statistik der BA für Juni 2024.

5 In Vollzeitäquivalenzen, sodass die Personenzahl infolge Teilzeit höher liegt, s. Kl. Anfrage der Linken, BT-Drs. 19/10601.

6 Vgl. die Beiträge in Betzelt/Bode 2018.

Bedürfnisse aus kulturellen oder religiösen Gründen, wegen des Alters oder Geschlechts zu erweitern. Die Frage, welche Bedarfe als normal und auf dem Niveau der Grundsicherung als essentiell für die soziale, kulturelle und politische Teilhabe gelten, stellt sich vor dem Hintergrund diverser Lebensrealitäten zunehmend neu.

Die rechtliche Rahmung der Leistungsgestaltung, die interne Organisationskultur, aber auch das Image der Behörde im gesellschaftlichen Diskurs um gerechte Leistungen und gerechten Umgang mit dem Adressat*innenkreis sind gleichfalls wesentliche Faktoren für die Arbeitsbelastung, Arbeitszufriedenheit, Motivation und Gesundheit der Beschäftigten in Jobcentern. Die Personen, die über existenzsichernde (Geld)Leistungen entscheiden, stehen zwischen den divergierenden Erwartungen der Antragsteller*innen nach Bedürfniserfüllung und den Erwartungen der Behördenleitungen, Kommunen und Bundesagentur für Arbeit nach Erfüllung der Zielvorgaben im Rahmen der Governance im SGB II.

Aus Sicht der Beschäftigten in Jobcentern und ihrer Personalvertretungen sind die Themen Arbeitszufriedenheit, Gesundheit und Möglichkeiten der Kompetenz- und Personalentwicklung ebenfalls mit dem Image der Behörde und den sozialstaatlichen Rahmenbedingungen, unter denen sie ihre Arbeit leisten, verknüpft.

Das vorliegende interdisziplinäre Vorhaben strebt an, die Anforderungen für Jobcenter bezüglich einer diversitätssensiblen Sicherung des soziokulturellen Existenzminimums zu untersuchen und praxisnahe Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Jobcenter können auf die skizzierten Herausforderungen nicht ausschließlich mit interkultureller Kommunikation und Diversity Management reagieren. Es gilt, Vorgaben und Ziele einer diskriminierungs- und barrierefreien Sozialverwaltung umzusetzen. Obwohl existenzsichernde Leistungen nach dem SGB II hochstandardisiert sind, bieten sie jenseits der Regelbedarfspauschalen Gestaltungsspielräume für heterogene Bedarfslagen. Darüber hinaus können durch die vorliegende Erhebung Bedarfe erkennbar werden, die aktuell im Leistungskatalog nicht abgebildet sind. Diese erfordern gesetzgeberische Aktivitäten, um Lücken in der Existenzsicherung zu schließen.

Unser Forschungsvorhaben analysiert Fallstricke und Gelingensbedingungen einer diversitätssensiblen Leistungsgewährung im SGB II – bezogen auf die unterhaltssichernden Leistungen (Regel-, Mehr-, Unterkunftsbedarfe, einmalige Leistungen wie die Erstausstattungen). Das Projekt betritt Neuland, da bisher kaum Untersuchungen zu Gestaltungsräumen in diesem Leistungsbereich vorliegen. Eine interdisziplinäre Perspektive , die

1 Einleitung und Fragestellung

sowohl sozialwissenschaftliche als auch auf juristische Ansätze zum SGB II verbindet, wurde gewählt, um den Forschungsbedarf zu decken.

1.1 Fragestellungen und Erkenntnisinteresse

Ziel des Projekts ist es, Fallstricke und Gelingensbedingungen einer diversitätssensiblen Leistungsgewährung in Jobcentern zu erforschen.

Diesem Erkenntnisinteresse näherte sich das Projekt mit den folgenden Fragerichtungen:

- (1) Welche Probleme und Möglichkeiten bestehen juristisch bei der Berücksichtigung spezifischer Bedarfe im Hinblick auf Diversität unter den Leistungsberechtigten (z. B. hinsichtlich der Kategorien „Migrationshintergrund“, Geschlecht, Alter)?
- (2) Wie kann eine diversitätssensible Leistungsgewährung, die die Perspektive der Sozialberatung, Mitarbeitenden der Leistungsträger und die möglicherweise divergierenden Erwartungen von Leistungsberechtigten zusammenführt, in einem überwiegend pauschalisierten Leistungssystem gestaltet sein?
- (3) Wie lassen sich diversitätssensible Entscheidungsprozesse in der Leistungsgewährung sichern und so auch die Arbeitsbelastung für Mitarbeitende reduzieren bzw. die Arbeitssituation verbessern?

Hieraus soll das Projekt Anstöße zur einer Organisationsentwicklung geben, die eine diversitätsgerechten und diskriminierungskritische Gewährungspraxis und dazugehörige Haltung der Fachkräfte in Jobcentern stützt. Diese zielt konkret auf Fortentwicklung der Materialien und Regularien im Leistungsbereich der Jobcenter. Darüber hinaus wird der Blick auf die gesetzlichen Ausgestaltungen von existenzsichernden Sozialleistungen und dem Diskriminierungsschutz im Sozialrecht zu richten sein.

Die so aufgeworfenen Fragen erfordern einen Blick auf Recht und Rechtsanwendung, die Organisationskultur und die Gestaltungsspielräume der Mitarbeitenden. Die zu erwartenden Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung dürften sich auf die sozialrechtlichen Ansprüche im SGB II richten, die möglicherweise Anpassungsbedarfe aufweisen, um diversitätsbezogenen Bedarfen umfänglich gerecht zu werden. Dies dürfte nicht nur den Leistungskatalog betreffen, sondern auch Regelungen zur adressatengerechten Beratung und Konfliktlösung sowie Beschwerde- und Rechtschutzinstrumentarien (inklusive der Zugänge hierzu).

1.2 Ebenen und Begriffsverständnis diversitätssensibler Leistungsgewährung

Um die hohen Fallzahlen im SGB II – Bereich zu bewältigen, sind Jobcentermitarbeitende auf unterstützende Materialien angewiesen, die ihnen die schnelle und richtige Entscheidung im Einzelfall – aus Gleichbehandlungsgründen anhand einheitlicher Kriterien – ermöglichen. Insbesondere in atypischen Fällen in den ein Spielraum der gesetzlichen Norm ausgelotet werden muss, ist mit Anpassungsbedarfen zu rechnen. Hier könnten weitere Kriterien und Erläuterungen nötig werden, um eine diskriminierungskritische und diversitätssensible Ermessensausübung abzusichern und zu ermöglichen.

Sicherlich werden hierzu auch Erwartungen an Maßnahmen zu Kompetenzentwicklung, zu Austausch- und Reflexionsräumen, zu auskömmlichen Ressourcen und verbesserten Abläufen seitens der Fachkräfte artikuliert. Eine diversitätssensible und diskriminierungskritische Organisationskultur und Haltung der Fachkräfte könnte so auch mittelbar durch rechtliche Vorgaben an Verfahren, Kompetenzen und Ressourcen mitgestaltet werden.

1.2 Ebenen und Begriffsverständnis diversitätssensibler Leistungsgewährung

Diversitätssensible Leistungsgewährung hat nach unserem Verständnis verschiedene Ebenen. Zunächst besteht auf Seiten der Kund*innen der Jobcenter, also der Leistungsberechtigten des SGB II, eine breite Vielfalt. Diversität auf der Seite der Leistungsberechtigten kann bedeuten, dass sich aus Hintergründen wie Religion, kultureller oder ethnischer Herkunft, Geschlecht und Alter besondere Bedarfe ergeben, die sich in einem standardisierten Leistungssystem ggf. nicht abbilden und nicht über die üblichen Regelleistungen bzw. Kosten der Unterkunft finanziert werden können.

Es können sich auch besondere Kommunikationsanforderungen stellen, die auf Lebensumstände oder Hintergründe der Leistungsberechtigten zurückzuführen sind. Auch unter den Mitarbeitenden der Jobcenter finden sich Menschen mit vielfältigen Hintergründen, wenngleich auch die Behörde Jobcenter (noch) kein Abbild der gesellschaftlichen Vielfalt ist. Aus Perspektive der Jobcenter Mitarbeitenden stellt sich die Frage nach dem professionellen Umgang mit Diversität auf der Seite der Leistungsberechtigten und nach den rechtlichen Rahmenbedingungen des Umgangs mit diversitätsbedingten Bedarfen. Von Bedeutung ist außerdem die Reflexion eigener Bilder und Zuschreibungen bezogen auf die genannten Gruppen und Diversitätskategorien, die ebenfalls die Praxis prägen können und die der Reflexion bedürfen. Auf einer dritten Ebene kann diversitätssensi-

1 Einleitung und Fragestellung

ble Leistungsgewährung die organisationale Ebene adressieren. Das kann Arbeitsorganisation, Organisationskultur, rechtliche Rahmenbedingungen (Gesetze, verwaltungsinterne Regeln) betreffen, aber auch strukturelle Entscheidungen des Leistungsträgers über die Ansprache und Arbeit mit bestimmten Zielgruppen (etwa spezielle Anlaufpunkte für Geflüchtete aus der Ukraine) oder die eigene interne Auseinandersetzung mit dem Thema Diversity. Das Projekt hat alle drei genannten Ebenen im Blick und möchte sie mit den Beschäftigten in einem Forschungsprozess beleuchten.

Wie eine diversitätssensible Leistungsgewährung im Ergebnis praktisch aussehen kann, bedarf auch nach diesem Projekt weiterer Forschung und Diskussionen in der Praxis der Leistungsgewährung.

Nach unserem Verständnis geht es nicht vordringlich um die Einführung spezifischer Bedarfe für bestimmte Gruppen, sondern in erster Linie um die Herstellung einer inklusiven Organisationskultur. Diversitätsbezogene Organisationsentwicklung reduziert Konflikte, wenn sie Sensibilisierung und Reflexion befördert, Diversity-Kompetenzen ausbaut, interkulturelle Öffnung forschreibt, Sprachbarrieren und andere Hürden abbaut, Weisungen und sonstige Verwaltungsrichtlinien optimiert, um diversitätsbezogene Bedarfe erkennbar zu machen. Das bedeutet für Jobcenter, die verschiedenen Bedürfnisse und Hintergründe von Leistungsberechtigten auf allen Ebenen des Prozesses der Leistungsgewährung zu berücksichtigen. Kommunikation, Interaktion und die interne Ausgestaltung der Entscheidungsprozesse sollen dabei darauf ausgerichtet werden, Hürden beim Zugang zu Leistungen abzubauen und Leistungsberechtigten in ihrer Vielfalt individuell gerecht zu werden. Hierfür bedarf es einer Bestandsaufnahme, was die aktuellen Herausforderungen sind.

1.3 Einordnung des Projekts in die aktuellen Entwicklungen zum SGB II

Die Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende im Jahr 2005 geht aus einem sozialpolitischen Paradigmenwechsel in der Bundesrepublik hervor, der sich im SGB II in der Leitidee und dem Konzept der „Aktivierung“ wiederfindet (vgl. Brütt 2011; Brüll et al. 2016; Freier 2016; Neu 2017; Molle 2017, 2019; Bäcker et al. 2020). Zum Schlüsselbegriff im „aktivierenden Sozialstaat“ wird die Eigenverantwortlichkeit mit dem „Ziel der Eingliederung in Arbeit“ (Abschnitt 1 SGB II), das mit dem Grundsatz des „Forderns und Förderns“ umgesetzt werden soll. An Arbeitssuchende im Arbeitslosengeld-II-Bezug wird die verpflichtende Übernahme von Eigen-

verantwortung delegiert, die von Maßnahmen wie Sanktionen (Kürzung von Geldleistungen) begleitet wird (vgl. Bäcker et al. 2020). Von Personen wird sowohl ein Eigeninteresse als auch ein Verantwortungsgefühl gegenüber der Gesellschaft erwartet, keine Transferleistungen zu beziehen (vgl. Neu 2017: 88). Im Gesetz spiegelt sich diese Fokussierung auch in der Zielsteuerung durch § 48b SGB II (inkl. der Kennzahlen nach § 48a) wider, wobei die messbaren Ziele der Arbeitsmarktintegration im Mittelpunkt stehen und eine Operationalisierung des Ziels der Sicherung der Menschenwürde durch Verwaltungshandeln nach Einschätzung von Brülle et al. (2016: 16) noch aussteht. Als zentrales Ziel der Grundsicherung gilt neben dem Ziel der Aktivierung und Ermöglichung eines Lebens außerhalb des Hilfebedarfs, eine Lebensführung zu ermöglichen, die ‚der Würde des Menschen entspricht‘ (§ 1 [1] SGB II und SGB XII) (vgl. Bäcker et al. 2020; Brütt 2020).

Zum 01.01.2023 trat eine Novellierung des SGB II in Kraft, die die vormals als „Hartz IV“ bezeichnete Grundsicherung für Arbeitssuchende durch das „Bürgergeld“ ablöst. Mit der Neuregelung ergibt sich eine Reihe von Veränderungen, etwa bei der Anrechnung von Einkommen, der Erhöhung des Regelsatzes und der Ausweitung von Karentzeiten für Vermögenswerte (vgl. Rosenow 2022). Im Bereich der Arbeitsmarkteingliederung soll die Partizipation der Arbeitssuchenden gestärkt werden (z. B. Abschaffung des Vermittlungsvorrangs). Grundsätzlich behält die Neugestaltung das Aktivierungsparadigma von „Fördern und Fordern“ bei.⁷ Aufgrund der Aktualität der SGB-II-Reformen in Richtung „Bürgergeld“ (die aktuell weiter andauern) liegen noch keine Erkenntnisse über die Wirkungen der neuen Regelungen vor. Auch liegen kaum Erkenntnisse vor, wie die neuen Vorgaben in die vorhandenen Strukturen der Jobcenter aufgenommen werden. Aus juristischer Perspektive sind die Struktur und die Voraussetzungen der Ansprüche auf Geldleistungen auf der Ebene der Bedarfsermittlung im Wesentlichen unverändert geblieben.

Forschungen und Untersuchungen, die sich mit dem SGB II vor der Neuorientierung in Richtung Bürgergeld beschäftigen, weisen darauf hin, dass sich die Umsetzung zwischen den Jobcentern unterscheiden kann. So zeigt sich in Interviews mit Beschäftigten der Jobcenter, dass Ziele wie die Integration in Arbeit oder die soziale Integration je nach Jobcenter einen

⁷ So wird z. B. der § 14 (Beratungsauftrag) stärker ausformuliert und in § 15 die vormalige „Eingliederungsvereinbarung“ in „Potenzialanalyse und Kooperationsplan zur Verbesserung der Teilhabe“ umbenannt und modifiziert (vgl. Rosenow 2022).

1 Einleitung und Fragestellung

unterschiedlichen Stellenwert haben (vgl. Boockmann & Scheu 2018). Die Forschung weist darauf hin, dass die aktivierende Arbeitsmarktpolitik die Möglichkeiten gesellschaftlicher Teilhabe stärker auf die Ausübung einer Lohnarbeit und weniger auf staatliche Transferleistungen stützt (vgl. Neu 2017: 87 f.). Darüber hinaus ist der soziale Status ein Faktor, der zu Diskriminierungen führt und in intersektionalen Verschränkungen zu anderen „Merkmälern“ steht (vgl. Chassé 2022). Weiterhin konzentriert sich die Forschung meistens auf die Praxis im Arbeitsförderungsbereich, hier besteht gleichwohl Anschlussfähigkeit für den Bereich der existenzsichernden Geldleistungen.

1.4 Partizipativer Forschungsansatz

Dem Projekt liegt ein diskriminierungskritischer Ansatz zur Praxis sozialer Institutionen zugrunde. Es nimmt jedoch keine enge diskriminierungsrechtliche Perspektive ein. Im Vordergrund stehen so zwar die Wahrnehmung, Analyse und kritische Thematisierung und Reflexion der diskursiven Herstellungsprozesse von Zugehörigkeitsordnungen und ihrer Überschneidungen, jedoch nicht in einer alleinigen forschenden Fremdbetrachtung von außen, sondern in einem gemeinsamen Prozess mit den Akteur*innen der Sozialbehörden. In einem partizipativen Verfahren kann ein Reflexionsraum ermöglicht werden, der in Anlehnung an die Methode Zukunftswerkstatt optimalerweise in Organisationsentwicklungsprozessen mündet oder bereits bestehende Prozesse unterstützt. „Partizipative Forschung“ meint ein gemeinsames Vorhaben von wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Akteur*innen (von Unger 2019: 233). Auch im Kontext von empirischen Forschungsmethoden ist es zentral, die klassische hierarchische Begegnung der verschiedenen Beteiligten kritisch zu hinterfragen und partizipative Methoden einzufordern. Methoden der Praxisforschung, wie sie Alisch und May (2017) dargelegt haben, zielen darauf, durch „Forschung Veränderungen der Praxis“ zu erreichen (ebd.: 12), indem partizipative Ansätze Forschende und Beforschte näher zusammenrücken lassen, um so zur Verbesserung und Weiterentwicklung der Praxis beizutragen (ebd.: 13). Diesem Ansatz wurde im Forschungsprojekt gefolgt, indem mit den partizipativ angelegten Methoden World Café und Werkstattgespräch gearbeitet wurde.