



Antidiskriminierungsstelle
des Bundes



Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Martin Brussig, Dorothee Frings, Johannes Kirsch



Nomos

Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Erstellt im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes

Autor_innen

Prof. Dr. Martin Brussig

leitet die Forschungsabteilung Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Prof. Dr. Dorothee Frings

lehrt Verfassungs-, Verwaltungs- und Sozialrecht für die Soziale Arbeit an der Hochschule Niederrhein

Johannes Kirsch

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Danksagung

Wir bedanken uns bei Eva Maria Andrades, Willi Derbogen, Hartmut Reiners und Birte Weiß, die in Beratungsstellen der Antidiskriminierungsarbeit in Berlin, Bremen, Duisburg und Hamburg arbeiten und von ihren Erfahrungen berichteten. Anja Weiß, Professorin für Soziologie mit Schwerpunkt Makrosoziologie und transnationale Prozesse an der Universität Duisburg-Essen, hat in der Startphase des Projektes beratend zur Seite gestanden. Ebenso gilt unser Dank den 25 Expert_innen, die in den Expertenworkshops Diskriminierungsrisiken mit uns diskutiert haben und vor dem Abschluss unserer Arbeiten erneut zusammenkamen, um unsere Handlungsempfehlungen zu diskutieren.

Wir bedanken uns bei den zuständigen Stellen der Bundesagentur für Arbeit, vor allem bei Sabine Schwarz, die uns bei unserer Untersuchung durch die Bereitstellung von Dokumenten und Empfehlungen an Geschäftsführer_innen in Arbeitsagenturen und Jobcentern behilflich waren. Mithilfe der Bundesagentur für Arbeit sowie speziell eines Jobcenters in kommunaler Alleinzuständigkeit konnten wir die Untersuchung so durchführen, wie sie von uns geplant war. Unser Dank gilt darüber hinaus den Mitarbeiter_innen an den Fallstudienstandorten.



Inhalt

1	Ziele der Untersuchung	11
1.1	Auftrag und Fragestellungen	11
1.2	Zum Gegenstand der Untersuchung: die Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung	12
1.3	Vorgehen in der Untersuchung	13
1.4	Reichweite und Belastbarkeit der Ergebnisse	15
2	Konzept von Diskriminierung und Konsequenzen für die Analyse	17
2.1	Einleitung	17
2.2	Diskriminierung und allgemeiner Gleichheitssatz	17
2.3	Diskriminierung und Menschenwürde	18
2.4	Bildung von Kategorien	19
2.5	Diskriminierungsmechanismen	20
2.6	Die verschiedenen Kategorien	22
2.7	Konsequenzen für die Analyse	25
3	Exploration des Untersuchungsfeldes: Gespräche in Beratungsstellen der Antidiskriminierungsarbeit und Expertenworkshops	26
3.1	Einleitung	26
3.2	Gespräche mit Expert_innen in Antidiskriminierungsberatungsstellen	26
3.3	Expertenworkshops	29
3.4	Schnittstellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung als Diskriminierungsrisiko:	
	das Beispiel von gesundheitlich beeinträchtigten Arbeitssuchenden	35
3.4.1	Einleitung	35
3.4.2	Allgemeine vs. spezifische Instrumente der Arbeitsförderung: das Beispiel des Eingliederungszuschusses für behinderte und schwerbehinderte Menschen	35
3.4.3	Systematische Unterschiede zwischen Kostenträgern in der Beurteilung gesundheitlicher Beeinträchtigungen	36
3.4.4	Divergenzen zwischen Arbeitsagenturen und Rentenversicherung bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit	37
3.4.5	Interne Schnittstellen (I): Ruhen der Aktivierung für die Dauer der sozialmedizinischen Begutachtung der Leistungsfähigkeit	38
3.4.6	Interne Schnittstellen (II): die Kooperation des Ärztlichen Dienstes der BA mit den Integrationsfachkräften	38
3.5	Fazit aus der Exploration: konvergente und divergente Einschätzungen zu Diskriminierungsrisiken	39
4.	Literaturanalyse über Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung	41
4.1	Fragestellungen und Vorgehen	41
4.1.1	Fragestellungen der Literaturanalyse	41
4.1.2	Das Vorgehen bei der Quellensammlung	42
4.1.3	Zur Entwicklung des Forschungsstandes	43
4.2	Arbeitsvermittlungsorganisationen als Strukturgeber von Ungleichheit:	
	drei klassische Studien über Diskriminierungsrisiken durch Sozialbehörden	44
4.2.1	Einleitung	44
4.2.2	Peter M. Blau: The Dynamics of Bureaucracy (1955)	44

4.2.3	Yehekel Hasenfeld: Human Service Organizations (1983)	45
4.2.4	Michael C. Lipsky: Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services (1980)	48
4.2.5	Fazit: Diskriminierungsrisiken durch die Arbeitsverwaltung – ein klassisches Forschungsthema	50
4.3	Diskriminierungsrisiken in der Arbeitsvermittlung im Lichte der sozialwissenschaftlichen Forschung	51
4.3.1	Erfahrungen von Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung: die Perspektive von Betroffenen	51
4.3.2	Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe in der Arbeitsvermittlung	62
4.3.3	Diskriminierungsrisiken in ausgewählten Prozessen	71
4.4	Fazit: Diskriminierung bislang kaum explizit untersucht	95
4.4.1	Konvergente und divergente Befunde zu Diskriminierungsrisiken	95
4.4.2	Forschungsbedarf	96
5	Rechtsexpertise: Stand des Diskriminierungsschutzes und Regelungslücken	99
5.1	Einleitung	99
5.2	Grundlegende Probleme des Diskriminierungsschutzes in der Arbeitsverwaltung	100
5.2.1	Die Einordnung der Leistungen der öffentlichen Arbeitsmarktintegration im deutschen Sozialsystem	100
5.2.2	Die Zielsetzungen der Arbeitsverwaltung	101
5.2.3	Das Mehrebenensystem zwischen Bundesrecht, Verfassungsrecht, Recht der Europäischen Union, Rechtssetzungen des Europarats und den UN-Konventionen	102
5.2.4	Die sozialrechtlichen Diskriminierungsverbote	103
5.2.5	Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Gleichheit und Teilhabe für die öffentliche Sozialverwaltung	105
5.2.6	Einwirkungen des Rechts der Europäischen Union	109
5.2.7	Einwirkungen des Rechts des Europarats	112
5.2.8	Einwirkungen der UN-Konventionen	114
5.2.9	Zusammenfassung der Diskriminierungsverbote	116
5.3	Umsetzung des Diskriminierungsschutzes im nationalen Recht	120
5.3.1	Diskriminierungsschutz und allgemeine Risiken – unabhängig von den einzelnen Kategorien	120
5.3.2	Spezieller Diskriminierungsschutz in Hinblick auf die Dimension des Rassismus, der ethnischen Herkunft sowie der Religion	138
5.3.3	Spezieller Diskriminierungsschutz in Hinblick auf die Dimension des Geschlechts und der sexuellen Identität	149
5.3.4	Spezieller Diskriminierungsschutz in Hinblick auf die Dimension der Behinderung	159
5.3.5	Spezieller Diskriminierungsschutz in Hinblick auf die Dimension des Alters	172
5.3.6	Spezieller Diskriminierungsschutz in Hinblick auf die Kategorie der sozialen Herkunft	178
5.4	Diversity-wirksame gesetzliche Regelungen	183
5.4.1	Prävention und Beschwerdemanagement	183
5.4.2	Personalpolitische Vorgaben und Anweisungen	184
5.5	Zusammenfassung der Ergebnisse der Rechtsexpertise	185
6	Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz mit Kennzahlen: das Beispiel der Zielvereinbarungen im SGB II	187
6.1	Fragestellungen und Quellen	187
6.2	Zielvereinbarungen zwischen BMAS und Bundesagentur für Arbeit	188
6.3	Zielvereinbarungen zwischen BMAS und Bundesländern	197
6.4	Fazit: Abbau von Diskriminierungsrisiken in Zielvereinbarungen	203

7	Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz in Weisungen: ausgewählte Dokumente	205
7.1	Einleitung: zum Stellenwert der Dokumentenanalyse	205
7.2	Die Leitfragen der Dokumentenanalyse	206
7.3	Analyse eines Programmpapiers: das Beispiel Fachkräftemangel	207
7.3.1	Ziel und Inhalt	207
7.3.2	Detailanalyse: Arbeitsmarkttransparenz erhöhen	209
7.3.3	Detailanalyse: Erwerbsbeteiligung von Älteren erhöhen	210
7.3.4	Fazit: Diskriminierungsrisiken noch nicht „mitgedacht“	211
7.4	Dokumente zum Diversity-Management in der BA	212
7.4.1	Einleitung	212
7.4.2	Funktion und Inhalt der „Handlungsempfehlung zum Aufbau eines Diversity-Managements in der Bundesverwaltung“	213
7.4.3	Kritische Bewertung	215
7.4.4	Fazit: Bundesagentur ist ein Vorreiter im Diversity-Management	216
7.5	Analyse eines Fachkonzepts: das Beispiel Arbeitsvermittlung	216
7.5.1	Funktion und Inhalt des Fachkonzepts	216
7.5.2	Elemente der Prävention von Diskriminierung	219
7.5.3	Diskriminierungsrisiken	220
7.5.4	Fazit: Diskriminierungsrisiken durch fehlende Individualisierung	222
7.6	Analyse von Dienstabweisungen: gewaltbetroffene Frauen	223
7.6.1	Inhalt und Ziel	223
7.6.2	Elemente zur Prävention von Diskriminierung	223
7.6.3	Fazit: ein Positivbeispiel zum Umgang mit Diskriminierungsrisiken	226
7.7	Eine kurze vergleichende Auswertung: latente Diskriminierungsrisiken und differenzierter Diskriminierungsschutz	226
8	Fallstudien in Arbeitsagenturen und Jobcentern	229
8.1	Fragestellungen und Vorgehen	229
8.2	Praktiken mit Diskriminierungsrisiken	231
8.2.1	Kennzahlensteuerung	231
8.2.2	Kundensegmentierung	237
8.2.3	Diskriminierungsrisiken im eigentlichen Vermittlungshandeln	240
8.2.4	Ausgabe von Bildungsgutscheinen/Zuweisung in vermittlungsfördernde Maßnahmen	245
8.3	Vorkehrungen und Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes	250
8.3.1	Organisatorische Vorkehrungen	250
8.3.2	Diskriminierungsschutz als Gegenstand von Fortbildung, Teambesprechungen, Supervision, Coaching	255
8.3.3	Kundenrechte als Mittel des Schutzes vor individueller Diskriminierung: Beschwerden und Widersprüche	258
8.3.4	Die Rolle der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt	265
8.3.5	Diversity-Management und Diskriminierungsschutz	270
8.4	Fazit zu den Ergebnissen der Kurzfallstudien	275

9 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen	278
9.1 Zusammenfassung und Hauptergebnisse: zentrale Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung	278
9.1.1 Ziel und Vorgehen der Studie	278
9.1.2 Diskriminierungsschutz, Diversity und gute Praxis	279
9.1.3 Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung	280
9.2 Handlungsempfehlungen	286
9.2.1 Stellung im Verfahren verbessern und Partizipation stärken	286
9.2.2 Transparenz der Entscheidungen verbessern	288
9.2.3 Professionalisierung der Mitarbeiter_innen erhöhen	289
9.2.4 Kennzahlensteuerung weiterentwickeln und sorgfältig überwachen	291
9.2.5 Zusammenarbeit an Schnittstellen verbessern	292
9.2.6 Vermeidung von Ausgrenzung wegen eines Diskriminierungskriteriums	294
9.2.7 Rechtsschutz gegen Diskriminierung stärken	297
9.2.8 Der Herausbildung stereotyper Arbeitsmarktsegmente gegensteuern	299
9.2.9 Möglichen Arbeitgeberdiskriminierungen entgegenwirken	300
9.2.10 Durch Forschung das Wissen um Diskriminierungsrisiken und die Möglichkeiten eines wirksamen Diskriminierungsschutzes weiterentwickeln	302
Literaturverzeichnis	303
Abkürzungsverzeichnis	335
Glossar	339

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Expertenworkshop „Menschen mit Behinderung“	30
Abbildung 2: Expertenworkshop „Ethnische Herkunft und Religion“	32
Abbildung 3: Expertenworkshop „Trans*Personen“	33
Abbildung 4: Übersicht zu den differenzierten Folgen von Arbeitslosigkeit, nach Kritzinger et al. 2009	53
Abbildung 5: Lösungsräume und Handlungsfelder zur Ausweitung des Fachkräftepotenzials	208
Abbildung 6: Definition der Profillagen	218

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bewertung der Beratungsgespräche nach Alter, Geschlecht und weiteren Merkmalen durch ALG-II-Beziehende	60
Tabelle 2: Übersicht der Diskriminierungsverbote für den Bereich der Arbeitsverwaltung	117
Tabelle 3: Leistungen der Arbeitsförderung zum Nachteilsausgleich wegen der „sozialen Herkunft“	179
Tabelle 5: Synopse zu den Zielvereinbarungen des BMAS mit der BA, Teil 1: Quantifizierte Ziele	192
Tabelle 6: Synopse der Zielvereinbarungen von BMAS mit BA, Teil 2: Weitere Ziele und Jahresberichte der BA	194
Tabelle 7: Auswertungstabelle ZV BMAS-Länder (zkT)	198
Tabelle 8: Beschlüsse und Einschätzungen	201

1 Ziele der Untersuchung

1.1 Auftrag und Fragestellungen

Der Bereich der personenbezogenen Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung, allen voran die Vermittlung in Arbeit, bildet ein ganz wesentliches Tor zum Eintritt in den Arbeitsmarkt und zur Teilhabe am beruflichen und damit auch am gesellschaftlichen Leben für jede_n Arbeitssuchende_n. Die Folgen von Diskriminierungen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung können daher für die betroffenen Personen besonders schwerwiegend sein. Darüber hinaus sind Diskriminierungen auch gesamtgesellschaftlich höchst relevant, sind die Arbeitsverwaltungen als fester Bestandteil moderner Sozialstaaten darauf ausgelegt, Chancenunterschiede auszugleichen, statt zu verstärken. Zugleich sind die Anforderungen an die institutionellen Strukturen der öffentlichen Arbeitsvermittlung besonders vielfältig. Dies gilt in Hinblick auf die Heterogenität der Zielgruppe der Arbeitsverwaltung, die ausgeprägte Einzelfallausrichtung der Eingliederungsstrategien und die hohen persönlichen und gesellschaftlichen Erwartungshaltungen der Arbeitssuchenden und von Politik und Öffentlichkeit. Diskriminierungsrisiken, die sich in Organisationsstrukturen verbergen, wirken subtil. Können sie identifiziert und vermindert werden, sind die positiven Wirkungen ungleich höher als bei der Bekämpfung von Einzelfällen.

Die Studie umfasst zwei übergreifende Forschungsfragen: *Erstens* eine Untersuchung institutioneller und organisatorischer Diskriminierungsrisiken (siehe für eine begriffliche Einführung Kapitel 2 und speziell Abschnitt 2.5) bei der Inanspruchnahme von Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung und *zweitens* eine Untersuchung von Diversity-Maßnahmen und des Diskriminierungsschutzes in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Zusammengefasst geht es um eine Analyse der Diskriminierungsrisiken, Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes, eine Bestandsaufnahme des Diversity-Managements und verbleibende Regelungslücken.

Diskriminierungen erfolgen in Hinblick auf bestimmte Dimensionen (auch Merkmale/Kategorien genannt). Besonderes Gewicht liegt auf den Dimensionen, die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) benannt werden, also auf Diskriminierungen aus Gründen der „Rasse“ oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität. Darüber hinaus wird auf das Diskriminierungsmerkmal der sozialen Herkunft eingegangen. Der Schwerpunkt liegt hierbei auf institutionellen und organisatorisch bedingten Diskriminierungen.

Die Studie ist nicht auf die Feststellungen von Diskriminierungen in der Arbeitsverwaltung angelegt, sondern darauf gerichtet, Prozesse mit erhöhtem Diskriminierungspotenzial zu identifizieren – ggf. auch für eine mögliche Anschlussforschung – sowie einen eventuellen Bedarf an Maßnahmen zur Verbesserung der Diversity-Ausrichtung, zum Schutz vor Diskriminierung und zur Aufdeckung von Diskriminierung zu ermitteln.

1.2 Zum Gegenstand der Untersuchung: die Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Gegenstand der Untersuchung ist die öffentliche Arbeitsvermittlung durch Arbeitsagenturen und Jobcenter. Arbeitsagenturen sind lokale Einrichtungen („Agenturen für Arbeit“) der Bundesagentur für Arbeit, die für ein bestimmtes regionales Gebiet zuständig sind (Agenturbezirke). Es gibt in Deutschland 156 Agenturbezirke, die im Regelfall mehrere Landkreise umfassen. Darüber hinaus gibt es zehn Regionaldirektionen, die die Fachaufsicht über die Agenturen für Arbeit in ihrem regionalen Zuständigkeitsbereich ausüben. Zudem verfügt die Bundesagentur für Arbeit über eine Zentrale, die ihren Sitz in Nürnberg hat.

Die Bundesagentur für Arbeit (im Folgenden BA genannt) setzt mit ihren Einrichtungen, also der Zentrale, den Regionaldirektionen und den lokalen Arbeitsagenturen, das Dritte Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) um. Sie ist zuständig für Personen, die der Arbeitslosenversicherung angehören, also entweder Beiträge in die Arbeitslosenversicherung entrichten oder Arbeitslosengeld (oft auch als Arbeitslosengeld I bezeichnet) erhalten. Sie ist darüber hinaus zuständig für die Beratung und Arbeitsvermittlung aller übrigen Personen, sofern sie keine Leistungen der Grundsicherung nach SGB II erhalten. Diese Personen ohne Leistungsbezug, die ebenfalls Dienstleistungen der Arbeitsagenturen beanspruchen können, werden auch als „Nichtleistungsbeziehende“ bezeichnet. Finanziert werden die Leistungen der Bundesagentur für Arbeit aus den Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung sowie aus einem Bundeszuschuss. Das Arbeitslosengeld wird als Prozentsatz des zuvor erworbenen Einkommens berechnet. Es ist also weder pauschaliert noch bedürftigkeitsgeprüft. Die Bezugsdauer hängt von der Vorversicherungszeit und dem Lebensalter ab. Sie liegt mindestens bei sechs, im Regelfall bei zwölf Monaten und kann für Ältere bis zu 24 Monate betragen.

Die öffentliche Arbeitsvermittlung wird nicht nur durch die Agenturen für Arbeit organisiert, sondern darüber hinaus durch Jobcenter. Es gibt ca. 400 Jobcenter, deren Zuständigkeitsgebiete oft den Landkreisen bzw. kreisfreien Städten entsprechen. Das bedeutet, dass in dem Zuständigkeitsgebiet einer Agentur für Arbeit stets mehrere Jobcenter tätig sind.

Jobcenter sind zuständig für Personen, die Leistungen nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) beziehen („Grundsicherung für Arbeitsuchende“). Aufgrund der Einführung durch das „Vierte Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“, das auf Vorarbeiten der sog. Hartz-Kommission zurückgeht, wird die Leistung wie auch das System der Grundsicherung oft als „Hartz IV“ bezeichnet. Diese Leistung ist eine Grundsicherung, die das soziokulturelle Existenzminimum gewährleisten soll. Sie besteht aus der Übernahme der Wohnkosten („Kosten der Unterkunft“, KdU) und einer pauschalierten Geldleistung („Arbeitslosengeld II“, ALG II). Trotz der Bezeichnungen (Grundsicherung für Arbeitsuchende, Arbeitslosengeld II) sind bei Weitem nicht alle Personen im erwerbsfähigen Alter, die ALG II beziehen, arbeitslos. Denn Kriterium für den Bezug von ALG II ist nicht Arbeitslosigkeit, sondern Erwerbsfähigkeit und Bedürftigkeit. Für die Prüfung der Bedürftigkeit werden Einkommen und Vermögen aller Haushaltsmitglieder, der sog. Bedarfsgemeinschaft, berücksichtigt. Dies hat zur Folge, dass bei einer festgestellten Bedürftigkeit alle Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft Leistungen nach dem SGB II erhalten. Die Leistungen nach dem SGB II sind vollständig steuerfinanziert (siehe Glossar, S. 339).

Jobcenter gibt es in zwei unterschiedlichen Formen. In der Variante der „gemeinsamen Einrichtung“ (gE) werden die Jobcenter in Kooperation von lokaler Arbeitsagentur und der Kommune betrieben. Dies ist das Mehrheitsmodell und wird von ca. 300 Jobcentern umgesetzt. Daneben gibt es die Variante der kommunalen Alleinzuständigkeit. Sie haben eine Option des Gesetzgebers genutzt, das SGB II in kommunaler Alleinverantwortung unter Verzicht auf die Arbeitsagentur umzusetzen. Sie werden deshalb als Options-

kommunen oder Optionsmodell oder zugelassener kommunaler Träger (zkT) bezeichnet. Diesem Modell gehören aktuell 105 Jobcenter an (siehe genauer auf S. 62 im Abschnitt 4.3.2.1).

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist die öffentliche Arbeitsvermittlung in beiden Rechtskreisen (SGB III und SGB II) und im SGB II in beiden Organisationsmodellen, wobei die Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Vermittlung, Beratung) und nicht Geldleistungen für den Lebensunterhalt und die Kosten der Unterkunft betrachtet werden. Allerdings sind aufgrund der stärkeren Zentralisierung in den gemeinsamen Einrichtungen und stärkeren Dezentralisierung in den zugelassenen kommunalen Trägern der Wissensstand und die Untersuchungsmöglichkeiten für die gemeinsamen Einrichtungen besser als für die zugelassenen kommunalen Träger.

1.3 Vorgehen in der Untersuchung

Für eine Analyse der Diskriminierungsrisiken, des Diskriminierungsschutzes, des Diversity-Managements und der bestehenden Regelungslücken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung bestehen besondere Herausforderungen, die mit der Struktur der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu tun haben. Sie bestehen auf vier Ebenen:

Vielfalt der Risiken

Die öffentliche Arbeitsvermittlung betreut Personen aus nahezu allen gesellschaftlichen Schichten und daher auch Personen, die potenziell aus allen im AGG genannten Gründen sowie aufgrund der sozialen Herkunft diskriminiert werden können. Zudem werden durch das Handeln der öffentlichen Arbeitsvermittlungen erst Gruppenzugehörigkeiten geschaffen, die potenziell diskriminierungsanfällig sind und wegen typischer Gruppenzusammensetzungen Risiken mittelbarer Diskriminierung enthalten.¹ Hinzu kommt, dass die öffentliche Arbeitsvermittlung nicht nur gegenüber Arbeitsuchenden agiert, sondern auch gegenüber Arbeitgebern, von denen Diskriminierungsrisiken gegenüber Stellensuchenden ausgehen können, die durch die öffentliche Arbeitsverwaltung weitergegeben, abgeschwächt oder auch verstärkt werden können. Daraus ergibt sich eine enorme Vielfalt an Diskriminierungsrisiken.

Vielfalt der Schnittstellen

Die öffentliche Arbeitsvermittlung behandelt das Risiko der Arbeitslosigkeit, doch dies ist oft verknüpft mit Risikolagen, die durch andere Sozialleistungsträger wie z.B. Krankenkassen, Rentenversicherungen oder Ausländerbehörden behandelt werden, etwa (dauerhafte) Arbeitsunfähigkeit und gefährdete Erwerbsfähigkeit, Behinderung, Armut, Aufenthaltsstatus und weitere. Zu erbringende Leistungen der unterschiedlichen Träger können einander ergänzen, ausschließen oder eine bestimmte Abfolge voraussetzen. Ob eine diskriminierungsfreie trägerübergreifende Leistungserbringung gelingt, hängt neben der professionellen Kompetenz der betreffenden Organisationen zu ihrer Zusammenarbeit und gegenüber den betroffenen Personen auch von der „Bürokratiekompetenz“ der betroffenen Personen selbst ab.

Komplexität der Ebenen

Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf Diskriminierungsrisiken, die sich aus dem Organisationsaufbau, den Abläufen und den Zielkriterien der öffentlichen Arbeitsvermittlung ergeben und auf die von unterschiedlichen Steuerungsebenen – etwa von der zentralen Ebene in Nürnberg und den lokalen Geschäftsführungen vor Ort – eingegriffen wird. Sie sind für die Analyse der institutionellen und organisatorischen Diskriminierungsrisiken zu berücksichtigen.

1 Dies betrifft beispielsweise die Kategorie der „Nichtleistungsbeziehenden“, die überwiegend Frauen sind, die Kategorie der „Rehabilitanden“, die überproportional behinderte Menschen umfassen, oder die Kategorie der „besonders betroffenen“ Arbeit-suchenden, zu denen typischerweise Ältere gehören. Damit sind einige zugleich diskriminierungsanfällige Gruppen beispielhaft benannt.

Heterogenität der Akteure

Für die öffentliche Arbeitsvermittlung sind zwei Arten von Organisationen mit jeweils eigener – und im Bereich des SGB II in sich differenzierter – Leitung und Führung („Governance“) und Struktur tätig, was nicht zuletzt für die Umsetzung von Handlungsempfehlungen und Übertragung guter Praxis von Bedeutung ist.

Aus diesen Gründen ist das Untersuchungsfeld durch eine sehr hohe Komplexität gekennzeichnet. Das Untersuchungskonzept nimmt darauf Bezug, indem die Untersuchung in Modulen angelegt wird, welche auf der Grundlage eines jeweils speziellen methodischen Zugangs ausgewählte Aspekte der Untersuchungsfragen beleuchten. Mit der Untersuchung werden mithin methodische und inhaltliche Schwerpunkte gesetzt.

Die Untersuchung besteht aus folgenden Modulen:

Expertengespräche in Antidiskriminierungsberatungsstellen

In Experteninterviews in vier Antidiskriminierungsberatungsstellen wurden die Erfahrungen von Berater_innen zu den Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung erhoben. Dieses Untersuchungsmodul, das zu Beginn der Untersuchung durchgeführt wurde, diente der Exploration des Untersuchungsfeldes. Wie auch durch das folgende Modul, wurden auf diese Weise Erfahrungen und Wissensbestände, die sich außerhalb der Bundesagentur für Arbeit gesammelt haben, aufgegriffen. Ergebnisse aus diesen Expertengesprächen werden in Kapitel 3, Abschnitt 3.2 vorgestellt.

Expertenworkshops

In Expertenworkshops wurden die Erfahrungen und Einschätzungen von Expert_innen aus Wissenschaft und Praxis zu ausgewählten Diskriminierungsrisiken erhoben. Die Expertenworkshops hatten neben der Bestandsaufnahme die Funktion, den Blick für Diskriminierungsrisiken in den nachgelagerten Untersuchungsschritten, insbesondere für die Kurzfallstudien, zu schärfen. Es wurden Expertenworkshops zu drei unterschiedlichen Konstellationen mit besonderen Diskriminierungsrisiken durchgeführt: Behinderung, Migration und Religion sowie Trans*Gender. Die Expertenworkshops werden ebenfalls in Kapitel 3 (Abschnitt 3.3) vorgestellt. In einem weiteren Workshop wurden die Handlungsempfehlungen diskutiert.

Literaturanalyse

Durch eine Literaturanalyse wird der Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung zu den Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung dargestellt. Obwohl es sich bei der Analyse von Diskriminierungsrisiken um ein klassisches Thema der sozialwissenschaftlichen Forschung handelt – auch mit Bezug auf soziale Dienstleistungen und der Arbeitsvermittlung speziell –, deckt die umfangreiche aktuelle Forschung zur Arbeitsvermittlung dieses Themenfeld nicht systematisch ab. Die Literaturanalyse wird in Kapitel 4 vorgestellt.

Rechtsexpertise

In der Rechtsexpertise werden dogmatische Fragen des Diskriminierungsschutzes bei Inanspruchnahme von personenbezogenen Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung (also nicht der Geldleistungen) und mit der Analyse der bereichsspezifischen gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen untersucht. Einbezogen werden neben den nationalen und internationalen gesetzlichen Regelungen die Rechtsverordnungen, auch soweit sich die Ermächtigung in anderen Gesetzen befindet, sie aber von der öffentlichen Arbeitsverwaltung angewendet werden, und die Dienstanweisungen bzw. Handlungsempfehlungen der BA. Die Rechtsexpertise wird in Kapitel 5 vorgestellt.

Zielvereinbarungen

Über Ziele kann die Arbeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung gesteuert werden; Ziele setzen Anreize. Gewissermaßen als Spezialfall der Dokumentenanalyse werden Zielvereinbarungen des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales mit der Bundesagentur für Arbeit einerseits sowie mit den Bundesländern andererseits zum SGB II mit Blick auf Diskriminierungsrisiken und Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes analysiert. Durch den Vergleich der Zielvereinbarungen unterschiedlicher Jahre ist es in diesem Modul auch möglich, die Entwicklung des Diskriminierungsschutzes in diesem Aspekt zu verfolgen. Diese Analyse wird in Kapitel 6 vorgestellt.

Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse umfasst Selbstbeschreibungen, Konzepte und Arbeitsanweisungen der Arbeitsagenturen und Jobcenter im Zuständigkeitsbereich der Bundesagentur für Arbeit, die die Kommunikation mit Arbeitssuchenden, ihren Zugang zu Leistungen (vor allem arbeitsmarktpolitische Dienstleistungen der Vermittlung, Beratung und Förderung), Entscheidungen der Arbeitsverwaltung gegenüber den Arbeitssuchenden und den Umgang mit internen und externen Konflikten oder Beschwerden regeln. Mit der Dokumentenanalyse werden die Thematisierung diskriminierungsrelevanter Dimensionen, der Umgang mit verdeckten Diskriminierungen sowie Diversity-Praktiken analysiert. Die Dokumentenanalyse wird in Kapitel 7 vorgestellt.

Kurzfallstudien

In insgesamt acht Kurzfallstudien in jeweils vier Arbeitsagenturen und Jobcentern – davon eins in kommunaler Trägerschaft – wurden die Wahrnehmung und Bewertung von Diskriminierungsrisiken und den Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes durch die Beschäftigten vor Ort erhoben. Einbezogen wurden Fach- und Führungskräfte sowie die Beauftragten für Chancengleichheit. Dieser Untersuchungsbestandteil ist nicht repräsentativ, erfasst aber typische Risikostrukturen und Schutzmechanismen. Die Ergebnisse der Kurzfallstudien werden in Kapitel 8 vorgestellt.

Im abschließenden Kapitel werden die wichtigsten Ergebnisse zusammengefasst sowie Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklung des Diskriminierungsschutzes gegeben (Kapitel 9).

1.4 Reichweite und Belastbarkeit der Ergebnisse

Entsprechend dem Ziel der Untersuchung, nicht Diskriminierungen in der Arbeitsverwaltung festzustellen, sondern Prozesse mit erhöhtem Diskriminierungspotenzial zu identifizieren, werden in dieser Studie nicht das Ausmaß an Diskriminierung oder die Entwicklung von Diskriminierungserfahrungen gemessen. Ziel ist vielmehr, Konstellationen zu identifizieren, in denen Diskriminierungsrisiken in Prozessen und Organisationen mehr oder weniger wahrscheinlich sind, und möglichst genau die Gründe sowie die betroffenen Personengruppen bzw. Lebenskonstellationen anzugeben.

Die Modulstruktur des Forschungsprojektes erlaubt es, eine Vielzahl von Perspektiven von Beteiligten – Betroffenen, Beschäftigten, Führungskräften, externen Expert_innen – einzubeziehen, die unterschiedlichen Zugänge von Sozialwissenschaften und Rechtswissenschaften zu nutzen sowie flexibel ausgewählten Risikokonstellationen nachzugehen. Das Forschungsdesign ist jedoch nicht darauf ausgelegt, flächendeckende bzw. repräsentative Ergebnisse vorzulegen. Möglich sind jedoch die Identifizierung besonderer Risikokonstellationen, die Abschätzung von Entwicklungstrends sowie die Entwicklung von Handlungsempfehlungen.

Empirische Untersuchungen müssen sich stets damit auseinandersetzen, dass sie zum Zeitpunkt des Erscheinens veraltet sind. Dies gilt in besonderer Weise im vorliegenden Fall. Gerade aufgrund der starken Flüchtlingszuwanderung im Jahr 2015 haben sich Rahmenbedingungen für die Arbeitsagenturen und Jobcenter geändert. Vielerorts entstanden Initiativen oder wurden bestehende Initiativen weiterentwickelt, um Geflüchtete in den Arbeitsmarkt zu integrieren. In Nordrhein-Westfalen wurden Integration Points eingerichtet, also Stellen, in denen Arbeitsagenturen und Jobcenter zusammenarbeiten, damit beim typischen Übergang aus dem Rechtskreis des SGB III zum Rechtskreis des SGB II und dem damit verbundenen Zuständigkeitswechsel von der Agentur zum Jobcenter Reibungsverluste vermieden werden. In die vorliegende Untersuchung konnten die Integration Points nicht mehr einfließen. Auch die Beziehungen zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) sind in Veränderung begriffen. Insgesamt – dies war auch der Tenor des entsprechenden Expertengesprächs – stellt sich die Bundesagentur in hoher Geschwindigkeit auf die massiven Veränderungen aufgrund der Flüchtlingszuwanderung ein, was aber im vorliegenden Bericht nicht berücksichtigt werden konnte.

Die Veränderungen im Bereich der Flüchtlinge sind sicher außergewöhnlich stark, aber auch in anderen diskriminierungsanfälligen Bereichen, etwa gegenüber Menschen mit Behinderung, gibt es Veränderungen, wenngleich dort die Entwicklung sehr viel stärker durch kleinschrittige Veränderungen geprägt ist.

Die Datenlage, sei es die Forschungsliteratur oder seien es Dokumente und Statistiken, ist für den Bereich der gemeinsamen Einrichtungen, also jene Jobcenter, die von der BA in Kooperation mit den Kommunen gesteuert werden, deutlich besser als für die Jobcenter in alleiniger kommunaler Trägerschaft. Die stärkere Zentralisierung der gemeinsamen Einrichtungen erleichtert zunächst den wissenschaftlichen Zugang. Aus diesem Grund stammen die meisten Analysen dieses Berichts aus dem Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung, der von der Bundesagentur für Arbeit mitverantwortet wird. Obwohl in den Kurzfallstudien auch ein Jobcenter in kommunaler Alleinzuständigkeit einbezogen wird, muss der Kenntnisstand zu den Diskriminierungsrisiken, zum Diskriminierungsschutz und zum Diversity-Management in den zugelassenen kommunalen Trägern als schlechter bewertet werden als für die Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen.

Gleichwohl hat auch unter diesen Restriktionen der fehlenden Repräsentativität, der hohen Entwicklungsdynamik im Untersuchungsfeld und der selektiven Einbeziehung der Träger der öffentlichen Arbeitsvermittlung diese Untersuchung ihren Wert. Auch mit den vorhandenen Einschränkungen können die bestehenden Diskriminierungsrisiken empirisch gestützt benannt werden und es können Wege des Diskriminierungsschutzes gezeigt werden. Damit lassen sich Handlungsempfehlungen begründen, um Diskriminierungsrisiken stärker zu begrenzen, als es bisher der Fall ist.

2 Konzept von Diskriminierung und Konsequenzen für die Analyse

2.1 Einleitung

In den internationalen Menschenrechtskonventionen und im deutschen Verfassungsrecht bezeichnet Diskriminierung eine Benachteiligung oder Herabwürdigung wegen der Zuordnung einer Person zu einem nicht oder nur schwer verfügbaren Identitätsmerkmal (u. a. Art. 2 IPBPR; Art. 14 EMRK, Art. 20 GRC).

Die Festlegung bestimmter Kategorien oder Merkmale, aus denen sich ein besonderes Ausgrenzungsrisiko ergibt, wie etwa das Alter oder das Geschlecht, geht auf die Erkenntnis zurück, dass allgemeine Gleichheit nicht als gesellschaftliche Realität gewährleistet werden kann. Spezifische Diskriminierungsverbote dienen dazu, besonders verbreitete und gesellschaftlich geächtete Risiken aufzudecken und ihnen bewusst zu begegnen (Somek 2004, S. 430; Schiek 2007, Einl. AGG Rn. 9).

Die vorliegende Untersuchung bezieht sich auf die Diskriminierungskategorien des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), also „Rasse“/ethnische Herkunft, Behinderung, Geschlecht, Religion/Weltanschauung, Alter und sexuelle Identität, die außerdem dem Diskriminierungsschutz der Antidiskriminierungsrichtlinien (2000/43/EG, 2000/78/EG, 2006/54/EG) entsprechen; zusätzlich wird die Kategorie der „sozialen Herkunft“ einbezogen, die sich u. a. in der Europäischen Grundrechtecharta (Art. 21 GRC) findet.

Ungleichbehandlungen, die in Hinblick auf eine Kategorie erfolgen, können gerechtfertigt sein, wie der Ausschluss von der Ausbildung zur Pilotin bzw. zum Piloten wegen bestimmter Erkrankungen oder von der Bewerbung zur Bundeswehr wegen des Alters (Minderjährigkeit). Deshalb wird der Begriff der Diskriminierung in dieser Studie immer für eine ungerechtfertigte Benachteiligung, Herabsetzung oder Ausgrenzung verwendet.

2.2 Diskriminierung und allgemeiner Gleichheitssatz

Zwischen dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 20 GRC) und den Diskriminierungsverboten besteht eine Wechselwirkung. **Der allgemeine Grundsatz, nach dem die öffentliche Hand „Gleiches gleich und Ungleiches ungleich“ zu behandeln hat (Pöschl 2008, S. 140 ff.), verpflichtet die Gesetzgebung und Verwaltung dazu, jegliche Differenzierung sachlich zu begründen (Willkürverbot).** Damit verbleibt ein sehr weiter Beurteilungs- und Auswahlspielraum bei der Gesetzgebung und der Umsetzung durch die Verwaltung. Werden Lebenssachverhalte verglichen, so sind sie nie nur gleich oder nur ungleich, sie bestehen vielmehr aus einer Vielzahl von Umständen und Aspekten, die sowohl gleiche als auch ungleiche Elemente enthalten. Erst wenn konkrete Bewertungsmaßstäbe angelegt werden, z. B. finanzielle Möglichkeiten, körperliche Voraussetzungen, sprachliche Kompetenzen oder familiäre Abhängigkeiten, lassen sich

Lebensumstände als wesentlich gleich oder wesentlich ungleich bewerten. Die gesellschaftlichen und politischen Prägungen der gewählten Maßstäbe können dabei durchaus verdeckt bleiben (Kischel 2016, Art. 3 Rn. 28 ff.). Um die Beliebigkeit zu begrenzen, verlangte das Bundesverfassungsgericht (z. B. BVerfG vom 08.04.1987 – 2 BvR 909/82) zunächst, die Kriterien an die Zielsetzungen staatlicher Handlungsaufträge und den Wertekanon des Grundgesetzes (GG) zu binden.

Noch strengere Anforderungen entwickelte das BVerfG dort, wo die menschliche Identität betroffen ist, zumal wenn sich dabei eine gewisse Nähe zu den Diskriminierungsdimensionen des Art. 3 Abs. 3 GG zeigt. Ungleich- oder auch Gleichbehandlungen sind dann am Maßstab der Verhältnismäßigkeit (notwendig, zweckmäßig und im Verhältnis von Zweck und Mittel gerechtfertigt) auszurichten (BVerfG vom 26.01.1992 – 1 BvL 38/92; BVerfG vom 30.09.1998 – 2 BvR 1818/91; vom 06.07.2004 – 1 BvL 4/97; vom 21.06.2011 – 1 BvR 2035/07). In seinen neueren Entscheidungen ist das BVerfG zwar von einer klaren Abgrenzung von personenbezogenen – im Unterschied dazu verhaltensbezogenen – Ungleichheiten bzw. Gleichheiten abgerückt (BVerfG vom 12.10.2010 – 1 BvL 12/07; vom 12.10.2010 – 1 BvL 14/09; siehe auch Britz 2014, S. 346), betont aber weiter den besonderen Rechtfertigungsbedarf für die unterschiedliche Behandlung in Hinblick auf unbeeinflussbare Merkmale (BVerfG vom 26.01.1993 – 1 BvL 38/92 „Transsexuelle“; BVerfG vom 21.07.2010 – 1 BvR 611/07 „Steuerliche Gleichbehandlung der Lebenspartnerschaft“; BVerfG vom 07.05.2013 – 2 BvR 909/06 „Ehegattensplitting für Lebenspartnerschaften“). Je mehr die Nachteile in den Grundrechtsbereich der Betroffenen eingreifen, umso gewichtiger müssen mögliche Rechtfertigungsgründe sein (BVerfG vom 07.02.2012 – 1 BvL 14/07; BVerfG vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10). In der Konsequenz werden so auch Kategorien in den Diskriminierungsschutz des Grundgesetzes einbezogen, die in Art. 3 Abs. 3 GG noch nicht aufgeführt sind, wie die sexuelle Orientierung (BVerfG vom 07.05.2013 – 2 BvR 909/06) oder das Alter.

Die im GG aufgelisteten Diskriminierungskategorien und der allgemeine Gleichheitssatz stehen also in einem Wechselverhältnis, wodurch das GG für die Bildung neuer Diskriminierungskategorien offenbleibt.

2.3 Diskriminierung und Menschenwürde

Das Verbot der Diskriminierung ist auf den Schutz der angeborenen Würde und Gleichheit der Menschen gerichtet, da „die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen die Grundlage von Freiheit, Gerechtigkeit und Frieden in der Welt bildet“ (Präambel der „Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10.12.1948). **Die Anwendung der Diskriminierungsverbote hat daher stets ihren besonderen Menschenwürdegehalt zu beachten** (Uerpmann-Witzack 2016, S. 31²; Frowein in Zacher 1998, S. 158).

Gerade weil Diskriminierung auf Zuschreibung beruhen kann, bildet sie den direkten Gegensatz zur Selbstdefinition und -bestimmung von Menschen. Diskriminierung bedeutet immer auch, dass Menschen durch stereotype Zuordnungen nicht in ihrer individuellen Identität wahrgenommen werden. Der enge Bezug der Diskriminierungsverbote zum Respekt vor der Menschenwürde verbietet es, die Bestimmung von Nachteilen allein einer staatlichen Instanz zu übertragen, weil der Mensch so zum „Objekt staatlichen Handelns“ würde.³ Um diskriminierende Wirkungen auch dann feststellen zu können, wenn eine Regelung nicht ausdrücklich auf eine Diskriminierungskategorie Bezug nimmt (mittelbare Diskriminierung), bedarf es einer Beobachtung und Bewertung der benachteiligenden Wirkungen, d. h. der Einschränkung der Persönlichkeitsrechte der Betroffenen. Die hierzu erforderliche Bewertung kann nicht allein durch ei-

² Unter Verweis auf die grundlegenden Feststellungen von Dürig 1973, Art. 3 Abs. 3 GG, Rn. 1.

³ Das LSG Hessen – Urteil vom 23.04.2003 – L 6-10 AL 1404/01 – nahm dies für eine Situation an, in der ein Arbeitsloser zu einer Maßnahme verpflichtet wurde, die für ihn persönlich zu keiner Qualifizierung führte, und sich nicht dagegen wehren konnte, ohne eine Sperrzeit zu riskieren.

nen objektiven Außenstehenden erfolgen, sondern muss die Perspektive, die subjektive Bewertung der Betroffenen einbeziehen (Uerpmann-Witzack in Merten und Papier 2013, § 128 Rn. 6). Eine zentrale Methode des Diskriminierungsschutzes ist somit die Beteiligung, die Anerkennung des Willens und des Rechts auf Selbstbestimmung der Betroffenen und damit des Verfahrensgrundsatzes der Partizipation. Am konsequentesten hat die UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) die Grundhaltung umgesetzt, Menschen als Träger von Rechten und nicht mehr als Objekt der Fürsorge zu sehen, auch dann, wenn sie zur Wahrnehmung ihrer Rechte Kompensations- oder Förderungsmaßnahmen bedürfen.

In den Institutionen der Arbeitsverwaltung geht es nicht nur und nicht in erster Linie um Risiken durch entwürdigende Behandlungen durch einzelne Mitarbeiter_innen; auch institutionell und organisatorisch bedingte ungerechtfertigte Benachteiligungen, wie soziale Ausgrenzungen durch fehlenden Zugang zu Ressourcen, können die Menschenwürde verletzen (Rädler 1999, S. 24; Mahlmann in Rudolf und Mahlmann 2007, § 1 Rn. 8; Baer, ZESAR 2004, S. 207).

2.4 Bildung von Kategorien

Es handelt sich bei den Kategorien oder Dimensionen des Diskriminierungsschutzes nicht um Identitäten von Menschen, sondern um Zuschreibungen oder Herausstellungen, die Menschen als Teil einer Gruppe behandeln und diese herabwürdigen, benachteiligen oder ausgrenzen (Bieback in Fuchs, Teil 5, Rn. 14).

Die Diskriminierungskategorien des europäischen Rechts basieren auf gesellschaftlichen Stereotypen mit ausgrenzenden Wirkungen, die zu sozialen Kategorien gebündelt werden. Sie sind weder objektiv noch trennscharf noch abschließend. Die Funktion von Kategorien besteht darin, Indikatoren zu bilden, um gesellschaftliche Mechanismen besser identifizieren zu können (Elsuni 2009, S. 159 f.; Kocher in Schlachter und Heinig 2016, § 5 Rn. 3). Die Konstruktion dieser Kategorien begibt sich in die Perspektive der Außenstehenden und beobachtet Rollenmuster auf dem Hintergrund konkreter Gesellschaftsstrukturen (Weinbach 2008, S. 174). Ihre Markierung setzt Kategorien von „Normalität“ und „Abweichung“ voraus, selbst wenn sie – wie etwa bei Geschlecht oder Alter – nicht offen zutage treten. Diskriminierungskategorien müssen also immer mit dem Dilemma leben, etwas abzubilden, was gerade überwunden werden soll (Dern 2012, S. 153 f.).

Kategorien von Diskriminierung entstehen erst durch eine Ausprägung in einem bestimmten Kontext: So führt nicht die Eigenschaft des Menschen, ein bestimmtes Alter zu haben, zu Benachteiligungen, sondern erst die Abweichung durch ein Zujungsein oder Zualtsein zu einer Ungleichbehandlung. **Auch werden die allgemeinen Kategorien oft erst im Zusammenwirken mit anderen Kategorien zu einem Merkmal der Abweichung vom Grundstereotyp**, wenn etwa eine Person nicht als Frau, sondern als Mutter oder als muslimische, kopftuchtragende Frau als „unpassend“ bewertet wird oder eine Person nicht wegen ihrer ethnischen Herkunft, sondern wegen fehlender Sprachkenntnisse von Leistungen ausgeschlossen wird. Deshalb bietet das **Konzept der Intersektionalität** einen Ansatz, um die Kategorien nicht aus ihrem Kontext zu isolieren, sondern ihre gegenseitigen Verschränkungen mit der Vielfalt sozialer Ungleichheit zu verdeutlichen (Chege 2011, S. 244 f.). Der historischen und gesellschaftlichen Bedingtheit der Diskriminierungskategorien versuchen neuere Menschenrechtsabkommen durch einen offen und beispielhaft gehaltenen Katalog gerecht zu werden (Art. 21 GRC, ebenso § 36 Abs. 2 SGB III, nicht aber § 19a SGB IV).

Die Arbeitsverwaltung arbeitet mit Kundenkategorien, die an persönlichen und sozialen Merkmalen der Arbeitssuchenden anknüpfen, und bewertet diese hinsichtlich ihrer Auswirkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt. Im Rechtsbereich des SGB II und SGB III wird hierzu durchgängig der **Begriff des „Vermitt-**

„**lungshemmnisses**“ verwendet. Es existiert keine Legaldefinition dieses Begriffs und auch keine abschließende Aufzählung.

Das Leitkonzept der BA spricht von „vermittlungsrelevanten Handlungsbedarfen“ (BA 2013, S. 9 f.) und verlagert den Blick dadurch von den persönlichen Merkmalen zu den arbeitsmarktrelevanten Bedarfen von Arbeitsuchenden auf dem Hintergrund ihrer persönlichen und sozialen Situation und ihrer Erwartungen und Wünsche an ihre Berufsbiografie. Die Handlungsbedarfe werden allerdings ihrerseits wiederum entlang von „Schlüsselgruppen“ erhoben, die persönliche – keine sozialen – Merkmale benennen: die Gruppen „Qualifikation“, „Leistungsfähigkeit“ und „Motivation“ (BA 2013, S. 10).

Die individuellen Eigenschaften von Arbeitsuchenden 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.

2.5 Diskriminierungsmechanismen

In den europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien und im AGG wird unterschieden nach der **unmittelbaren** und der **mittelbaren Diskriminierung**. Das GG kennt in Art. 3 Abs. 3 ebenso wie die meisten Menschenrechtskonventionen keine Bestimmung verschiedener Diskriminierungsformen. Die Sozialwissenschaften unterscheiden stärker nach den sozialen Formen der Diskriminierung. Von besonderem Interesse ist die institutionelle und organisatorische Diskriminierung.⁴

Institutionelle Diskriminierung

Institutionelle Diskriminierung ist Diskriminierung, die in den Institutionen einer Gesellschaft angelegt ist. Der Begriff der Institution ist in den Sozialwissenschaften schillernd. Hier sind mit Institutionen formelle und informelle Regeln gemeint. Institutionen setzen Anreize für das Handeln von Akteuren, zugleich sind sie Arenen, um Interessen zu kanalisieren und Konflikte auszutragen. Sie strukturieren das Handeln der Akteure, aber sie erlauben auch eine gewisse Offenheit der Handlungen und Entscheidungen von Akteuren. Institutionen determinieren nicht das Handeln.

In diesem Sinne lässt sich die öffentliche Arbeitsvermittlung in ihrer Gesamtheit als eine Institution bzw. als ein institutionelles Feld verstehen. Verschiedene Rahmenbedingungen, etwa das BMAS als Aufsichtsbehörde, das SGB III und SGB II als die maßgeblichen Gesetzeswerke, die Bundesagentur für Arbeit mit der Zentrale, den Regionaldirektionen und den lokalen Arbeitsagenturen, die Jobcenter mit ihren Aufsichtsbehörden usw., bilden einen Handlungszusammenhang.

Ein **Beispiel** für institutionelle Diskriminierung wäre, wenn die Aufsichtsbehörde über Kennzahlen steuert, die für die Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter Anreize zur Vernachlässigung von Personen mit einem erhöhten Vermittlungsaufwand setzen. Angesichts zahlreicher Vorurteile, denen sich ältere Bewerber_innen von Arbeitgebern gegenübersehen, ist bei älteren Arbeitsuchenden oft ein erhöhter Vermittlungsaufwand zu vermuten, sodass diese einem Diskriminierungsrisiko aufgrund institutioneller Diskriminierung ausgesetzt wären.

⁴ Die folgenden Mechanismen der Diskriminierung werden in der Literatur nicht einheitlich beschrieben, teilweise entstammen sie spezifischen Theorien. Hinweise auf die verschiedenen Mechanismen finden sich u. a. bei Gomolla und Radtke 2009, Hormel und Scherr 2010 und Scherr 2016.

Organisatorische Diskriminierung

Organisatorische (oder organisationale) Diskriminierung meint eine Diskriminierung, die durch das Handeln einer Organisation verursacht wird. Arbeitsagenturen und Jobcenter sind Beispiele für Organisationen. Organisatorische Diskriminierung entsteht daraus, dass Organisationen selbstständig (und nicht nur aufgrund von Vorgaben „von oben“) Strategien entwickeln, um ihre Ziele zu erreichen. Wie auch bei der institutionellen Diskriminierung, sind es auch bei der organisatorischen Diskriminierung individuelle Personen, welche diskriminierend entscheiden, doch sie handeln so aufgrund von Vorgaben, die mit ihrer Position verbunden sind. Eine andere Person auf derselben Position würde ebenso handeln.

Ein **Beispiel** für eine organisatorische Diskriminierung in der öffentlichen Arbeitsverwaltung wäre, wenn ein Jobcenter entscheiden würde, dass vorrangig Jobangebote an Alleinstehende gehen würden, weil dies mit größerer Wahrscheinlichkeit Personen aus dem ALG-II-Bezug herausführt, als wenn Personen aus (größerem) Haushalten vermittelt werden würden, für die ein einfaches Arbeitseinkommen allein nicht ausreicht, um das Existenzminimum der Familie zu decken, und die mithin weiterhin ergänzend ALG II beziehen werden. Große Familien sind vor allem bei Personen mittleren Alters zu vermuten, sodass dann eine indirekte Diskriminierung aufgrund des Alters vorliegen würde. Es würde sich dann um eine organisatorische Diskriminierung handeln, weil das Handeln der Vermittlungsfachkraft von einer Weisung der Organisation ausgeht.

Unmittelbare Diskriminierung

Die unmittelbare Diskriminierung tritt vor allem als individuelle Diskriminierung durch einzelne Mitarbeiter_innen oder auch andere Kund_innen auf. Sie kann aber ebenso auch als institutionelle Diskriminierung auftreten, wenn Gesetze, Verordnungen oder Dienstanweisungen Vorgaben enthalten, die unmittelbar an eine Diskriminierungskategorie anknüpfen. Eine Benachteiligung wegen der ethnischen Herkunft ergibt sich z.B. aus gesetzlichen Bestimmungen, die Personen aus bestimmten Herkunftsstaaten von Leistungen der Arbeitsmarktintegration ausschließen. Auch wenn Regelungen an einem Merkmal anknüpfen, welches in einem engen Zusammenhang mit einer Diskriminierungskategorie steht, wie die Mutterschaft mit der Kategorie des Geschlechts (BAG vom 18.09.2014 – 8 AZR 753/13), können unmittelbare Diskriminierungen vorliegen.

Fokus auf Formen der institutionellen und organisatorischen Diskriminierung

Institutionelle und organisatorische Diskriminierungen sind typisch für mittelbare Diskriminierungen, weil bestimmte Abläufe und Routinen oder aber neutrale Regelungen im Ergebnis zu einer ungerechtfertigten Benachteiligung im Zusammenhang mit einer Diskriminierungskategorie führen. **Die vorliegende Untersuchung von Diskriminierungsrisiken in der Arbeitsverwaltung fokussiert vor allem auf institutionelle und organisatorische Diskriminierungen**, weil es um die Bedingungen geht, die eine nicht gerechtfertigte ungleiche Behandlung und Zuweisung von Leistungen begünstigen können.

Auch die statistische Diskriminierung ist eine Form der mittelbaren Diskriminierung. Sie liegt vor, wenn aus den Durchschnittseigenschaften einer Gruppe ungerechtfertigt auf individuelle Eigenschaften geschlossen wird. Dass ältere Beschäftigte im Durchschnitt längere Krankheitszeiten aufweisen, rechtfertigt nicht die Annahme, dass ein_e konkrete_r ältere_r Bewerber_in überdurchschnittlich viele Krankheits-tage aufweisen wird.

Besonders kontrovers wurde bislang diskutiert, ob eine mittelbare Diskriminierung auch in fehlenden „angemessenen Vorkehrungen“ zu sehen sei. Zwar hatte das BVerfG schon früh darauf hingewiesen, dass in ungerechtfertigten begrenzten Entfaltungsmöglichkeiten eine mittelbare Diskriminierung liege (BVerfG vom 08.10.1997 – 1 BvR 9/97), überwiegend wurden die Ansprüche auf Maßnahmen zum Ausgleich von faktischen Benachteiligungen eher zurückhaltend bewertet (Luthe in Luthe 2014, Kapitel C, Rn. 9 ff.; Schiek in Schiek 2007, § 3 Rn. 22). Erst mit der Übernahme der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) rückt das

Recht auf „angemessene Vorkehrungen“ als Bestandteil des Verbots der mittelbaren Diskriminierung zu Recht in den Vordergrund (Welti 2015a, S. 185; Stein 2014, S. 1053 ff., zum Begriff siehe Glossar, S. 339).

Die Antidiskriminierungsrichtlinien und das AGG haben aus Gründen des sachlichen Zusammenhangs auch die Belästigung wegen einer Diskriminierungskategorie einbezogen, die Richtlinie 2006/54/EG und das AGG zusätzlich die sexuelle Belästigung.

2.6 Die verschiedenen Kategorien

Rassistische Diskriminierung, ethnische Herkunft sowie Religion

Der Begriff der „Rasse“ findet sich in Art. 3 Abs. 3 GG, in der Antirassismusrichtlinie und in allen internationalen Menschenrechtskonventionen. Die UN-Antirassismuskonvention (CERD) definiert „Rassendiskriminierung“ als Diskriminierung wegen „Rasse, Hautfarbe, Abstammung und nationaler und ethnischer Herkunft“ (Art. 1 Abs. 1 CERD). In den Erwägungsgründen der Antirassismusrichtlinie 2000/43/EG distanziert sich der Rat der EU ausdrücklich von Theorien, die die Existenz unterschiedlicher Rassen behaupten.⁵ Es erscheint zunächst paradox, wenn das Diskriminierungsverbot an ein Merkmal anknüpft, welches nach dem Konsens der internationalen Völkergemeinschaft gar nicht existiert (Wolfrum in Wolfrum 2003, S. 221, unter Bezugnahme auf die erbbiologische Untersuchung von Felice, *Human Rights Quarterly* 2002; Michaelsen, *Forum Recht* 2005). Obwohl sich Menschen in keiner Weise nach biologischen Merkmalen klassifizieren lassen, werden sie in allen sozialen Gemeinschaften nach ihrem Äußeren in Kategorien eingeordnet und es werden ihnen bestimmte Merkmale zugeschrieben. Auf diesen Zuschreibungen basiert Rassismus (Langenfeld in Maunz und Dürig 2015, Art. 3 Abs. 3, Rn. 45). Deshalb wird in der vorliegenden Untersuchung nicht der Begriff der „Rasse“, sondern des Rassismus verwendet.

Der Begriff der ethnischen Herkunft lässt sich kaum als eigenständiger Anknüpfungspunkt gegenüber der rassistischen Diskriminierung fassen (EuGH vom 10.07.2008 – C-54/07 „Feryn“; Roloff 2016 § 1 AGG, Rn. 3), er umfasst ebenfalls sowohl geografische Herkunft als auch Sprache und Erscheinungsbild.

Die Religion steht in einem engen Zusammenhang mit rassistischen Zuschreibungen; so werden etwa die Attribute arabisch und muslimisch nicht immer mit Sprache und Religion, sondern mit der Herkunft assoziiert (Frings 2010, S. 29). Auch der Antisemitismus beinhaltet rassistische und religiöse Diskriminierung, weil er nicht allein auf der Religionszugehörigkeit, sondern auch auf Fremdheitszuschreibungen beruht (Kocher in Schiek 2007, § 1 Rn. 7).

Intersektionelle Diskriminierungen finden sich im Zusammenhang mit Rassismus vor allem durch die Konstruktion bestimmter Fremdbilder, wie „arabische junge Männer“, „unterdrückte muslimische Frauen“, „russische Mafiabosse“ und „analphabetische afrikanische Flüchtlinge“ (Peucker 2010, S. 13 ff.).

Geschlecht und sexuelle Orientierung

Die Diskriminierung wegen des Geschlechts ist zunächst ausgerichtet auf eine angenommene biologische Zweigeschlechtlichkeit von Frau und Mann. Nach heutiger Rechtsauffassung ist diese Zuordnung jedoch nicht zwingend, da es viele Formen von mehr und wechselnder Geschlechtlichkeit bei Menschen geben kann.⁶ Hinzu kommt, dass die biologische Geschlechtlichkeit nicht in Übereinstimmung mit der Ge-

5 „Die Europäische Union weist Theorien, mit denen versucht wird, die Existenz menschlicher Rassen zu belegen, zurück. Die Verwendung des Begriffs ‚Rasse‘ in dieser Richtlinie impliziert nicht die Akzeptanz solcher Theorien“ (RL 2000/43/EG, Erwägungsgrund 6).

6 Instruktiv hierzu: Antidiskriminierungsstelle des Bundes 2016, S. 8 ff., 23 und 25 zur eigenen Zuordnung und der Häufigkeit von Diskriminierungserfahrungen.

schlechtsidentität von Menschen stehen muss. Auch alle Formen der Trans* und Intergeschlechtlichkeit werden der Diskriminierungskategorie „Geschlecht“ zugeordnet.

Der sexuellen Orientierung werden dagegen alle Formen von hetero-, homo-, bi- und weiteren sexuellen Orientierungen zugerechnet.

Das EU-Recht schützt vor Diskriminierungen wegen der geschlechtlichen Identität und sexuellen Orientierung im Bereich der Beschäftigung und Beschäftigungsförderung auf gleichem Niveau (Art. 1 Richtlinie 2000/78/EG). Die von den Geschlechterrichtlinien 2004/113/EG und 2006/54/EG erfassten Bereiche beziehen sich jedoch nicht auf die sexuelle Orientierung. Für die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG wird nur die Geschlechtsidentität in der Kategorie des Geschlechts erfasst, die sexuelle Orientierung wird aber auf demselben Niveau von Art. 3 Abs. 1 GG geschützt (BVerfG vom 19.06.2012 – 2 BvR 1397/09; vom 07.05.2013 – 2 BvR 909/06; siehe auch Abschnitt 5.2.6 in der Rechtsexpertise). Dagegen ist die UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW) ausschließlich auf die Diskriminierung von Frauen ausgerichtet.

Für den Diskriminierungsschutz in der Arbeitsverwaltung können die bestehenden Abgrenzungsfragen zwischen „geschlechtlicher Identität“ und „sexueller Orientierung“ vernachlässigt werden, weil für beide Kategorien in diesem Bereich ein gleicher Schutz zu gewähren ist.

Behinderung

Der Begriff der Behinderung wird im deutschen Recht noch dominiert von der Funktionsbeeinträchtigung und ihrem Ausmaß (siehe § 2 SGB IX und das Schwerbehindertenrecht nach §§ 68 ff. SGB IX; Luthe 2009, S. 570). Der Wortlaut tritt jedoch zurück gegenüber der internationalen Definition, die auf die BRK zurückgeht, durch den Beitritt der EU zur BRK ins europäische Recht übernommen wurde und damit auch den Begriff des Art. 3 Abs. 3 GG maßgeblich prägt (Banafsche 2012, S. 374).⁷ Im Sinne dieser Definition enthält der Entwurf des Bundesteilhabegesetzes (Bearbeitungsstand 22.06.2016) eine Definition, welche die Behinderung nicht allein personenbezogen beschreibt, sondern als Teilhabebehinderung „in Wechselwirkung mit einstellungs- und umweltbedingten Barrieren“ (§ 2 Abs. 1 BTHG-E). Der Wortlaut des § 2 SGB IX bietet keine Auslegungsgrenze, da die Perspektive zwar deutlich neu ausgerichtet werden muss, dies aber keinen direkten Widerspruch zum Wortlaut bildet (BAG vom 19.12.2013 – 6 AZR 190/12, Rn. 7).

Die Kategorie der Behinderung erfährt spezifische Aspekte und Ausprägungen, wenn sie mit anderen Diskriminierungskategorien zusammentrifft. Einem erhöhten Diskriminierungsrisiko sind Frauen mit Behinderung ausgesetzt. Auch die Diskriminierungsrisiken von zugewanderten oder geflüchteten Menschen mit Behinderung sind noch wenig erforscht (Pieper und Mohammadi in Wansing und Westpfahl 2014, S. 221 ff.). Eine weitere Besonderheit besteht im Zusammentreffen von Behinderung und Elternschaft, weil die Arbeitsverwaltung auf multidimensionale Bedarfslagen abstellen muss, für die Nachteilsausgleiche in Hinblick auf eine Kategorie nicht ausreichen.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf hängt nicht nur von den verfügbaren Versorgungsinstitutionen ab, es müssen auch Mobilitätsbarrieren überwunden werden, weitere spezielle Hilfen eingesetzt werden, um Berufstätigkeit zu ermöglichen.

7 In der Rechtsliteratur wird dieses Ergebnis teilweise auch durch die Anwendung der Auslegungsregel „lex posterior derogat legi priori“ – das jüngere Recht verdrängt das ältere – gelöst, so etwa v. Bernstorff, RdJB 2011, S. 208; oder durch die aus Art. 59 Abs. 2 GG abgeleitete Regel vom Vorrang des völkerrechtlichen Vertrags vor einfachem Bundesrecht, so etwa Nettesheim in Maunz und Dürig 2015, Art. 59 GG, Rn. 186; einig sind sich die Sozialrechtler_innen jedoch in der Notwendigkeit, die Begrifflichkeit der BRK für das deutsche Recht wirksam werden zu lassen.

Eine Diskriminierung wegen einer Behinderung liegt auch dann vor, wenn die betroffene Person nicht selbst behindert ist, sondern wegen der Betreuung oder Pflege einer/eines behinderten Angehörigen betroffen ist. Der EuGH entschied im Fall „Coleman“, dass eine Diskriminierung gegenüber der Mutter eines behinderten Kindes, für welches sie alle wesentlichen Pflegeleistungen übernimmt, vorliegt, wenn die Belästigung sich eben auf diese Unterstützung des behinderten Menschen bezieht (EuGH vom 17.07.2008 – C-303/06 „Coleman“).

§ 19 SGB III enthält eine Erweiterung des Begriffs der Behinderung, der in keinem Zusammenhang mit europäischem oder internationalem Recht steht und ausschließlich für die Förderaufträge der Arbeitsverwaltung einschließlich des Rechtskreises des SGB II (über die Verweisung in § 16 Abs. 1 Satz 3 i.V.m. Abs. 2 SGB II) anzuwenden ist. Dem Begriff der „Lernbeeinträchtigung“ fehlen klare Konturen (Janda in Schlegel und Voelske 2014, § 19 Rn. 25–27); er knüpft an einer geringen schulischen Bildung an und weist insofern deutliche Bezüge zu der Kategorie der „sozialen Herkunft“ auf. In diesem Zusammenhang kommt es zu Überschneidungen mit weiteren Kategorien, wie z. B. der ethnischen Herkunft, durch die Zuschreibung von Lernbeeinträchtigungen wegen fehlender Deutschkenntnisse oder des Geschlechts bei Schulabbruch wegen Schwangerschaft. Auffällig ist auch, dass die Kategorie der „Lernbeeinträchtigung“ von der Arbeitsverwaltung fast ausschließlich für junge Menschen bis 25 Jahre verwendet wird.

Alter

Die Kategorie des Alters unterscheidet sich von anderen Diskriminierungskategorien durch ihren offenen Charakter, der alle Altersgruppen schützt, sodass sich Diskriminierungsvorgänge ausschließlich durch Bildung von Vergleichsgruppen identifizieren lassen. Besonders typisch sind Zusammenhänge zum Geschlecht und zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen (Behinderung). Aber es sind auch bestimmte Muster in Hinblick auf ethnische oder soziale Herkunft sowohl für besonders junge als auch für ältere Menschen zu berücksichtigen. So werden z. B. jungen muslimischen Männern häufig stereotype Eigenschaften wie ungebildet und sozial inkompetent zugeordnet (Peucker 2010, S. 45) oder ältere türkische Frauen werden ausschließlich dem Reinigungsgewerbe zugeordnet.

Das Diskriminierungsverbot bezogen auf das Alter hat auch den Minderjährigenschutz zu berücksichtigen. Das Kindeswohl bildet eine spezifische Kategorie der Menschenwürde und eine fehlende Beachtung in der Ausgestaltung von Leistungen und Verfahrensabläufen entsprechend Art. 3 UN-Kinderrechtskonvention (KRK) kann zu einer mittelbaren Diskriminierung wegen des Alters führen.

Soziale Herkunft

Die Kategorie der „sozialen Herkunft“ findet sich in Art. 21 Abs. 1 der Europäischen Grundrechtecharta, nicht aber in den Antidiskriminierungsrichtlinien. Die Begrifflichkeit des europäischen Rechts wird beeinflusst durch das internationale Völkerrecht, insbesondere durch das Diskriminierungsverbot wegen der sozialen Herkunft in Art. 1 ILO-Konvention Nr. 111 (Ebert und Oelz 2012, S. 13). Auch die ILO-Konvention enthält keine genauere Definition, aber das Expertenkomitee (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) hat sich eingehender mit diesem Begriff beschäftigt (Capuano 2016, S. 96). Danach steht der Begriff „Soziale Herkunft“ in einem engen Bezug zum Begriff der „Klasse“ (so auch: Fraser, *New Left Review* 2000; Burton, *Industrial Law Journal* 2014). Von dem Expertenkomitee werden das Humankapital und das Herkunftsumfeld – bestimmte lokale oder geografische Aspekte, die zu einer abwertenden Gruppenzuordnung führen können, so etwa die Herkunft aus einem „Problemstadtteil“ oder einem Roma-Siedlungsgebiet – als bestimmende Elemente für die soziale Herkunft angeführt (Capuano 2016, S. 97). Der Begriff des Humankapitals wiederum ist anschlussfähig an den Klassenbegriff von Bourdieu (Bourdieu 1983, S. 83 ff.). Demnach sind Klassen gekennzeichnet durch das soziale (Verfügbarkeit von Beziehungen und Einbettung in personelle Strukturen), das kulturelle (Bildung, Wissen, Lifestyle) und das ökonomische (monetäre) Kapital, über welches ein Mensch verfügen kann.

Dagegen hat das BVerfG das Merkmal „Herkunft“ in Art. 3 Abs. 3 GG als die von den Vorfahren abgeleitete soziale Zuordnung (z. B. Adel) erfasst und ausdrücklich nicht als die gegenwärtige Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Schicht (BVerfG vom 25.05.1956 – 1 BvR 83/56; BVerfG vom 22.01.1959 – 1 BvR 154/55; BVerfG vom 30.05.1978 – 1 BvL 26/76). Der Begriff der „Herkunft“ in Art. 3 Abs. 3 GG hat sich aus dem Begriff der „Abstammung“ entwickelt, der bei den Vorfahren angeknüpft wird und damit bei der sozialen Herkunft (Hillebrecht 2012, S. 503).

Da die Auslegung des Grundgesetzes jedoch in einem dynamischen Prozess erfolgt, der in besonderem Maße auf die Entwicklung der internationalen Menschenrechtskonventionen orientiert ist (Nettesheim in Maunz und Dürig 2015, Art. 59, Rn. 196), wird die „Herkunft“ heute auch verstanden als Ausdruck des Prinzips der Chancengleichheit (Maunz und Dürig 2015, Art. 3 Abs. 3, Rn. 60; Eckertz-Höfer in Denninger et al., Stand 2001, Art. 3 Abs. 2, 3, Rn. 113). Wird der Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) hergestellt, so lässt sich das Diskriminierungsverbot wegen der Herkunft auch als Anspruch auf Gewährleistung gleicher Entwicklungschancen sehen (Mangoldt et al. 2010, Art. 3 Abs. 3, Rn. 401; Grzeszick in Maunz und Dürig 2015, Art. 20, Rn. 30; Axer 2009, S. 210; Langenfeld in Maunz und Dürig 2015, Art. 3 Abs. 3, Rn. 60; Frenz 2009, Rn. 3266; Hölscheidt in Meyer 2014, Art. 21 Rn. 35).

Der Schutz vor Diskriminierung wegen der sozialen Herkunft ist daher für die Arbeitsmarktintegration mit dem Ausgleich von ungleichen Ausgangsbedingungen verbunden und wirft auch hier die Frage auf, welche „angemessenen Vorkehrungen“ erforderlich sind, um auf das Ziel der Chancengleichheit hinzuwirken.

2.7 Konsequenzen für die Analyse

Die Schlussfolgerungen, die sich aus dem hier dargelegten Verständnis von Diskriminierung ergeben, wurden bereits entwickelt und werden hier nur noch zusammengefasst benannt:

Die Analyse zielt auf Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, also Konstellationen, in denen es eine erhöhte Gefahr einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem bzw. einer nicht gerechtfertigten Gleichbehandlung von wesentlich Ungleichem gibt. Zentraler Anhaltspunkt ist, ob eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung nach Alter, Geschlecht, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, sexueller Orientierung sowie sozialer Herkunft erfolgt, die sich entweder aufgrund eines Merkmals allein oder auch in intersektionaler Verknüpfung mehrerer Merkmale ergibt. Es werden verschiedene Mechanismen der Diskriminierung betrachtet, wobei besonderes Gewicht auf den Formen der institutionellen und organisatorischen Diskriminierung liegt; aber wo es Hinweise auf statistische und individuelle Diskriminierung gibt, werden sie aufgenommen.

3 Exploration des Untersuchungsfeldes: Gespräche in Beratungsstellen der Antidiskriminierungsarbeit und Expertenworkshops

3.1 Einleitung

Wie im einleitenden Kapitel dargelegt, besteht die vorliegende Untersuchung aus unterschiedlichen Bausteinen oder Modulen, die einander ergänzen und mit unterschiedlichen Methoden an verschiedenen Akteursgruppen und Tatbeständen ansetzen, an denen Diskriminierungsrisiken sichtbar werden könnten. Für das Vorgehen in der Untersuchung spielte die Exploration des Untersuchungsfeldes, also eine vorläufige Annäherung an Diskriminierungsrisiken der öffentlichen Arbeitsverwaltung, eine große Rolle. In der Exploration wurden zwei Arten von Quellen genutzt: Gespräche mit Expert_innen in Antidiskriminierungsberatungsstellen sowie Diskussionen in selbst organisierten Expertenworkshops. Beide Untersuchungsbestandteile werden in diesem Kapitel vorgestellt.

3.2 Gespräche mit Expert_innen in Antidiskriminierungsberatungsstellen

Antidiskriminierungsberatungsstellen haben die Aufgabe, Anliegen und Beschwerden von Personen nachzugehen, die Diskriminierung erlebt haben. Sie haben außerdem die Aufgabe, Ratsuchende und weitere Interessent_innen über Diskriminierungsrisiken und zum Schutz davor zu informieren. Häufig beteiligen sie sich an Projekten des Diskriminierungsschutzes. Antidiskriminierungsstellen sind oft vielfältig vernetzt; teilweise werden arbeitsteilig im Netzwerk bestimmte Beratungsschwerpunkte ausgebildet.

Im Rahmen der Exploration wurden Gespräche mit sechs Personen in vier Antidiskriminierungsberatungsstellen in Berlin, Bremen, Duisburg und Hamburg durchgeführt. Alle Gesprächspartner_innen waren als Berater_innen tätig, vier der sechs Personen hatten in ihrer jeweiligen Einrichtung Führungsaufgaben. Die Beratungsstellen hatten alle einen Beratungsschwerpunkt für Personen mit Migrationshintergrund (wobei sich hier noch einmal Schwerpunkte nach Herkunftsregionen bildeten, etwa mit einer Konzentration auf Menschen aus Bulgarien und Rumänien in Duisburg und aus der Türkei in Berlin), und sie waren so gewählt, dass alle Berater_innen Berührungspunkte mit Diskriminierungserfahrungen in der Arbeitswelt und durch die Arbeitsvermittlung hatten.

Übereinstimmend wurde beschrieben, dass Ratsuchende typischerweise nicht kommen, um sich vorsorglich über ihre Rechte zu informieren (z. B. zum Kündigungsschutz während einer Schwangerschaft), sondern weil sie sich diskriminiert fühlen. Obwohl sich der auslösende Sachverhalt nicht immer aufklären lässt und es eine beträchtliche Grauzone zwischen tatsächlicher Diskriminierung und erlaubter Ungleichbehandlung gibt, verfolgen die Beratungsstellen die Maxime, jedes Anliegen ernst zu nehmen, den Ratsuchenden Gehör und Gelegenheit zur Aussprache zu geben und gemeinsam Wege zu suchen, was getan werden kann. Dies bedeutet nicht – faktisch sogar nur sehr selten –, den Weg der juristischen Auseinandersetzung einzuschlagen. Hierfür sind die formalen Anforderungen hoch (u. a. sind Fristen vom Zeitpunkt der behaupteten Diskriminierung zu wahren) und mit Zumutungen für die Kläger_innen verbunden, die im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens entstehen können. Eher noch als die juristische Auseinandersetzung wird das Gespräch mit den „Beklagten“ bzw. den Auslösern des Diskriminierungsvorwurfs, wie z. B. Arbeitgebern, einer Disco oder auch einem Jobcenter, gesucht, und die Ratsuchenden sollen in ihrer Selbstbestimmung durch Information und Vernetzung gestärkt werden. Falls es zu einer gerichtlichen Auseinandersetzung kommt, fungieren einige Beratungsfachkräfte als Beistand im Gerichtsverfahren.

Durch ihre Beratungstätigkeit haben die Beratungsfachkräfte einen guten Einblick in Beschwerdeanlässe bzw. Diskriminierungsvorwürfe. Sie sind breit gefächert, und obwohl alle Beratungsstellen Notizen zu den Beratungsanlässen anfertigen, sind doch nur wenige Beratungsstellen in der Lage, regelrechte Statistiken über Beschwerdeanlässe vorzulegen (siehe aber zwei Beispiele in der Literaturanalyse, Abschnitt 4.3.1, S. 51). Obwohl demnach Diskriminierungen auf dem Arbeitsmarkt häufig berichtet werden, spielen speziell Arbeitsagenturen und Jobcenter nur eine nachgeordnete Rolle. Da aber der Fokus der vorliegenden Untersuchung auf den Diskriminierungsrisiken durch die öffentliche Arbeitsvermittlung liegt, wurden auch die Expertengespräche entsprechend ausgerichtet.

Häufige Beratungsthemen im Zusammenhang mit Arbeitsagenturen und Jobcentern ist die Unfreundlichkeit, mit der sich die Ratsuchenden konfrontiert sahen. Vielfach beklagt wurde zudem die fehlende Transparenz von Entscheidungen, etwa zur Überweisung an den Berufspsychologischen Service oder bei der Vergabe von Qualifizierungsmaßnahmen (siehe dazu unten, Abschnitt 4.3.3.3, speziell S. 91 ff. sowie S. 96 ff. in der Literaturanalyse, sowie Abschnitt 8.2.4, S. 287 ff. in den Kurzfallstudien). Zur fehlenden Transparenz zählt auch die schlechte Erreichbarkeit nicht nur für die Arbeitssuchenden, sondern auch für Expert_innen aus Beratungsstellen, die sich eines Anliegens der Arbeitssuchenden angenommen haben. Ebenfalls mehrfach wurde auf die baulichen Gegebenheiten verwiesen, die daran beteiligt sind, dass Unfreundlichkeit und Intransparenz entstehen: Beispiele hierfür sind unübersichtliche Eingangszonen, schwer auffindbare Beschwerdebriefkästen und fehlende Unterstellmöglichkeiten zum Schutz vor Wind und Wetter für Wartende, die sich bereits vor der Öffnungszeit eingefunden haben. Teilweise gab es Beschwerden über provozierendes Verhalten von Sicherheitspersonal in den Agenturen und Jobcentern. Im Rahmen der Expertengespräche lassen sich diese Beschwerden nicht überprüfen oder gewichten. Sie zeigen aber, dass das Spektrum für Beschwerdeauslöser sehr breit gefasst ist bzw. umgekehrt, dass zu einer „kundenfreundlichen Arbeitsvermittlung“ mehr gehört als eine gute Personal- und Ressourcenausstattung.

Speziell auf Diskriminierungsrisiken bezogen, also auf das Risiko einer nicht gerechtfertigten ungleichen Behandlung, gab es ebenfalls mehrere Anlässe, die wiederholt angesprochen wurden:

Leistungsabwehr/Leistungsausschluss

Insbesondere für Antragsteller_innen aus osteuropäischen EU-Staaten wurde berichtet, dass sie ungeprüft als nicht antragsberechtigt zurückgewiesen wurden. Doch um die Leistungsberechtigung festzustellen, ist zunächst ein Antrag zwingend erforderlich.

Einschaltung des Berufspsychologischen Service

Beratungsfachkräfte in Arbeitsagenturen (und Jobcentern) können spezialisierte Dienststellen innerhalb der BA damit beauftragen, gutachterliche Einschätzungen zur physischen und psychischen Leistungsfähigkeit von Arbeitsuchenden abzugeben. Ein niedrigschwelliges Verfahren hierfür sind „Dienstleistungen zur Kompetenzfeststellung“ (K-DL), die vom Berufspsychologischen Service (BPS) erbracht werden. In mehreren Antidiskriminierungsstellen traten wiederholt Klagen über den BPS auf. Beklagt wurde, dass diese Tests anscheinend psychische Störungen unterstellten oder danach suchten, generell sehr aufwendig waren und die Zuweisung zu diesen Tests intransparent blieben. Darüber hinaus wurde bemängelt, dass die Testergebnisse (und deren Interpretation) der getesteten Person nicht offenbart wurden und die Tests für Personen mit schlechten Deutschkenntnissen – also wiederum gehäuft für Zugewanderte – schwerer als für Einheimische zu lösen sind. Generell ist die Pathologisierung von Personen bzw. von Verhalten, das sich nicht in vorgegebene Schemata einpasst oder besonderen bürokratischen Aufwand auslöst, mit erheblichen Diskriminierungsrisiken verbunden. – Über die Ergebnisse der bislang einzigen Untersuchung über Dienstleistungen zur Kompetenzfeststellung wird in der Literaturanalyse berichtet (siehe Abschnitt 4.3.3.3, speziell S. 82 ff.).

Risiken aufgrund von Arbeitgeberdiskriminierung

Praktisch durchgängig wurde berichtet, dass Arbeitgeber in Rekrutierungsprozessen sachlich nicht gerechtfertigte Unterschiede auch entlang von Alter, Religion und Herkunft machen, also diskriminieren (siehe dazu auch Abschnitt 5.3.1.1). Für die Vermittlungsfachkräfte ergibt sich daraus ein Konflikt, inwieweit sie diesen Arbeitgeberanliegen nachgeben. Entgegen der typischen Redeweise in der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind eher noch als die Leistungsberechtigten die Arbeitgeber die eigentlichen „Kunden“, die durch die Vermittlungsfachkräfte bedient werden. Typische Beispiele für die daraus resultierende Diskriminierung durch Vermittlungsfachkräfte sind unterlassene Vermittlungsvorschläge für muslimische Frauen mit Kopftuch; in einem Expertenworkshop wurde außerdem vom Ausschluss von Transgender-Personen wegen einer unterstellten generellen Nichtvermittelbarkeit berichtet (siehe unten, Abschnitt 3.3, speziell Abbildung 3 auf S. 33).

Nach verbreiteter Einschätzung in den Expertengesprächen bergen Jobcenter mehr Diskriminierungsrisiken als die Arbeitsagenturen. Dies wird auf die höhere Personalfuktuation, größere Anteile von Seiteneinsteiger_innen und eine generell schwächere Qualifikationsgrundlage des Personals zurückgeführt, während den Arbeitsagenturen ein höheres Qualifikationsniveau bescheinigt wird (siehe auch dazu Abschnitt 4.3.2.2, S. 76).

Indem in den Beratungsstellen diese Diskriminierungsrisiken benannt wurden, sind Spuren für die folgenden Analysen gelegt. Sowohl in der Rechtsexpertise als auch in der Literaturanalyse und in den Kurzfallstudien wird dem Risiko des Leistungsausschlusses, der unangemessenen Instrumentalisierung des Berufspsychologischen Service und der „verlängerten“ Diskriminierung aufgrund diskriminierender Arbeitgeberabsichten nachgegangen.

In den Gesprächen mit den Expert_innen in den Antidiskriminierungsstellen wurde aber auch nach guter Praxis und Modellprojekten zur Diskriminierungsprävention gefragt. Auch hierzu lagen Erfahrungen vor, die hier nur summarisch und ohne Anspruch auf Vollständigkeit benannt werden können.

Mehrere Modellprojekte zielen darauf, die Verständigung zwischen den Arbeitsuchenden bzw. Leistungsberechtigten und den Fachkräften im Jobcenter zu verbessern. Dies umfasst so unterschiedliche Aspekte wie die Einschaltung von Dolmetscherdiensten und die Kostenübernahme durch den Träger, aber auch die Bereitstellung wichtiger Informationen in leichter Sprache. Weiterhin genannt wurden Schulungen zur Sensibilisierung für Diskriminierung, die von den Antidiskriminierungsberatungsstellen – oftmals unter Beteiligung weiterer Akteure – auch Arbeitsagenturen und Jobcentern angeboten werden. Positiv vermerkt wurde, dass auch unabhängig davon Diskriminierungsthemen in Schulungen der Beschäftigten

in Arbeitsagenturen und Jobcentern besprochen werden können. Den Einschätzungen der Expert_innen zufolge sind diese Schulungen umso wirksamer, je besser sie in der Agentur bzw. im Jobcenter verankert sind und je stärker die Geschäftsführungen hinter dem Ziel der Antidiskriminierung stehen. Es wurde aber auch darauf verwiesen, dass der Arbeitsdruck für die Vermittlungsfachkräfte und die Steuerung über Kennzahlen das in Schulungen Erlernte schnell wieder zunichtemachen können.

3.3 Expertenworkshops

Der zweite wichtige Baustein der Exploration war neben den Gesprächen in Antidiskriminierungsworkshops, Expertenworkshops durchzuführen. Die Expertenworkshops richteten sich an Interessenvertreter_innen, Expert_innen aus Einrichtungen, die mit der Bundesagentur für Arbeit oder den Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern kooperieren, sowie an Wissenschaftler_innen. Ziel dieser Auswahl war, externe Sichtweisen und Erfahrungen auf die öffentliche Arbeitsvermittlung in das Forschungsprojekt einzubeziehen.

Das Ziel der Expertenworkshops bestand u. a. darin, Diskriminierungsrisiken aufgrund von Schnittstellenproblemen der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu ermitteln. Die Hürden für eine Integration in Beschäftigung liegen oft nicht allein in Arbeitslosigkeit, sondern bestehen in weiteren Barrieren, für die es andere, spezialisierte Institutionen gibt und die mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung zusammenarbeiten. In diesen Kooperationen kann es zu Problemen kommen, was die Integrationschancen derjenigen beeinträchtigt, die auf eine gelingende Kooperation zwischen verschiedenen Stellen angewiesen sind. Zudem können Interessenvertreter_innen in gebündelter Form die Schwierigkeiten artikulieren, denen die ausgewählten Personengruppen bei der Integration in Beschäftigung und im Umgang mit der öffentlichen Arbeitsverwaltung gegenüberstehen.

Die Expertenworkshops wurden als halbtägige moderierte Gesprächsrunden angelegt. Jeweils ein Expertenworkshop behandelte Diskriminierungsrisiken aufgrund von Behinderung und Rehabilitation, Migration und ethnischer Herkunft sowie aufgrund von Transsexualität. In jedem Expertenworkshop wurde folgenden Themen nachgegangen:

- Wie sind die Zugänge zu Beratung und Leistungen ausgestaltet?
- Welche Verfahren der Feststellung und Leistungserbringung gibt es?
- Nach welchen Kriterien wird entschieden?
- Welche Schnittstellen gibt es zur öffentlichen Arbeitsvermittlung?

Innerhalb dieser Themen wurden folgende Fragen behandelt:

- Welche Diskriminierungsrisiken bestehen und für wen?
- Welche Unterschiede gibt es zwischen den Rechtskreisen des SGB III und SGB II und zwischen gemeinsamen Einrichtungen und zugelassenen kommunalen Trägern?
- Welche Veränderungen sind in den letzten Jahren zu verzeichnen?
- Was sind Beispiele guter Praxis?

Auch für die Expertenworkshops gilt – wie für die Expertengespräche in den Antidiskriminierungsstellen –, dass kaum ein_e Expert_in zu allen Fragen Auskunft geben konnte und dass es auch Workshops gab, in denen zu einzelnen Fragen und Themen kaum Erfahrungen vorlagen. Eine systematische und vollständige „Vermessung“ von Diskriminierungsrisiken ließ sich nicht erreichen, wohl aber wurden – dem Ziel der Exploration entsprechend – Hinweise gewonnen, denen in der anschließenden Untersuchung nachgegangen wurde.

Die folgenden drei Kästen informieren über wesentliche Ergebnisse der Expertenworkshops (siehe Abbildung 1 bis Abbildung 3).

Abbildung 1: Expertenworkshop „Menschen mit Behinderung“

Teilnehmende*

ISL – Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland / Deutscher Behindertenrat // Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen // BAR – Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation e.V. // BIS – Netzwerk für betriebliche Integration und Sozialforschung e.V. // Universität Kassel (Sozialrecht) // Deutsches Institut für Menschenrechte // Freie Rehabilitationsberatung

Hauptaussagen der Diskussion (Auswahl)

Zugänge

Die Definition der Behinderung im deutschen Recht führt zu Ausgrenzungen, weil sie die Wechselwirkungen zwischen Besonderheiten von Menschen und Umweltfaktoren nicht hinreichend berücksichtigt.

Menschen mit einer Behinderung erfahren Zugangsbarrieren zu Dienstleistungen von Arbeitsagenturen und Jobcentern heute kaum noch durch bauliche Gegebenheiten, sondern eher im kommunikativen Bereich. Antragsformulare und Bescheide (einschließlich Rechtsmittelbelehrung) sind (nicht nur) für Menschen mit Behinderung oft schwer verständlich; die grundsätzlich bestehende Option, diese in einfacher Sprache zu verfassen, wird mit Kostenargumenten und der Begründung abgelehnt, auf diese Weise keinen rechtsgültigen Bescheid ausstellen zu können.

Um den Reha-Zugang für Hilfebedürftige im SGB-II-System besser zu ermöglichen (siehe auch Abschnitt 5.3.4.2), haben die SGB-II-Träger Schulungen ihrer Beratungsfachkräfte eingeführt. Dies hatte aber bislang nicht zur Folge, dass die – unmittelbar nach Einführung des SGB II stark gesunkene – Quote von Personen in der beruflichen Wiedereingliederung wieder nennenswert angestiegen wäre.

Verfahren

Die Beschaffungspraxis der BA beim Einkauf von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wie z. B. Qualifizierungen (siehe hierzu ausführlich Abschnitt 8.2.4) weist Diskriminierungsrisiken auf, insofern erst die Maßnahme eingekauft und dann die „passenden“ Menschen dafür gesucht werden. Auf diese Art entsteht die Notwendigkeit, unter Umständen Maßnahmen aufzubrechen bzw. auszulasten. Zudem erfolgt der Einkauf praktisch ausschließlich nach dem Preis; die Leistungsversprechen (Angebote) ähneln sich ansonsten sehr stark. Darunter leidet die Qualität. Das leitende Kriterium muss aber immer der individuelle Unterstützungsbedarf sein.

Inzwischen gelingt die Integration von Menschen mit Behinderung in der Zivilgesellschaft recht gut. In Betrieben hat sich die Akzeptanz deutlich verbessert. Es besteht das Problem, die administrativen Hürden zu überwinden.

Kriterien

Es fehlt verbreitet an einer Differenzierung, die Behinderungen berücksichtigt, aber deshalb Menschen nicht von beruflichen Perspektiven ausgrenzt.

Probleme resultieren aus der unterschiedlichen Entscheidungspraxis der verschiedenen Leistungsträger. Es wird als diskriminierend bewertet, wenn Rentenversicherung oder Berufsgenossenschaften Leistungen bereitstellen, die von der BA als nachrangig zuständigem Träger nicht bewilligt werden (oder umgekehrt; siehe hierzu auch Abschnitt 3.4.3).

Schnittstellenprobleme

Aufgrund der Komplexität von Zuständigkeiten ist das Hilfesystem schwer zu durchschauen. Schnittstellenprobleme und fehlende Koordination offenbaren sich insbesondere bei komplexen Problemlagen (siehe auch Abschnitt 5.3.4.2).

JC nutzen zu wenig die medizinischen und sozialpsychologischen Dienste der Arbeitsagentur. Fachkräfte der JC nehmen Behinderungen unter den Arbeitsuchenden zu selten wahr.

Zwischen Jobcenter und kommunalem Sozialamt gibt es oft keine ausreichende Zusammenarbeit bzw. Abstimmung; die Verantwortung für Hilfebedürftige wird zu deren Lasten hin- und hergeschoben.

Beispiele für gute Praxis

Die Zentrale Arbeitsvermittlung (ZAV) hatte bis ca. 2008 eine Abteilung zur Vermittlung schwerbehinderter Akademiker_innen. Aufgrund der Zentralisierung entstand für die relativ seltene Konstellation der Vermittlung schwerbehinderter Akademiker_innen reichhaltiges Erfahrungswissen.

Beispiele guter Praxis rechtskreisübergreifender Arbeit sollten auf ihre Übertragbarkeit auf den Reha-Bereich geprüft werden (z. B. Jugendberufsagenturen).

* Aus Gründen der Anonymisierung wird lediglich die Einrichtung mitgeteilt. Die Teilnehmenden waren als Expert_innen eingeladen und haben nicht zwingend die offiziellen Positionen ihrer Einrichtungen eingebracht.

Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 2: Expertenworkshop „Ethnische Herkunft und Religion“**Teilnehmende***

Arbeitsstab der Beauftragten der Bundesregierung für Flüchtlinge, Migration und Integration // Beratungsstelle Entsandte Beschäftigte, DGB Berlin // Jugendmigrationsdienst, Berlin // Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer, Berlin // Zentrale Anlaufstelle Anerkennung, Hamburg // IQ-Netzwerk, MOZAIK, Bielefeld // Zoom Göttingen (Sozialforschung) // BCA Jobcenter // Bundesministerium für Arbeit und Soziales // Humboldt-Universität zu Berlin (Sozialwissenschaften)

Hauptaussagen der Diskussion (Auswahl)**Zugang**

Aus der Praxis wurde berichtet, dass sich die Zugänge für bestimmte Gruppen ohne Leistungsbezug in der jüngsten Vergangenheit grundlegend verbessert haben. So funktioniert die Kooperation mit Migrationsberatungsstellen, Familienzentren, Aufnahmeeinrichtungen, Sprachkursträgern u. a. immer besser.

Es scheint, dass die Jobcenter in dieser Entwicklung besser vorankommen als die Arbeitsagenturen. Die Einschätzungen, wer Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration erhalten darf, gehen auch innerhalb der Arbeitsverwaltung auseinander.

Sprache bleibt das größte Zugangshindernis. Viele Formblätter und Fragebögen zu Kompetenzen sind nur auf Deutsch vorhanden und auch begrifflich schwer verständlich. Oft fehle gar nicht die Bereitschaft, sich auf Kund_innen mit geringen Deutschkenntnissen einzustellen, aber es scheiterte an den zeitlichen Vorgaben zur Dauer von Beratungsgesprächen.

Ein wesentlicher Unterschied zu Arbeitsuchenden ohne Migrationshintergrund ist das Fehlen gewachsener sozialer Netzwerke, innerhalb derer eine primäre Beratung erfolgen kann, Erfahrungen ausgetauscht werden und auch Beschäftigungsmöglichkeiten diskutiert werden.

Viele dieser Problemlagen sind nicht so sehr migrationsabhängig, sondern können durch soziale Milieus bedingt sein.

Kriterien

Verzeichnet wird bei den Fachkräften eine große Unsicherheit in Hinblick auf Aufenthaltsstatus u. Ä. Das Arbeitsförderungsrecht wird aufgrund der Komplexität mitunter nicht angewendet (siehe auch Abschnitt 5.3.2.3).

Fachkräfte sind mitunter zurückhaltend bei der Vergabe von Maßnahmen, weil sie nicht zuletzt aufgrund statistischer Diskriminierung einen Abbruch befürchten und die Maßnahme sich dadurch nicht rentiert. Fachkräfte greifen dann zu Kompetenzfeststellungsmaßnahmen, was wiederum die Betroffenen verunsichert.

Es gibt inzwischen die Bereitschaft, sich auf Anerkennungsfragen einzulassen. Sie wird bei Jobcentern höher als bei den Arbeitsagenturen eingeschätzt. Arbeitsagenturen würden erst mal abwarten, ob eine Unterstützung überhaupt erforderlich ist. Für Leistungsbeziehende im SGB II ist der Zugang zum Arbeitsmarkt geklärt, der Fokus liegt dort auf schnellen Hilfen zur Integration. Für einige, die Dienstleistungen nach dem SGB III beanspruchen können, ist die Bleibeperspektive unklar, und dann gibt es unterschiedliche Wartezeiten und Prognosen.

Spracherwerb und Arbeitsmarktintegration sollten Hand in Hand gehen. Während der Sprachförderung werden keine anderen Maßnahmen durchgeführt (wohl auch wegen der fehlenden Sprache), aber das kann auch Integrationsprozesse verzögern. Die Motivation kann im Laufe des Sprachkurses verloren gehen, daher sollten möglichst früh Kontakte zwischen dem Arbeitsmarkt und Migrant_innen hergestellt werden. Berufs- oder ausbildungsbegleitende Sprachkurse wären sinnvoll. Mit den ABH (Ausbildungsbegleitende Hilfen) steht ein entsprechendes Instrument zur Verfügung.

Prozesse

Unstrittig ist, dass die Arbeitsverwaltung ihren Mitteleinsatz strikt am Arbeitsmarkt ausrichten muss. Es scheint aber, dass der Druck auf Migrant_innen höher als gegenüber Einheimischen ist, die Lücken in Mangelberufen, etwa in der Pflege, auszufüllen.

Schnittstellen

Generell wird es schwieriger, wenn zwei Behörden involviert sind. Zwar klappt an einigen Orten die Zusammenarbeit z. B. zwischen Jugendbehörde und Jobcenter, aber die Zusammenarbeit mit der Ausländerbehörde wird als schwierig berichtet. Möglicherweise schaffen die Integration Points (in NRW) Besserung. Als Beispiel für die Schwierigkeiten von Behördenabstimmungen wurde benannt, dass die Arbeitsagentur eine Beschäftigung als zustimmungsfrei einstuft, die Ausländerbehörde die Beschäftigung dann aber aus anderen Gründen verweigert.

* Aus Gründen der Anonymisierung wird lediglich die Einrichtung mitgeteilt. Die Teilnehmenden waren als Expert_innen eingeladen und haben nicht zwingend die offiziellen Positionen ihrer Einrichtungen eingebracht.

Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 3: Expertenworkshop „Trans*Personen“

Teilnehmende*

Sozialberatung // Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend // Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung, Berlin // Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter Nordrhein-Westfalen // Magnus-Hirschfeld-Centrum, Hamburg // Universität Bremen (Rechtswissenschaft) // TransInterQueer e. V., Berlin

Hauptaussagen der Diskussion (Auswahl)

Unter Trans*Personen werden Menschen verstanden, die für sich selbst definieren, dass sie sich dem bei Geburt zugewiesenen Geschlecht nicht, zeitweilig nicht oder nicht mehr zugehörig fühlen.

Diskriminierungsrisiken

Trans*Personen stoßen bei Beratungs- und Integrationsfachkräften in Jobcentern und Arbeitsagenturen oft auf grundsätzliche Vorbehalte. Hier spielen persönlichkeitsbedingte Unsicherheiten in direktem Kontakt mit Trans*Personen eine Rolle, vor allem aber auch Annahmen über Einstellungen von Arbeitgebern, dass für diese Transsexualität ein entscheidendes Einstellungshindernis sei. Häufig werde die Feststellung der Erwerbsunfähigkeit von den Beratungs- und Vermittlungsfachkräften auch in vermeintlich „fürsorglicher“ Absicht (Schutz vor Mobbing und Anfeindungen in der Arbeitswelt) angestrebt.

Trans*Personen haben das Risiko, keinen bzw. nur „verspätet“ Zugang zu Leistungen nach SGB II und SGB III zu erhalten und innerhalb der beiden Systeme keine problemadäquate Behandlung zu erfahren. So wurde berichtet, dass in den ersten drei Jahren nach Einführung des SGB II Trans*Personen Gefahr liefen, schon im Vorfeld der ALG-II-Antragstellung mit der Begründung, sie seien (nach § 8 SGB II) nicht erwerbsfähig, abge-

vollständig beseitigt, dass Agentur bzw. Jobcenter versuchen, ein Verfahren zur Feststellung der Erwerbsunfähigkeit zu betreiben.

Haben Beschäftigte eine Transition durchlaufen, ist oft der Verbleib am bisherigen Arbeitsplatz und teilweise im Beruf infrage gestellt. Um Mobbing und Anfeindungen durch Arbeitskolleg_innen zu entgehen, sehen sich viele Trans*Personen gezwungen, aus ihrem Beschäftigungsverhältnis auszuschneiden; oft wird auch eine Umschulung in einen Beruf angestrebt. Hieraus ergeben sich verschiedene Risiken:

- Sperrzeiten bei Eintritt von Arbeitslosigkeit aufgrund von Eigenkündigung: Wenn es infolge einer Transition zur Trennung vom bisherigen Arbeitgeber kommt, geht dies oft auf Mobbing zurück, eine Trennung wird dann von der_dem Beschäftigten angestrebt. Die Anwendung der Sperrzeitenregelung beim Arbeitslosengeld ist in einer solchen Situation nicht problemadäquat, sondern diskriminierend.
- Angemessene Bewerbungstrainings: Die von Arbeitsagenturen eingekauften Bewerbungstrainings sind durchweg relativ stark standardisierte Maßnahmen, in denen die Bedarfe von Arbeitssuchenden in spezifischen Problemlagen zu wenig Berücksichtigung finden.
- Die Bewilligung der Finanzierung einer Umschulung durch die Arbeitsagentur setzt voraus, dass diese angesichts der gegebenen Arbeitsmarktlage für sinnvoll bzw. notwendig gehalten wird. Anträge auf Umschulung sind immer dann nicht bewilligungsfähig, wenn im angestrebten Beruf kein Fachkräftebedarf besteht. Die spezifischen Umschulungsbedarfe von Trans*Personen werden nicht berücksichtigt.

Handlungsbedarfe

Ein großer Teil der Beschäftigten in der öffentlichen Arbeitsvermittlung weiß nur wenig über die allgemeine Lebenssituation von Trans*Personen und ihre spezifischen Probleme am Arbeitsmarkt; von daher wurde Handlungsbedarf vor allem im Bereich Aufklärung und Information der Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte, aber auch des Ärztlichen Dienstes gesehen. Angeregt wurden:

- Verpflichtende spezifische Fortbildungen für Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte und den Ärztlichen Dienst einzuführen, die für den angemessenen Umgang mit Trans*Personen sensibilisieren sollen,
- eine Checkliste mit genauen Hinweisen zur diskriminierungsfreien Ausgestaltung der organisatorischen und kommunikativen Abläufe im Umgang mit arbeitssuchenden Trans*Personen auszuarbeiten und mit verpflichtendem Charakter (nach Art von BA-Handlungsanweisungen) in den Einrichtungen zu verankern.

Unterstützt werden könnte die Prävention vor diskriminierendem Handeln gegenüber Trans*Personen nach Ansicht der Teilnehmenden durch eine entsprechende Diversity-Strategie in der jeweiligen Organisation.

* Aus Gründen der Anonymisierung wird lediglich die Einrichtung mitgeteilt. Die Teilnehmenden waren als Expert_innen eingeladen und haben nicht zwingend die offiziellen Positionen ihrer Einrichtungen eingebracht.

Quelle: eigene Darstellung.

3.4 Schnittstellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung als Diskriminierungsrisiko: das Beispiel von gesundheitlich beeinträchtigten Arbeitssuchenden

3.4.1 Einleitung

In vielen Fällen liegen Gründe für die Schwierigkeit, eine arbeitssuchende und beschäftigungslose Person in eine neue Arbeit zu vermitteln, außerhalb der Reichweite der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Ausländer_innen mögen auf eine Bescheinigung warten, die überhaupt erst erlaubt, dass sie eine Beschäftigung ausüben dürfen, erkrankte Menschen benötigen eine Rehabilitation, und Mütter und Väter mögen eine Betreuung für ihre Kinder benötigen, um arbeiten zu können. Gesetzliche Vorgaben regeln die Zuständigkeiten, und Fachkräfte in Arbeitsagenturen und Jobcentern arbeiten mit anderen Einrichtungen zusammen, um Hindernisse für eine Erwerbsintegration auszuräumen. Die unterschiedlichen Institutionen, darunter nicht zuletzt die Arbeitsagenturen und Jobcenter, verfolgen in dieser Zusammenarbeit Eigeninteressen, die sich nicht nur am Bedarf der betroffenen Personen, sondern auch an den Interessen der Organisation ausrichten. Solche Interessen können fiskalischer Art sein (Interesse, Kosten einzusparen oder an andere Träger abzuwälzen), aber auch auf eine reibungslose Arbeit, das Vermeiden „schwieriger Kund_innen“, die Konzentration auf schnell zu bearbeitende und lösbare Probleme, die Planbarkeit der eigenen Ressourcen (Vermeidung von Unvorhergesehenem) und das Vermeiden von Überforderung gerichtet sein. **Es liegt auf der Hand, dass dies mit Diskriminierungsrisiken verbunden ist, die sowohl aus der binnenorganisatorischen Arbeitsteilung als auch aus der Arbeitsteilung bzw. den Schnittstellen zwischen Arbeitsagenturen bzw. Jobcentern und anderen Einrichtungen erwachsen.**

Zu den Expertengesprächen wurden gezielt Expert_innen eingeladen, die Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung haben, ohne Teil der Arbeitsagenturen und Jobcenter zu sein. Schnittstellenprobleme spielten in allen Expertengesprächen eine Rolle. Sie sind zu umfangreich und auch zu verschieden zwischen den unterschiedlichen Problemfeldern, als dass sie hier systematisch behandelt werden könnten. Beispielhaft und ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden im Folgenden Schnittstellenprobleme und Diskriminierungsrisiken im Umgang mit gesundheitlich beeinträchtigten Personen benannt (siehe hierzu auch Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2012; Bieback 2014).

3.4.2 Allgemeine vs. spezifische Instrumente der Arbeitsförderung: das Beispiel des Eingliederungszuschusses für behinderte und schwerbehinderte Menschen

Integrationsfachkräfte haben einen Ermessensspielraum. Er erstreckt sich insbesondere darauf, unter mehreren grundsätzlich geeigneten Instrumenten bzw. Vorgehensweisen so auszuwählen, dass die Ziele der Integrationsstrategie bestmöglich erreicht werden. Ein Beispiel für die Existenz und Nutzung von Ermessensspielräumen sind Eingliederungszuschüsse (EGZ), also zeitlich befristete Geldzahlungen an Arbeitgeber (ausgedrückt als Prozentsatz der Lohnkosten der bzw. des betreffenden Beschäftigten) bei der Einstellung oder Weiterbeschäftigung einer_eines Beschäftigten, um Arbeitslosigkeit zu beenden oder zu vermeiden. Eingliederungszuschüsse sind für unterschiedliche Personengruppen (behinderte und schwerbehinderte Menschen – hier werden noch einmal Ältere als besondere Personengruppe hervorgehoben – sowie allgemein Personen mit Vermittlungshemmnissen, siehe §§ 88 bis 92 SGB III) vorgesehen und von variabler, im

Einzelfall festzulegender Höhe und Dauer. Ob ein Eingliederungszuschuss im Einzelfall erforderlich ist, ist durch die Integrationsfachkraft anhand der gesetzlichen Bestimmungen, der Durchführungsanweisungen (die gesetzlichen Vorschriften präzisierenden Handlungsanweisungen der BA) sowie lokalen ermessenslenkenden Weisungen zu beurteilen. Letztere setzen lokale Schwerpunkte für förderungswürdige Schwerpunkte und passen die Zahl der Förderungen in das verfügbare Budget ein. Durch die lokalen ermessenslenkenden Weisungen soll sichergestellt werden, dass die Förderung das ganze Jahr über zur Verfügung steht und nicht vorzeitig eingeschränkt werden muss.

Ob eine Förderung in einem konkreten Fall erforderlich ist, mögen zwei Integrationsfachkräfte unterschiedlich beurteilen, etwa weil sie unterschiedliche Erfahrungen haben oder weil sie unterschiedliche Informationen über den Betrieb und die Beschäftigten haben. Einen Ermessensspielraum gibt es hier jedoch nicht. Wohl aber gibt es einen Ermessensspielraum darüber, wie die Förderhöhe und -dauer festgelegt werden sollen. Mitunter gibt es auch einen Ermessensspielraum darüber, welche Art des Eingliederungszuschusses genutzt werden soll. So können behinderte und schwerbehinderte Menschen sowohl den speziellen Eingliederungszuschuss nach § 90 SGB III als auch den allgemeinen Eingliederungszuschuss nach § 88 SGB III erhalten. Die beiden Varianten des Eingliederungszuschusses unterscheiden sich sowohl in der maximalen Förderhöhe und -dauer als auch in den Fördervoraussetzungen, wobei der allgemeine Eingliederungszuschuss auch für schwerbehinderte Menschen vergeben werden kann, umgekehrt aber nicht der spezielle Eingliederungszuschuss nach § 90 SGB III an Personen, die nicht behindert oder schwerbehindert sind.

Aus den Expertengesprächen und aus vorliegender Literatur (Brussig und Schwarzkopf 2011) ergaben sich Hinweise, **dass in derartigen Ermessensentscheidungen Integrationsfachkräfte aus fiskalischen Interessen eher zur allgemeinen als zur spezifischen Variante greifen**. Dies ist aus mehreren Gründen problematisch: Erstens stehen die so verbrauchten Mittel nicht mehr anderen Personen zur Verfügung, die ebenfalls von einem Eingliederungszuschuss profitieren könnten. Zweitens erhalten die behinderten und schwerbehinderten Menschen nicht die Förderung, die möglich wäre. Auch wenn das Integrationsziel mit weniger als der Maximalförderhöhe und -dauer erreichbar ist (die beim EGZ für behinderte und schwerbehinderte Menschen höher sind als beim „einfachen“ EGZ), können die Förderbedingungen auch beim EGZ für behinderte und schwerbehinderte Menschen nach unten auf das erforderliche Maß angepasst werden.

Insgesamt scheint dieser Sachverhalt aber anzuzeigen, **dass die genauen Fördervoraussetzungen und Bestimmungen für den angestrebten Einsatz den Integrationsfachkräften zu wenig bekannt sind, was Fehler bei der bestimmungsgemäßen Anwendung provozieren kann** (siehe auch Abschnitt 5.3.1.3).

3.4.3 Systematische Unterschiede zwischen Kostenträgern in der Beurteilung gesundheitlicher Beeinträchtigungen

Die Förderung von Beschäftigungsverhältnissen ist nur möglich, wenn eine Arbeit dem Leistungsbild der_des Beschäftigten entspricht und die vorhandenen gesundheitlichen Beeinträchtigungen nicht weiter verschärft. Auch die Rentenversicherung verfügt über Instrumente der Arbeitsförderung wie z. B. einen Eingliederungszuschuss, der durch die Arbeitsagenturen aufgestockt werden kann.

Die Arbeitsvermittlung wird im Regelfall über die Arbeitsagenturen angebahnt. Ob ein Eingliederungszuschuss gezahlt werden kann, lässt sich nicht – wie sonst für die Arbeitsagentur üblich – sofort, sondern nur nach Rücksprache mit der Rentenversicherung klären, da die Arbeitsagentur nur aufstockend fördern kann, wenn die Rentenversicherung vorrangiger Leistungsträger ist. **In der Beurteilung, ob eine Arbeit den gesundheitlichen Beeinträchtigungen entspricht, scheinen sich Rentenversicherung und Arbeitsagenturen systematisch zu unterscheiden. Die Arbeitsagenturen neigen dazu, eine Arbeit eher als ge-**

eignet und damit förderfähig zu bewerten, während die Rentenversicherung eher restriktiv ist. Besteht dahingehend eine Divergenz, kommt keine Förderung zustande, da die Arbeitsagentur nur nachrangig fördern kann, was die Bereitschaft des Arbeitgebers beeinträchtigt, das Beschäftigungsverhältnis einzugehen. Eine ablehnende Entscheidung der Rentenversicherung ist folglich ein Veto auch für eine Förderung durch die Arbeitsagenturen/Jobcenter, weil diese Eingliederungszuschüsse nur aufstockend erbringen dürfen. Dessen ungeachtet kann die oder der Arbeitsuchende die Arbeit ungefordert antreten, und die Arbeitsagentur darf vermitteln. Es ist lediglich die Förderung, die problematisch ist, wodurch aber auch eine charakteristische Differenz von Perspektiven und Handlungserwartungen an Sozialleistungsträger (siehe Glossar, S. 345) und Arbeitsuchende sichtbar wird.

Für diese Divergenz gibt es Gründe, die sich aus den unterschiedlichen Interessen von Rentenversicherung und Arbeitsagenturen erklären lassen: Die Arbeitsagenturen sind an Erwerbsintegrationen interessiert. Sie werden unmittelbar von Arbeitslosengeldzahlungen entlastet und gewinnen oft Beitragszahlungen. Auch die Rentenversicherungen gewinnen durch Erwerbsintegrationen oft an Beiträgen, aber sie sparen durch Erwerbsintegration keine Ausgaben. Sie riskieren im Gegenteil bei Arbeiten, die nicht den gesundheitlichen Einschränkungen entsprechen, dass sich die gesundheitlichen Beeinträchtigungen verschlimmern und am Ende die Erwerbsunfähigkeit bedroht.

3.4.4 Divergenzen zwischen Arbeitsagenturen und Rentenversicherung bei der Beurteilung der Leistungsfähigkeit

Berichte aus dem Expertenworkshop deuten darauf hin, dass in einem wichtigen Detail die Arbeitsagenturen einerseits und die Rentenversicherung andererseits unterschiedliche Maßstäbe an die Beurteilung der Leistungsfähigkeit anlegen. **Demnach tendieren Ärztinnen bzw. Ärzte des Ärztlichen Dienstes (ÄD) der BA bei schweren und seit Langem bestehenden Suchterkrankungen dahin, diese als so schwerwiegend einzustufen, dass sie die Erwerbsfähigkeit verneinen. Gutachter_innen der Rentenversicherung halten demgegenüber eher an der prinzipiellen Möglichkeit fest, die Suchtkrankheit zu überwinden, und bewerten daher die Erwerbsfähigkeit höher und zumindest oberhalb der Drei-Stunden-Grenze.⁸** Die betreffenden Personen sind aus Sicht der Integrationsfachkräfte der Arbeitsagenturen faktisch erwerbsgemindert, im sozialrechtlichen Sinn jedoch erwerbsfähig.

Allerdings wäre für die betreffenden Personen wenig gewonnen, wenn sie als erwerbsgemindert anerkannt werden würden. Erforderlich wäre vielmehr eine sozialintegrative Betreuung zur Verbesserung der Teilhabechancen, etwa das schrittweise Heranführen an eine – ggf. teilzeitige – Beschäftigung. Die prinzipiellen Voraussetzungen in Gestalt von gesetzlichen Möglichkeiten und geeignetem Personal dürften hierfür in den Jobcentern bessere sein als bei den Rentenversicherungen. Praktisch gibt es jedoch für diesen Personenkreis zu wenig Fördermöglichkeiten. Auch die bestehenden Konzepte eines sozialen Arbeitsmarktes setzen ein Mindestmaß an Erwerbsfähigkeit voraus, das in diesen Fällen nicht gegeben ist. Das „beschäftigungsorientierte Fallmanagement“, eine Form des Fallmanagements in den Jobcentern, beinhaltet eine intensive, ganzheitliche und komplexe Fallarbeit, aber ist auch auf das Ziel einer Erwerbsintegration in einem überschaubaren Zeitraum von zwei Jahren ausgerichtet. Das Fehlen an geeigneten Maßnahmen für Personen mit faktisch eingeschränkter Erwerbsfähigkeit, aber nicht ausreichend medizinisch begründeten Leistungseinschränkungen dürfte weit über den Personenkreis der Suchterkrankten im SGB II hinausreichen und etwa 300.000 Personen umfassen (Koch und Kupka 2007; Obermeier et al. 2013).

8 Aufgrund des Letztentscheidungsrechtes setzt sich bei divergierenden Auffassungen regelmäßig die Rentenversicherung durch.

3.4.5 Interne Schnittstellen (I): Ruhen der Aktivierung für die Dauer der sozialmedizinischen Begutachtung der Leistungsfähigkeit

Bestehen Zweifel an der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit einer_eines Arbeitssuchenden, ist der Ärztliche Dienst der BA einzuschalten, der die gesundheitliche Leistungsfähigkeit beurteilen soll. Die Zweifel an der Leistungsfähigkeit können sowohl von der Integrationsfachkraft als auch von der_dem Arbeitssuchenden ausgelöst werden – etwa wenn beide keine Einigung über den Zielberuf erreichen –, der Ärztliche Dienst wird aber stets auf Veranlassung der Integrationsfachkraft (nicht der_des Arbeitssuchenden) beauftragt.

Bis das Gutachten des Ärztlichen Dienstes vorliegt und ein erneutes Beratungsgespräch zwischen Integrationsfachkraft und Arbeitssuchender bzw. Arbeitssuchendem erfolgt, ruht die Aktivierung. Angesichts der üblichen Warte- und Vorlaufzeiten kann dies ohne Weiteres sechs bis acht Wochen umfassen. Angesichts eines Arbeitslosengeldanspruchs von höchstens zwölf Monaten im Regelfall (länger für Personen ab Vollendung des 50. Lebensjahres bei Erfüllung einer verlängerten Vorversicherungszeit, siehe § 147 SGB III) und **angesichts der Tatsache, dass ein häufiger Auslöser, den Ärztlichen Dienst einzuschalten, die Bestimmung des Zielberufes ist, kann diese zeitliche Verzögerung Auswirkungen für die weitere Integrationsstrategie haben.** Typischerweise wird der Ärztliche Dienst nicht mit Beginn der Arbeitslosigkeit eingeschaltet, sondern erst nachdem die ersten Integrationsbemühungen gescheitert sind. Da in dieser Zeit das Arbeitslosengeld weitergezahlt wird, verkürzt sich der Zeitraum, der danach für die Aktivierung zur Verfügung steht.⁹

Ähnliches gilt für Personen, die Arbeitslosengeld nach § 145 SGB III erhalten¹⁰ und deren Erwerbsfähigkeit zunächst durch den Ärztlichen Dienst der BA und anschließend durch die Rentenversicherung geklärt wird. Für die Dauer des Rentenverfahrens ruht die Aktivierung. Am Ende des Rentenverfahrens kann die Erwerbsminderung stehen. Oft wird jedoch die Erwerbsminderungsvermutung verneint, und die Aktivierung kann dann nur noch den Zeithorizont entwickeln, den die Restanspruchsdauer auf Arbeitslosengeld hat.

Die Schlussfolgerung ist nicht, die Begutachtung zu beschleunigen, da darunter die Qualität der sozialmedizinischen Begutachtung leidet. Eher noch sollte für die Dauer des Verfahrens der Leistungsbezug neutral zur Anspruchsdauer gestellt werden. Dies sollte gelten, bis das Gutachten die Integrationsfachkraft erreicht hat bzw. das nächste Beratungsgespräch vereinbart wird. Die Möglichkeiten zum Widerspruch durch die_den Arbeitssuchende_n blieben erhalten, hätten aber keine aufschiebende Wirkung.

3.4.6 Interne Schnittstellen (II): die Kooperation des Ärztlichen Dienstes der BA mit den Integrationsfachkräften

Die Bundesagentur für Arbeit verfügt mit dem Ärztlichen Dienst (ÄD) über einen qualifizierten sozialmedizinischen Fachdienst. Auf Anforderung von Vermittlungsfachkräften schätzen sie fachlich und organisatorisch unabhängig von Weisungen der Vermittlungsfachkräfte und deren Vorgesetzten die Leistungsfähigkeit von Kund_innen ein und erstellen ein Leistungsbild, das die funktionalen Einschränkungen der

⁹ Das gilt ebenso, wenn nicht der ÄD, sondern der Berufspsychologische Service eingeschaltet wird.

¹⁰ Personen, deren Anspruch auf Krankengeld ausgelaufen ist, ohne dass sie gesund geworden sind, erhalten vorläufig Arbeitslosengeld und müssen an der Klärung mitwirken, ob sie noch erwerbsfähig sind oder ob Leistungen wegen Erwerbsminderung (Erwerbsminderungsrente, Grundsicherung im Alter oder bei Erwerbsminderung) beantragt werden müssen.

betreffenden Person benennt. Auf dieser Grundlage können die Vermittlungsfachkräfte bewerten, welche Tätigkeiten ausgeübt werden können, und ihre Vermittlungsstrategie entsprechend ausrichten. Die Zusammenarbeit zwischen dem ÄD und den Vermittlungsfachkräften mag verbesserungsfähig sein, sie ist aber über lange Jahre eingespielt.

Die Jobcenter verfügen nicht über einen eigenen Ärztlichen Dienst. Die Jobcenter verfügen – anders als die Arbeitsagenturen – auch nicht über Spezialteams für Rehabilitation und Schwerbehinderte (Reha/SB-Teams). In den Jobcentern konzentrieren sich aber Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen. Die Jobcenter in der Form der gemeinsamen Einrichtungen können den Ärztlichen Dienst der BA nutzen. Jobcentern in der Form zugelassener Träger steht der Ärztliche Dienst der BA nicht zur Verfügung.¹¹ Sie nutzen das kommunale Gesundheitsamt oder beauftragen andere Ärztinnen bzw. Ärzte mit sozialmedizinischen Gutachten. Ob die sozialmedizinischen Partner_innen der zKT-Jobcenter die Kompetenz und Routine des Ärztlichen Dienstes in Fragen der sozialmedizinischen Begutachtung haben, ist fraglich.

Allerdings funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den Jobcentern und dem Ärztlichen Dienst weniger gut als zwischen Agenturen und dem Ärztlichen Dienst. Der Ärztliche Dienst scheint die Qualität der Anfragen aus dem Jobcenter schlechter zu bewerten, und umgekehrt scheinen die Vermittlungsfachkräfte der Jobcenter die Aussagekraft der Gutachten des Ärztlichen Dienstes schlechter zu bewerten als die Vermittlungsfachkräfte der Agenturen. Grund hierfür scheint zu sein, dass es in den Jobcentern weniger Routine im Umgang mit dem Ärztlichen Dienst gibt. Eine hohe Fluktuation unter den Jobcenter-Beschäftigten und wahrscheinlich auch eine weniger systematische Ausbildung der Jobcenter-Beschäftigten dürften hierfür zumindest mitverantwortlich sein.

3.5 Fazit aus der Exploration: konvergente und divergente Einschätzungen zu Diskriminierungsrisiken

Die beiden Bausteine, die zur Exploration des Untersuchungsfeldes eingesetzt wurden, haben bereits eine Vielzahl von Diskriminierungsrisiken und möglichen Ursachen hierfür benannt. Hinsichtlich einiger Diskriminierungsrisiken gab es **konvergierende Einschätzungen**:

- Komplexität des Sozialrechts, insbesondere der Arbeitsförderung (SGB III) und der Grundsicherung (SGB II), aber auch der Schnittstellen zu angrenzenden Rechtsbereichen,
- Bedeutung von Kennzahlen und Arbeitsvorgaben für die Vermittlungsarbeit,
- das Risiko, aufgrund diskriminierender Arbeitgeberpraktiken auch in der Vermittlungsarbeit zu diskriminieren,
- selektive Vergabe von Maßnahmen der arbeitsmarktpolitischen Förderung,
- fehlende individuelle Bedarfsklärung, Intransparenz und Unfreundlichkeit.

¹¹ Außer das Reha-/SB-Team wird eingeschaltet, um einen Bedarf an Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben festzustellen (siehe Abschnitt 5.3.4.3.).

Darüber hinaus gab es **weitere Diskriminierungsrisiken**, die nur vereinzelt oder aus einer spezifischen Perspektive heraus benannt wurden, dadurch aber nicht weniger „wahr“ oder „falsch“ sind, als wenn sie auf einem breiten Konsens beruhen. Hierzu gehören Risiken aufgrund eines unvermeidbaren Denkens, Sprechens, Handelns und Entscheidens in Kategorien, welche oft nicht hinterfragte Normalitätsunterstellungen beinhalten (siehe hierzu etwa Sommer 2015 und Saake 2016). Aus einer pragmatischen Sicht entspricht es aber dem Ziel dieses Forschungsprojektes in der sozialwissenschaftlichen Analyse (und in den Handlungsempfehlungen), den verbreiteten, mit dem Handeln der öffentlichen Arbeitsvermittlung verbundenen und/oder gestaltbaren Diskriminierungsrisiken nachzugehen.

Die Exploration zeigte auch divergente Einschätzungen, insbesondere zum Vergleich von Arbeitsagenturen und Jobcentern. Vereinfacht gesagt, gelten Arbeitsagenturen als bürokratischer (im Sinne Max Webers), während Jobcenter als pragmatischer eingeschätzt werden. Beides hat, auch mit Blick auf institutionelle und organisatorische Diskriminierungsrisiken, Vor- und Nachteile.

Darüber hinaus **divergieren Einschätzungen** zu identischen Sachverhalten zwischen den Mitarbeiter_innen in den Beratungsstellen und weiteren Expert_innen. Ein Beispiel hierfür ist die Bewertung der Tatsache, dass Arbeitsagenturen und Jobcenter auf eine Arbeitsvermittlung drängen (in Relation zu den individuellen Interessen der Arbeitssuchenden). Ein weiteres Beispiel sind kontroverse Bewertungen zur Notwendigkeit deutscher Sprachkompetenz und der Frage, wie und wann diese herzustellen sei.

4 Literaturanalyse über Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung

4.1 Fragestellungen und Vorgehen

4.1.1 Fragestellungen der Literaturanalyse

Die vorliegende Literaturanalyse arbeitet den sozialwissenschaftlichen Forschungsstand zu Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsverwaltung auf: Welche Diskriminierungsrisiken werden thematisiert? Wodurch werden sie verursacht? Wer ist betroffen? In der vorliegenden Literaturanalyse wird der Forschungsstand entlang des Organisationsaufbaus und von Organisationsabläufen der Arbeitsvermittlung berichtet. D.h. die Literaturanalyse gliedert nicht entlang von Personengruppen, die sich aus dem im AGG benannten Merkmalen ableiten lassen, wie Älteren, Jugendlichen, Frauen oder Menschen mit Behinderung. Grundlage für diese Entscheidung ist, dass die Prozesse bzw. die Organisation im Mittelpunkt stehen sollen, aus denen Diskriminierungsrisiken resultieren, und weniger das Ausmaß an beobachteter Diskriminierung (über das ohnehin beim gegenwärtigen Forschungsstand kaum berichtet werden kann).

Die Literaturanalyse ist wie folgt aufgebaut: In diesem einleitenden Abschnitt (4.1) wird das Vorgehen bei der Quellensuche beschrieben und eine Skizze zur Entwicklung des Forschungsstandes entwickelt. Im dann folgenden Abschnitt werden drei klassische Studien zur öffentlichen Arbeitsvermittlung vorgestellt, in denen typische Diskriminierungsrisiken benannt werden. Mit diesem Abschnitt werden gewissermaßen die Schneisen geschlagen, auf denen sich die dann folgende Auswertung der Literatur bewegt. Im dritten, dem umfangreichsten Abschnitt werden Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Deutschland auf Grundlage der vorliegenden Literatur berichtet. Dieser Abschnitt ist in drei Unterabschnitte gegliedert. Zunächst werden Studien vorgestellt, die aus der Perspektive von Betroffenen die Erfahrungen von Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung untersucht haben, anschließend wird auf Diskriminierungsrisiken eingegangen, die aus den Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufen resultieren, und drittens schließlich werden Studien über ausgewählte Prozesse der öffentlichen Arbeitsvermittlung untersucht (Beratung, Ermessensausübung, ausgewählte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, Integration in Beschäftigung, Eingliederungsvereinbarungen, Sanktionen). Die Literaturanalyse schließt mit einem Fazit.

4.1.2 Das Vorgehen bei der Quellensammlung

Die Literatur, die dieser Auswertung zugrunde liegt, wurde auf mehreren Wegen erschlossen.

Zum einen wurde die Sowiport-Datenbank genutzt (<http://sowiport.gesis.org/>). Das sozialwissenschaftliche Fachportal Sowiport „bündelt und vernetzt qualitätsgeprüfte Informationen nationaler und internationaler Anbieter und macht sie an einer Stelle verfügbar. Durch die enge Integration bislang nur getrennt vorhandener Angebote entsteht mit Sowiport eine zentrale Anlaufstelle für Nutzer sozialwissenschaftlicher Informationen“ (<http://sowiport.gesis.org/Sowiport>). Für die Recherchen im Fachportal werden 20 sozialwissenschaftliche Datenbanken genutzt, darunter beispielsweise Applied Social Sciences Index and Abstracts (ASSIA) und das Literaturinformationssystem Arbeitsmarkt und Beruf (IAB-LitDok). Die Suche für die hier vorliegende Literaturanalyse erstreckte sich auf Bücher und Zeitschriftenaufsätze bzw. Beiträge in Sammelwerken in deutscher Sprache ab 2005 mit den Hauptstichworten *diversity* und Diskriminierung (dies findet auch Ergebnisse mit dem Stichwort Diskriminierungsschutz), wobei eine zusätzliche Bedingung war, dass eines der beiden Hauptstichworte in Kombination mit mindestens einem der Begriffe SGB II, SGB III, Jobcenter, Arbeitsagentur, Aktivierung, Arbeitsvermittlung oder Arbeitsverwaltung vorkommen musste. Die Einschränkung auf deutschsprachige Beiträge wurde vorgenommen, weil der Forschungsstand zur öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Bundesrepublik aufgearbeitet werden soll; die Einschränkung ab 2005 wurde vorgenommen, weil in diesem Jahr das SGB II in Kraft trat und die Doppelstruktur von Agenturen und Jobcentern geschaffen wurde. Auf diese Weise wurden 78 Titel gefunden. Gerade die Schnittmenge zwischen dem Diskriminierungsbegriff einerseits und den arbeitsmarktbezogenen Begriffen andererseits hat die Trefferanzahl reduziert. Schon daran ist zu erkennen, dass es zwar viele Forschungspublikationen einerseits zu Diskriminierung und andererseits zur Arbeitsmarktpolitik gibt, aber nur vergleichsweise wenig Forschung zur Diskriminierung durch die Arbeitsmarktpolitik. Nach einer ersten Sichtung wurden 16 Titel davon als „offenkundig nicht zugehörig“ gewertet. Dazu gehören Aufsätze etwa zur Prävention von Aids oder zur Pflege ohne Bezug zur Arbeitsvermittlung, aber auch thematisch näherliegende Aufsätze wie etwa eine Bewertung des Mindestlohns, da dort kein Bezug zu Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsverwaltung hergestellt wird.

Die zweite Quelle war eine umfangreiche Literatursammlung, die bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes angelegt wurde. Diese Sammlung umfasste 119 Titel, von denen nach erster Sichtung 15 Titel als offenkundig nicht zugehörig gewertet wurden, beispielsweise Methodenliteratur.

Die dritte Quelle besteht in dem Vorwissen und Datenbanken der Autor_innen der Literaturstudie, die durch gezielte Recherchen bei dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, der Hans-Böckler-Stiftung sowie dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales als wichtige relevante Forschungsinitiatoren ergänzt wurde. Auf diese Weise wurden weitere 102 Titel erfasst.

Insgesamt standen damit 309 Titel zur Verfügung, von denen 31 offenkundig nicht einschlägig waren. Die meisten Titel wurden der Sozialwissenschaft zugeordnet, eine signifikante Minderheit war der Rechtswissenschaft zuzurechnen, die hier nicht im Fokus steht. Die meisten Titel hatten ein Forschungsprojekt zur Grundlage, aber es gab auch Quellen, die der Politik und Verwaltung oder der Beratung entstammen oder Handbücher und Leitfäden waren. Entsprechend der Gliederung des Literaturberichts wurden die Quellen den jeweiligen Themen zugeordnet; einige Quellen waren für mehrere Themen einschlägig und wurden folglich auch mehrmals zugeordnet.

Zusammenfassend zeichnet sich die Quellensuche durch eine Vielfalt der Suchwege mit dem Ziel der systematischen und vollständigen Erfassung und zugleich einer inhaltlich begründeten Auswahl aus, um die unscharfen Ränder des Untersuchungsgegenstandes eingrenzen zu können.

Die Sammlung der Literatur wurde zunächst zum 31.08.2015 abgeschlossen und eine Literaturanalyse im Entwurf erstellt. Dieser Entwurf wurde im Projektverbund diskutiert, Ergebnisse daraus sowohl der ADS als auch der BA vorgestellt. Daraus ergaben sich Hinweise auf neuere Literatur, die außerdem aufgenommen wurde.

4.1.3 Zur Entwicklung des Forschungsstandes

Die Hartz-Reformen waren ein Einschnitt in die Arbeitsvermittlung in Deutschland. Zwar gab es auch zuvor einen deutlich artikulierten Reformbedarf und Reformvorschläge, die jedoch keine Rolle mehr zu spielen schienen – möglicherweise sogar „strategisch ignoriert“ (iso-Institut und Ochs 2006, S. 178) wurden –, nachdem die Hartz-Kommission ihre Vorschläge vorgestellt hatte (Hartz-Kommission 2002).

Mit den Hartz-Reformen wurde ein bis dahin beispielloser Impuls für die Arbeitsmarktforschung in Deutschland gesetzt. Dieser Impuls ging zunächst in eine groß angelegte, durch zwei Vorstudien konzipierte **Evaluationsforschung** hinein. Er drückt sich aber auch in den gesetzlichen Aufträgen zur Wirkungsforschung aus, die sowohl im SGB III als auch im SGB II implementiert sind (§ 282 SGB III sowie § 55 SGB II). Man kann hier nach einer Gründungsphase der Arbeitsmarktforschung in der Bundesrepublik, die durch die Gründung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) als Forschungsinstitut der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesinstituts für Berufliche Bildung (BIBB) im Jahr 1969 im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes (AFG, ebenfalls 1969) von einem zweiten Institutionalisierungsschub der Arbeitsmarktforschung in Deutschland sprechen. Die gesetzlichen Aufträge zur Arbeitsmarktforschung werden zum Teil durch Forschungsaufträge des zuständigen Bundesministeriums (BMAS) ausgeführt – so vor allem die Evaluation der Hartz-Reformen selbst, zu großen Teilen aber auch durch das IAB übernommen, dem große Teile des gesetzlichen Auftrages zur Wirkungsforschung des SGB II übertragen wurden.

Daneben entwickelte sich in unmittelbarer Auseinandersetzung mit der gesetzlich vorgeschriebenen Wirkungsforschung eine **kritisch begleitende, beobachtende, kommentierende Forschung**, die von weiteren institutionalisierten Akteuren des Arbeitsmarktes getragen wird. Zu nennen ist hier insbesondere die Hans-Böckler-Stiftung als Forschungsförderwerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB), welche primär über die Förderung von Forschungsprojekten wirkt, aber auch das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW), im Wesentlichen getragen durch Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände, das primär eigenständig Forschung betreibt. Teilweise treten Sozialverbände oder Beratungseinrichtungen für Betroffene mit eigenen bzw. in Auftrag gegebenen Studien hervor. Auch der *mainstream* der universitären und außeruniversitären (DIW, ZEW, ifo-Institut) wirtschaftswissenschaftlichen Forschung ist, obwohl institutionell unabhängig, in seinen Forschungsfragen, seinem Adressatenkreis und seiner Politiknähe Teil dieses Diskurses.

Demgegenüber vergleichsweise wenig profitiert von dem zweiten Institutionalisierungsschub – bzw. für sich zu nutzen vermocht – hat die soziologische und politikwissenschaftliche universitäre Arbeitsmarktforschung. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und andere Forschungsförderwerke haben zwar Projekte zur Arbeitsmarktforschung gefördert, doch hielten sie schon rein quantitativ nicht Schritt mit der gesetzlich induzierten Auftragsforschung. Dies ist wichtig festzuhalten, weil **die gesetzlichen Aufträge im SGB III und SGB II nicht die Arbeitsmarktforschung in ihrer ganzen Breite abdecken**: Sie sind auf Wirkungsforschung konzentriert (SGB III) bzw. begrenzt (SGB II).

Zu den auffälligen Lücken der neueren Arbeitsmarktforschung gehört die Analyse von Diskriminierungsrisiken durch Arbeitsmarktpolitik und speziell durch die öffentliche Arbeitsvermittlung. Schon die beiden Vorstudien über Evaluationskonzepte thematisieren Diskriminierungsrisiken nicht (Fertig et al. 2004 sowie Hagen et al. 2004); ebenso wie die Vorstudie zur Evaluation von Reha-Leistungen (Bundesmi-

nisterium für Arbeit und Soziales 2012) und die grundlegenden Überlegungen zu den Forschungsproblemen im SGB II von Peter Bartelheimer (2005). Eine annotierte Bibliografie aus dem Jahr 2012 unter dem Titel „10 Jahre Hartz-Reform: Literatur aus sozialwissenschaftlicher Perspektive“ (Mallock 2012) listet etwa 250 Quellen auf, von denen vier im Register dem Stichwort „Diskriminierung“ zugeordnet sind.¹² Weder aus dem Titel noch aus der mitgelieferten Zusammenfassung der Quellen ist ersichtlich, wie dort Diskriminierung in bzw. durch die Arbeitsvermittlung thematisiert wird, insbesondere ist aber nicht klar, ob die übrige Literatur nicht gleichermaßen Anhaltspunkte zur Analyse von Diskriminierungsrisiken bereithält. Wie sich im Folgenden zeigt, ist die Analyse von Diskriminierungsrisiken in der Arbeitsvermittlung nicht nur ein – bislang unterschätztes – aktuelles Thema, sondern auch Gegenstand klassischer sozialwissenschaftlicher Studien zur Analyse des Sozialstaates.

4.2 Arbeitsvermittlungsorganisationen als Strukturgeber von Ungleichheit: drei klassische Studien über Diskriminierungsrisiken durch Sozialbehörden

4.2.1 Einleitung

Arbeitsagenturen und Jobcenter – im Folgenden auch als Arbeitsverwaltung, Arbeitsvermittlung oder Arbeitsvermittlungsorganisationen bezeichnet – setzen die bestehenden sozialen Rechte auf Einkommenschutz und -sicherung sowie Arbeitsvermittlung bei Arbeitslosigkeit und Erwerbsarmut um. Sie weisen einen sozialrechtlichen Status als Leistungsempfänger_in zu und beeinflussen die Chancen der Arbeitssuchenden, indem sie Arbeitsangebote zugänglich machen, Qualifizierungen ermöglichen und Anforderungen an die Arbeitssuche und Akzeptanz von Beschäftigungsangeboten stellen. Sie sind an der Herausbildung von Ungleichheit beteiligt. Sind sie auch an der Herausbildung nicht gerechtfertigter Ungleichheit beteiligt?

An dieser Stelle sollen allgemeine **Merkmale von Arbeitsvermittlungsorganisationen** vorgestellt werden, wie sie in der sozialwissenschaftlichen Literatur diskutiert werden. Dies bildet den Hintergrund, um die Forschungsbefunde über Diskriminierungsrisiken und den Diskriminierungsschutz in Arbeitsagenturen und Jobcentern einordnen zu können.

4.2.2 Peter M. Blau: The Dynamics of Bureaucracy (1955)

Die früheste, heute noch klassische Studie über die Arbeitsvermittlung ist von Peter M. Blau „The Dynamics of Bureaucracy“ (1955). Über einen Zeitraum von einem Jahr wurde die Arbeit in einer für die lokale Textilindustrie zuständigen Abteilung der öffentlichen Arbeitsvermittlung durch Beobachtung und Interviews

12 Es sind dies: Staiger, Martin (2006): Hartz-IV-Unterkunft, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 2006, Nr. 5, S. 524–527, sowie die folgenden Beiträge aus Degener, Ursula; Rosenzweig, Beate (Hrsg., 2006): Die Neuverhandlung sozialer Gerechtigkeit: feministische Analysen und Perspektiven, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften; Rudolph, Clarissa (2006): Ambivalenzen und Umdeutungen: feministische Perspektiven auf die aktuelle Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, S. 239–258; Ostendorf, Helga (2006): Arbeitsmarktreformen: Kommodifizierung, Familialisierung und Stratifizierung, S. 259–280; und Wersig, Maria; Künzel, Annegret; Berghahn, Sabine (2006): Ehezentrierung statt staatsbürgerlicher Solidarität der Geschlechter: Wohin führen die Reformen im deutschen System der Existenzsicherung?, S. 301–319. – Da diese Quellen in die folgende Literaturanalyse nicht eingehen, sind sie im Literaturverzeichnis nicht aufgeführt.

begleitet. Die Abteilung bestand aus drei Teams von Vermittlungsfachkräften, von denen eines für Menschen mit Behinderung zuständig war. Die **Arbeitsvermittlung** wird von Blau als **Bürokratie** interpretiert, die durch die berühmte Definition **Max Webers** gekennzeichnet ist. Demnach zeichnen sich Bürokratien durch regelgebundene Abläufe, Arbeitsteilung, disziplinierte Amtsausübung, Hierarchie, Amtsgehorsam, Auswahl aufgrund von Kompetenzen, die durch Zeugnisse o.Ä. beglaubigt sind, sowie Aufstiegsmöglichkeiten aufgrund von Seniorität und/oder Kompetenz aus (siehe Blau, S. 1, sowie Weber 1980, orig. 1920). Geschult an der Human-Relations-Schule (Roethlisberger und Dickson 1970, orig. 1939) und funktionalistischer Soziologie (Merton 1995, orig. 1949), bezieht Blau manifeste und latente Funktionen, formelle und informelle Sozialbeziehungen sowie angestrebte und dysfunktionale Effekte organisationalen Handelns in seine Untersuchung ein.

Ein zentrales Ergebnis der Studie von Blau ist die Bedeutung von Kennzahlen und Statistiken für die bürokratische Organisation. Kennzahlen und Statistiken erlauben zunächst – als manifeste Funktion – die Zielerreichung zu überprüfen. Sie sind deshalb ein effektives Instrument der Steuerung und Kontrolle (Blau 1955, S. 47). Allerdings wirken sie nur selektiv: Je nach genauer Art der Kennzahl betonen sie ausgewählte Aspekte der Vermittlungsarbeit und vernachlässigen andere, die dann wiederum durch weitere Kennzahlen erfasst werden, wenn sie wichtig genug sind. Wenn beispielsweise die Zahl der Gespräche zwischen Vermittler_innen und Arbeitsuchenden erfasst wird, dann beschleunigt es die Gespräche, aber mit dem Risiko, dass schwierige Gespräche vorschnell beendet werden, ohne dass es zu einem Jobangebot kommt (ebd., S. 47). Eine weitere typische Folge von Kennzahlen ist, dass sich der Wettbewerb innerhalb der Organisation verschärft. Dies benachteiligt Teams, die auf kollegiale Zusammenarbeit (Schnittstellen) angewiesen sind, was im Untersuchungsbeispiel auf das Team für Menschen mit Behinderung zutraf. Um den nachteiligen Effekt zu kompensieren, fanden die Vermittler_innen für Menschen mit Behinderung andere Wege, um ihre Kolleg_innen zur Zusammenarbeit zu verpflichten, etwa indem sie kleinere allgemeine Verwaltungsaufgaben übernahmen und dadurch ihre Kolleg_innen entlasteten. Die Einführung von Kennzahlen hat also die Arbeitsbeziehungen der Vermittler_innen untereinander (und zu ihren Vorgesetzten) verändert. Ein weiterer von Blau hervorgehobener Effekt von Kennzahlen war, dass die Steuerung mit Kennzahlen eine gleiche Behandlung der Arbeitsuchenden befördert hat: „Equitable treatment of clients was an important latent function of statistical records of performance in Department X“ (ebd., S. 79). Der Einschätzung von Blau zufolge ist die Steuerung mithilfe von Kennzahlen ein wirksames Instrument gegen Diskriminierung, als es die Schulung der Mitarbeiter_innen wäre, denn Letztere erfordert eine Auseinandersetzung der Mitarbeiter_innen mit ihren – oftmals unbewussten – Vorurteilen, während dies bei einer Orientierung an Kennzahlen nicht nötig wäre (ebd., S. 81). Bemerkenswerterweise geht Blau nicht auf zwei organisatorische Diskriminierungsrisiken von Kennzahlen ein: nämlich zum einen die direkte institutionelle Diskriminierung, die sich daraus ergibt, dass Kennzahlen bewirken, dass bestimmte Personengruppen gegenüber anderen bevorzugt werden, und zum anderen Diskriminierung aufgrund von *Creaming*, also dass die Steuerung mit Kennzahlen bewirkt, dass faktisch Personen ungleich behandelt werden, weil mit einigen Personen die Kennzahlen leichter zu erfüllen sind als mit anderen Personen. Stattdessen betont Blau, dass individuelle Diskriminierung durch Kennzahlen etwa zu Vermittlungserfolgen wirksam begrenzt werden kann.

4.2.3 Yeheskel Hasenfeld: Human Service Organizations (1983)

Fast 30 Jahre nach der klassischen Studie „The Dynamics of Bureaucracy“ (1955) hat Yeheskel Hasenfeld eine zusammenfassende Analyse von sozialen Dienstleistungsorganisationen vorgelegt („Human Service Organizations“, 1983). In der Zwischenzeit wurden neben dem funktionalistischen Paradigma weitere organisationstheoretische Zugänge erschlossen; Hasenfeld schlägt einen synthetisierenden polit-ökonomischen Analyserahmen vor. Er ist dadurch charakterisiert, dass sowohl externe („environmental“) und interne Strukturen und Prozesse als auch politische und ökonomische Faktoren betrachtet werden. Zu

den externen politischen Faktoren, die soziale Dienstleistungsorganisationen beeinflussen, gehören beispielsweise die zuständigen Regierungsbehörden, zu den internen politischen Faktoren u. a. die Regeln der Rekrutierung und Beförderung. Zu den externen wirtschaftlichen Faktoren gehören u. a. makroökonomische Effekte von Angebot und Nachfrage nach den betreffenden Dienstleistungen, zu den internen wirtschaftlichen Faktoren gehören beispielsweise aufgabenbezogene und technisch bedingte Abteilungsdifferenzierungen (ebd., S. 43–49, insb. S. 47).

Die **Besonderheit sozialer Dienstleistungsorganisationen** besteht Hasenfeld zufolge darin, dass sie Menschen in ihrer Verschiedenheit an Voraussetzungen, Motiven und Interessen als „raw material“ behandeln und auf deren Veränderung zielen mit der Absicht, ihre Wohlfahrt zu schützen und zu stützen: Soziale Dienstleistungsorganisationen „are distinguished from other bureaucracies by two key characteristics. First, they work directly with and on people whose attributes they attempt to shape. People are, in a sense, their ‘raw material’. Second, they are mandated – and thus justify their existence – to protect and to promote the welfare of the people they serve“ (Hasenfeld 1983, S. 1). Sie erreichen dies durch *people processing*-, *people sustaining*- und *people changing-technologies*. „*People processing*“-Technologien zielen darauf, dass Personen einen bestimmten Weg innerhalb der Dienstleistungsorganisation durchlaufen und dadurch zusätzliche Attribute erhalten; das klassische Beispiel ist die Bildungsinstitution, deren Abschluss die Absolventin bzw. der Absolvent als Inhaber_in bestimmter Kompetenzen ausweist. „*People sustaining*“-Technologien zielen auf die Unterstützung von Menschen; Beispiele hierfür sind alle Einrichtungen, die bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen bewilligen. „*People changing*“-Technologien sind Technologien, die auf eine Verhaltens- oder Zustandsänderung von Menschen zielen, welche erforderlich scheint, weil sie von gesellschaftlichen Normen abweichen.

Arbeitsvermittlungsorganisationen sind in diesem Sinne soziale Dienstleistungsorganisationen. Sie können sich aller drei von Hasenfeld benannten Technologien bedienen. Sie wenden *people processing-technologies* an, indem sie Menschen zunächst klassifizieren und auf Grundlage der Klassifizierung weiter verfahren, sie wenden ebenso *people sustaining-technologies* an, indem sie die Abwicklung der finanziellen Arbeitslosenunterstützung übernehmen, und sie verfügen über *people changing-technologies*, indem sie durch verschiedene Maßnahmen daran mitwirken, dass Arbeitslose ihre Fähigkeiten erweitern und auf dieser Grundlage eine Beschäftigung finden.

Soziale Dienstleistungsorganisationen sind von der **Gesellschaft mandatiert**, sie sind aber auch **Organisationen mit Eigeninteressen**. Sie bilden deshalb sowohl offizielle als auch operative Ziele aus, die zueinander in Konflikt geraten können. Hasenfeld betont, dass die offiziellen Ziele einer *human service organisation* nicht ignoriert werden sollten (Hasenfeld 1983, S. 88), da sie etwas über die sozialpolitischen Ziele der Träger, die Wertorientierungen der Organisationsspitze und das Herangehen an sozialpolitische Probleme aussagen. Nicht zuletzt können sich Sozialreformer_innen bzw. Kritiker_innen auf die offiziellen Ziele einer sozialen Dienstleistungsorganisation berufen, um ihre Forderungen zu begründen. Für die Analyse sind deshalb nicht entweder die offiziellen oder die operativen Ziele von Interesse, sondern das Verhältnis zwischen beiden (ebd.).

Allerdings sind die Ziele von sozialen Dienstleistungsorganisationen sowie die Kennzahlen, mit denen sich ihre Arbeit beurteilen lässt, in hohem Maße uneindeutig und unklar. Dies ergibt sich erstens aus der Tatsache, dass die Menschen, mit denen sich die Organisationen beschäftigen müssen, sehr verschieden sind, zweitens aus dem Umstand, dass das Wissen und die legitimen Techniken, wie sich individuelle Veränderungen erreichen lassen, sehr begrenzt sind, und drittens daraus, dass sich viele Ziele, die soziale Dienstleistungsorganisationen erreichen sollen, nicht eindeutig messen lassen (z. B. Verbesserung der Wohlfahrt) oder ihr Beitrag hierzu kaum bestimmt werden kann (z. B. Verringerung der Arbeitslosigkeit). Anders als im bürokratisch-funktionalistischen Konzept von Peter M. Blau wird hier also eine kritische Position gegenüber Kennzahlen eingenommen. Statt die sozialen Dienstleistungsorganisationen allein über die Ressour-

centzuweisung zu steuern und sie ansonsten ihrer Autonomie zu überlassen, schlägt Hasenfeld (gestützt auf Mohr 1973) vor, transitive und reflexive Ziele zu unterscheiden (ebd., S. 92–95). Während *transitive Ziele* die Ergebnisse der Arbeit versuchen zu messen, richten sich *reflexive Ziele* auf die Art der Leistungserbringung.

Soziale Dienstleistungsorganisationen lassen sich nach der Art der Beziehungen zu ihren zugeordneten Klient_innen – Hasenfeld bevorzugt diesen Begriff gegenüber dem Kundenbegriff (Hasenfeld 1985, S. 177) – unterscheiden.¹³ Die Interessen von sozialen Dienstleistungsorganisationen sowie ihre Nutzer_innen werden als „grundverschieden“ angenommen: „The interests of the client and the interests of the organization are inherently distinct“ (ebd., S. 179). Dabei gibt es sowohl aufseiten der Klient_innen wie aufseiten der Organisation unterschiedliche Möglichkeiten, die Beziehung jeweils zu ihren Gunsten zu verändern. Im Fall der Arbeitsvermittlungen ist die Beziehung jedoch stark asymmetrisch zulasten der Arbeitssuchenden, deren wichtigstes „Instrument“ ist, auf die Dienste der Arbeitsvermittlung (damit aber auch auf ihren Leistungsanspruch) zu verzichten. Einspruchsmöglichkeiten („voice“) und Drohungen mit verweigerter Gefolgschaft (Entzug von „loyalty“) sind schwach, sodass bei starker Unzufriedenheit lediglich der Austritt („exit“) bleibt (Hirschman 1970).

Dies betrifft zunächst die Zugangskontrolle. Arbeitsvermittlungen sind durch öffentlichen Zugang gekennzeichnet, d. h., die Organisationen haben keinen Einfluss darauf, wer sich an sie wendet, aber sie können beeinflussen, wie sie mit den Personen umgehen, die ihre Dienste in Anspruch nehmen wollen. Sie können nicht verhindern – organisatorisch etwa durch ein Aufnahmeverfahren oder bautechnisch durch eine strenge Eingangskontrolle (Klingel, Kamera, Pforte) –, wer ein Anliegen vorträgt, also z. B. einen Leistungsantrag stellen möchte. Sie können aber beeinflussen, wie sie mit dem Anliegen umgehen, also ob sie z. B. in einer ersten Beratung abraten und entmutigen. Bei diesem Zugangstyp stehen die Organisationen vor dem Problem, „erwünschte“ von „unerwünschten“ Klient_innen zu trennen (Hasenfeld 1983, S. 193). Dem dienen die oben angesprochenen *people processing-technologies*, insbesondere die Typisierung von Klient_innen. Die Typisierung erlaubt es der Organisation, unterschiedliche Klientenbedürfnisse den begrenzten Organisationsressourcen zuzuordnen. Sie ermöglicht außerdem, die Ungewissheit über das erforderliche anschließende Vorgehen zu reduzieren. Nicht zuletzt können über Typisierungsprozesse auch die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten beeinflusst werden, indem Beschäftigten mit „schwierigen“ Klient_innen eine geringere Fallzahl zugewiesen wird als solchen mit „leichten“ Klient_innen (ebd., S. 193–195). Allerdings wirken Typisierungen oft als sich selbsterfüllende Prophezeihungen: „The constructed moral character predetermines the client’s experience in the organization“ (ebd., S. 196).

Mit den **Zielen, Technologien, der Zugangssteuerung und der Typisierung** hat Hasenfeld **vier Ungleichheitsgenerierende Mechanismen** benannt und damit Spuren für die Analyse organisatorischer Prozesse mit Diskriminierungspotenzial gelegt. Aufgrund seines Anspruchs auf ein Konzept, das alle Arten sozialer Dienstleistungsorganisationen umfasst und sich nicht speziell auf Arbeitsvermittlungen bezieht, stellen diese Konzepte eher einen Steinbruch für Hypothesen dar als generalisierte Beschreibungen einer Ungleichheitspraxis durch soziale Dienstleistungsorganisationen.

13 Sowohl der Klient_innen-, als auch der Kundenbegriff sind problematisch, da sie die Beziehung mit ihren asymmetrischen Rechten und Verpflichtungen sowie Macht- und Einflussverhältnissen nicht angemessen wiedergeben. Soweit möglich, werden *beide* Begriffe in dieser Literaturstudie vermieden.

4.2.4 Michael C. Lipsky: Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services (1980)

Die Dienstleistungspraxis – oder genauer: das Handeln der Beschäftigten von Sozialbehörden im Kundenkontakt – ist der Fokus einer klassischen Studie von Michael C. Lipsky, die erstmals 1980 unter dem Titel „Street-Level Bureaucracy“ erschien (Lipsky 1980). Sie wurde damit im selben Zeitraum veröffentlicht wie „Human Service Organizations“ und fiel damit in eine Zeit, in der der Sozialstaat entwickelt und ausgereift genug war, um Bilanzierungen zu seinen empirischen Ambivalenzen und Widersprüchen vorzulegen. Ähnlich wie „Human Service Organizations“ (und im Unterschied zu „The Dynamics of Bureaucracy“) liegt „Street-Level Bureaucracy“ keine originäre empirische Untersuchung zugrunde, sondern bilanziert langjährige eigene und fremde Forschung. Der hauptsächliche Bezugspunkt sind Sozialämter und damit ein spezifischer Ausschnitt von sozialen Dienstleistungsorganisationen, die durch weite Ermessensspielräume gekennzeichnet sind, wie sie auch für Arbeitsvermittlungsorganisationen charakteristisch sind. Überdies sind Sozialämter für die Analyse von Arbeitsvermittlungsorganisationen aufschlussreich, weil Sozialämter auch die Aufgabe haben, auf die Integration in Beschäftigung hinzuwirken.

Der Ausgangspunkt für die Analyse von Beschäftigten in Sozialbehörden im Kundenkontakt ist, dass sich **Konflikte über die Sozialpolitik** nicht nur in Auseinandersetzungen von Interessengruppen zeigen, sondern auch **in den Kämpfen zwischen den Beschäftigten in Sozialbehörden und Bürger_innen, mit denen sie zu tun haben** (Lipsky 1980, S. xii). Die Arbeit der Beschäftigten ist durch eine Reihe dilemmatischer Situationen gekennzeichnet. Die **wichtigsten dieser Dilemmata** sind:

- Widerspruch zwischen den erklärten Zielen von Sozialbehörden und einer zahlenmäßig großen Nachfrage („Massenandrang“, „Druck der Flure“), der eine umfassende Zielverfolgung behindert. Hierauf wird objektiv mit der Typisierung von Kund_innen und subjektiv mit einer kognitiven Angleichung reagiert, indem die eigenen Handlungen als „unter den gegebenen Umständen bestmögliche Handlung“ bewertet wird (ebd., S. xiii).
- Widerspruch zwischen den erklärten Zielen von Sozialbehörden und der organisatorischen Praxis, die oft von Regelverstößen, Ineffizienz und Zynismus geprägt ist. Typische Reaktionen der Beschäftigten hierauf sind Anpassung, Weggang oder der Kampf um Reformen, der Kräfte verschleißt und kleine Fortschritte illusionär überbewertet.
- Ein weiterer Widerspruch ergibt sich daraus, dass Bürger_innen zu ihren vollen Rechten ermutigt werden sollen, die Bürokratien aber nicht überfordert werden dürfen.
- Auch die Nutzer_innen der Sozialdienstleistungen befinden sich in Dilemmata, nämlich dann, wenn sie überlegen, wie sie den bestmöglichen Service erhalten (Unterordnung oder Protest?) und wie sie sich verhalten sollen, wenn sie um eine Bewertung der Dienstleistung gebeten werden (Würdigung der erbrachten Leistungen oder Kritik an den verbliebenen Mängeln?); denn sie wissen, dass die Anforderungen, die an sie gestellt werden, und die Angebote, die sie erhalten, von ihrem Verhalten abhängen (ebd., S. xv).

Diese für Sozialbehörden typischen Dilemmata werden in der Struktur der Arbeit verortet, die die Beschäftigten in Sozialbehörden erbringen. Der Fokus liegt damit auf den Risiken für institutionelle und organisatorische Diskriminierung.

Ein zentraler Punkt für die Arbeit der Sozialbehörden ist Lipsky zufolge, dass **Ressourcen für Sozialdienstleistungen typischerweise zu knapp bemessen** sind: „A distinct characteristic of the work setting of street-level bureaucrats is that the demand for services tends to increase to meet the supply“ (Lipsky

1980, S. 33). Dies betrifft in erster Linie den Mangel an Personal für die Betreuung, aber auch den Mangel an finanziellen Mitteln, notwendige Dienstleistungen einzukaufen, und mitunter auch den Mangel an geeigneten Dienstleistern. Der Mangel an Ressourcen hängt auch damit zusammen, dass die „Nachfrage“ nach Sozialdienstleistungen nicht nur ein absolutes, sondern auch ein relationales Konzept ist. Die Nachfrage hängt nicht nur vom Bedarf ab, sondern auch davon, wie unterstützungsbereit sich ein Anbieter – die Sozialbehörde – präsentiert. Neues Personal entlastet in der Regel das vorhandene Personal nicht, sondern zieht neue Klient_innen an. Lediglich die anspruchsvollen Fälle könnten besser verteilt werden (ebd., S. 36). Zudem würde mehr Personal nicht schon für sich bewirken, dass sich das bürokratische Handeln verbessert.

Die **Arbeitssituation der Beschäftigten gegenüber den Klient_innen ist durch ein Spannungsverhältnis von Beistand und Entfremdung** (*advocacy und alienation*) gekennzeichnet (Lipsky 1980, S. 71–80). Es wird von den Beschäftigten erwartet – und war häufig eine Motivation für die Berufswahl –, dass sie hilfsbedürftigen Menschen beistehen und ihr Wissen und ihre Fähigkeiten nutzen, dass die Klient_innen angesichts knapper Ressourcen die bestmöglichen Dienstleistungen erhalten. Diese Absicht führt die Beschäftigten in Rollenkonflikte, denn der Beistand kann nur gegenüber einzelnen Personen gewährt werden und verwässert bei großen Fallzahlen. Zudem gerät diese Absicht schnell in Konflikt mit den Prioritäten der Behörde und widerspricht dem ebenfalls zentralen Ziel, die Klient_innen zu kontrollieren. Und schließlich konfligiert das Ziel des Beistands letztlich mit dem Ziel, dass die Klient_innen in ihrer Selbstständigkeit gestärkt werden sollen (ebd., S. 74). Die Gefahr der Entfremdung erwächst zum einen aus diesen Rollenkonflikten, zum anderen auch daraus, dass die Beschäftigten in der Regel nur für einen engen Ausschnitt von Klient_innen tätig sind, wenig Kontrolle über die Ergebnisse ihrer Arbeit haben, die Voraussetzungen ihrer Tätigkeit nicht beeinflussen können (das von Hasenfeld sogenannte „raw material“, siehe Lipsky 1980, S. 76) und dass sie ihr Arbeitstempo nicht kontrollieren können.

Aufgrund **knapper Ressourcen** müssen Entscheidungen über die differenzierte Vergabe von Dienstleistungen getroffen werden, die von der Arbeitssituation der Beschäftigten geprägt sind. Eine differenzierte Vergabe von Ermessensleistungen unterstützt die Beschäftigten in Sozialbehörden dabei, mit der beträchtlichen Anzahl von Personen, die sie zu betreuen haben, zurechtzukommen. Vorgaben zur differenzierten Vergabe von Ermessensleistungen können direkt von der Sozialbehörde kommen und sich auf die Klassifizierung oder Typisierung der Klient_innen und damit auf einen typisierten Bedarf beziehen. Differenzierte Vergabe kann aber auch aus dem individuellen Entscheidungsspielraum der Beschäftigten entstehen, wobei **Bias und Creaming** zwei wichtige Mechanismen sind.

Bias

Bias („Voreingenommenheit“) resultiert aus Präferenzen der Beschäftigten gegenüber Klient_innen, aber auch aus moralischen Vorstellungen über die Angemessenheit des Hilfebedarfs (und die Ursachen der Hilfsbedürftigkeit) und teilweise auch aus subjektiven Einschätzungen daraus. Lipsky führt als Beispiel die Reaktion von *street-level workers* auf Regelverstöße (oder Verstöße gegen Auflagen) durch Sozialleistungsbeziehende an. In einem konkreten Fall kann eine mündliche Verwarnung, in einem anderen eine formale Sanktion angemessen sein. Dies ist durch die Beschäftigten in Sozialbehörden abzuwägen und zu entscheiden (ebd., S. 108–110).

Creaming

Creaming ist die Konzentration der knappen Ressourcen auf jene, die wahrscheinlich am ehesten zur Erfüllung der Erfolgskriterien der Sozialbehörden beitragen. Creaming lässt sich zurückführen auf die Unvollständigkeit bzw. die Schwierigkeit, präzise und umfassende Erfolgskriterien zu definieren: „In every case of creaming the agency’s incentives reward successes with clients, but they provide no substantial rewards for the risks taken“ (ebd., S. 107). Während Creaming die Strategie der übermäßigen Konzentration auf die „leichten“ Fälle ist, ist Parking – das Abschieben in Zonen der Nichtunterstützung – die dazu komplementäre Strategie im Umgang mit den „schwierigen“ Fällen, deren Unterstützung kostspielig wäre.

Die Studie von Lipsky hebt die Rolle der Beschäftigten in Sozialbehörden hervor, ohne die Beschäftigten auf ihre individuelle Persönlichkeit zu reduzieren. Vielmehr sieht Lipsky die Beschäftigten eingebettet in ihre oftmals **dilemmatische Arbeitssituation**, aufgrund derer in der Behandlung derjenigen, die die Sozialbehörden in Anspruch nehmen, Ungleichheiten und Diskriminierungsrisiken bestehen. Lipsky lenkt damit den Blick auf die **Professionalität** (Ausbildung, Weiterbildung, Zugangsvoraussetzungen) und auf den **Umgang mit Entscheidungsspielräumen** durch die Beschäftigten von Sozialbehörden im Kundenkontakt.

4.2.5 Fazit: Diskriminierungsrisiken durch die Arbeitsverwaltung – ein klassisches Forschungsthema

Klassische Studien über Arbeitsvermittlungsorganisationen haben verschiedene **Mechanismen bzw. Risikofaktoren für diskriminierendes Handeln** benannt. So können Kennzahlen bewirken, dass individuelle Diskriminierung begrenzt wird. Sie können jedoch zu einer mittelbaren Diskriminierung, insbesondere durch *Creaming* und *Parking*, führen. Die **Allgemeinheit und partielle Unbestimmtheit der Ziele** von sozialen Dienstleistungsorganisationen sowie organisationale Eigeninteressen können zu einer Ungleichbehandlung innerhalb der Klient_innen führen. **Handlungsspielräume** der Beschäftigten sind einerseits notwendig, um im Einzelfall angemessen entscheiden zu können, ermöglichen jedoch auch sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlungen. **Ressourcen und Qualifikationen der Beschäftigten** haben einen Einfluss darauf, ob durch die Behörde geprüft wird, welche Dienstleistung im Einzelfall erforderlich ist.

Damit sind die Spuren gelegt, auf denen im Folgenden der Forschungsstand zu Diskriminierungsrisiken und zum Diskriminierungsschutz in der Arbeitsvermittlung ausgewertet wird: Untersucht werden Studien zu Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe in der öffentlichen Arbeitsverwaltung dahingehend, inwieweit die Arbeitsbedingungen einschließlich der Qualifikationen und die Arbeitsabläufe einschließlich der Steuerung der Vermittlungsarbeit Risiken für diskriminierendes Handeln bergen (siehe Abschnitt 4.3.2).

Weiterhin wird thematisiert, inwiefern in ausgewählten Prozessen gegenüber den Arbeitssuchenden Ungleichbehandlungen zu verzeichnen sind, wobei auf die Beratung, die Maßnahmezuzuweisung und Vermittlungsvorschläge sowie auf Eingliederungsvereinbarungen und Sanktionen eingegangen wird (siehe 4.3.3). Zuvor soll jedoch auf Untersuchungen eingegangen werden, die die Erfahrung von Arbeitslosigkeit und die Behandlung in den Arbeitsagenturen und Jobcentern thematisieren. Denn die Dienstleistung der Arbeitsvermittlung erfordert die Mitwirkung der Arbeitssuchenden, und dies wiederum erfordert die Anerkennung der Arbeitssuchenden als Personen durch die Vermittlungsfachkräfte (siehe Abschnitt 4.3.1).

4.3 Diskriminierungsrisiken in der Arbeitsvermittlung im Lichte der sozialwissenschaftlichen Forschung

4.3.1 Erfahrungen von Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung: die Perspektive von Betroffenen

In diesem Abschnitt wird zunächst auf Literatur eingegangen, die Folgen von Arbeitslosigkeit für die betroffenen Personen untersucht. Anschließend wird über Diskriminierungserfahrungen im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit und der öffentlichen Arbeitsverwaltung berichtet. In einem dritten Schritt werden die Ergebnisse von Studien vorgestellt, die die individuelle Verarbeitung von Arbeitslosigkeit unter den Bedingungen aktivierender Arbeitsmarktpolitik, insbesondere im Umgang mit den Arbeitsagenturen und Jobcentern, untersuchen. Diese Dreiteilung ist thematisch überlappend, doch die zugrunde liegende Literatur ist separat. Sie ist im ersten Teil stark **sozialpsychologisch** geprägt, im zweiten Teil durch **Interessenvertretungen und Institutionen** dominiert (Eurobarometer, Antidiskriminierungsberatungsstellen) und im dritten Teil **soziologisch** geprägt.

4.3.1.1 Folgen von Arbeitslosigkeit

Arbeitslosigkeit beschneidet das Einkommen und verletzt die Persönlichkeit in ihrer Integrität. Während die vielleicht erste empirische Untersuchung von Arbeitslosigkeit als Begleiterscheinung der industriekapitalistischen Produktionsweise (und ohne jegliche sozialstaatliche Sicherung) noch die Solidarisierung der Arbeiter_innen hervorhob (Engels 1972, original 1845), zeichnete die klassische Untersuchung über die „Arbeitslosen von Marienthal“ (eine Gemeindestudie über ein von der Schließung eines großen Unternehmens betroffenen Industriedorfs während der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er-Jahre) ein Bild, das noch heute in zentralen Aspekten als gültig angesehen wird (Jahoda et al. 2009, original 1933). In einer späteren Veröffentlichung hat Marie Jahoda, eine der drei Mitwirkenden der Marienthal-Studie, fünf „Erfahrungsdimensionen von Arbeit“ und deren Bedeutung für die moderne menschliche Existenz benannt: „(1) die Auferlegung einer festen Zeitstruktur, (2) die Ausweitung der Bandbreite sozialer Erfahrungen in Bereiche hinein, die weniger stark emotional besetzt sind als das Familienleben, (3) die Teilnahme an kollektiven Zielsetzungen oder Anstrengungen, (4) die Zuweisung von Status und Identität durch die Erwerbstätigkeit und (5) die verlangte regelmäßige Tätigkeit“ (Jahoda 1983, S. 99–100). Der Wert der Arbeit besteht darin, dass „in dem Maße, in dem diese Erfahrungskategorien zu einer psychischen Notwendigkeit des modernen Lebens geworden sind, (...) die Erwerbslosen unter ihrem Fehlen leiden“ werden (ebd.). Entsprechend notierte sie fünf Aspekte der Erfahrung von Arbeitslosigkeit („die Zeiterfahrung, die Reduktion der sozialen Kontakte, die fehlende Beteiligung an kollektiven Zielen, das Fehlen eines anerkannten Status mit seinen Folgen für die persönliche Identität“, und das Fehlen einer regelmäßigen Tätigkeit (ebd., S. 70) und stellte fest: „Erwerbslose fühlten sich in allen fünf Aspekten verarmt“ (ebd., 1983, S. 70).

Spätere Untersuchungen haben die **Folgen von Arbeitslosigkeit** laufend weiter untersucht. Besonders vielfältig sind Untersuchungen über die Auswirkungen von Arbeitslosigkeit auf Gesundheit (zusammenfassend Holleederer 2011); auf diesem Spezialgebiet der Arbeitslosigkeitsforschung – anscheinend aber nur auf diesem Gebiet – liegen mehrere Meta-Studien vor (allein Holleederer 2011 benennt McKee-Ryan et al. 2005, Hainmueller et al. 2011 sowie Paul und Moser 2009). Demnach sind Unterschiede zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen hinsichtlich der psychischen Gesundheit – Depression, Lebenszufriedenheit und Selbstwertgefühl – bei Männern stärker ausgeprägt als bei Frauen. Außerdem ist der Unterschied hinsichtlich der psychischen Gesundheit bei Erwerbstätigen und Arbeitslosen in Büroberufen geringer als in gewerblich-technischen Berufen. Langzeitarbeitslosigkeit hat größere negative Auswirkungen auf die Gesundheit als

Kurzzeitarbeitslosigkeit. Der Meta-Analyse zufolge erreicht die Verschlechterung der seelischen Gesundheit nach etwa neun Monaten Arbeitslosigkeit einen Höhepunkt und verbessert sich nach diesem Zeitpunkt etwas, um sich dann auf einem Niveau zu stabilisieren, das schlechter ausfällt als zu Beginn der Arbeitslosigkeit. Es wurde auch die Zugehörigkeit zu einer ethnischen bzw. kulturellen Minderheit geprüft. Hier zeigte sich ein schwach signifikanter Effekt. Bei Personen einer Minderheit sind die negativen Auswirkungen auf die Gesundheit tendenziell stärker verbreitet als bei Angehörigen der Mehrheit. Alter und Beziehungsstatus wirken den Ergebnissen der Meta-Analyse zufolge nicht differenzierend auf die psychischen Folgen von Arbeitslosigkeit. Ebenfalls nicht differenzierend wirkte der Entstehungszeitpunkt der Untersuchung, was belegt, dass es einen „Prozess der kulturellen Gewöhnung an Arbeitslosigkeit“ nicht zu geben scheint (Paul und Moser 2009, S. 51). Die Effekte unterscheiden sich zwischen Ländern. Sie sind ausgeprägter in Ländern mit hohem ökonomischem Entwicklungsstand, starker Ungleichheit in der Einkommensverteilung und restriktiver Unterstützung bei Arbeitslosigkeit. Der Effekt der Arbeitsmarktlage blieb schwach (Paul und Moser 2009).

Da es sich hier um eine Meta-Analyse handelt, die gewissermaßen den Haupttrend der kumulierten Evidenz wiedergibt, bedeutet dies, dass es immer auch Studien gibt, die Gegenteiliges herausfinden, ohne deswegen notwendigerweise falsch zu sein.

Methodenpluralistisch und stärker aus einer soziologischen Perspektive gehen Kritzinger et al. (2009) vor.¹⁴ Sie bestätigen zunächst die berichteten Befunde zu den Folgen von Arbeitslosigkeit für die psychische Gesundheit und belegen darüber hinaus Nachteile für die physische Gesundheit (Kritzinger et al. 2009, S. 28; siehe dazu natürlich auch Holleder 2011). Die von ihnen durchgeführten Experteninterviews belegen differenzierende Wirkungen von Arbeitslosigkeit, die in Abbildung 4 zusammengefasst sind. In der von Kritzinger et al. (2009) ebenfalls durchgeführten standardisierten Befragung werden diese Punkte nicht erkennbar aufgegriffen. Das Hauptergebnis der standardisierten Befragung ist, „dass die Effekte der Arbeitslosigkeit, vergleicht man [Beschäftigte und Arbeitslose], in den vier (...) Bereichen – wirtschaftliche Lage, Konsumverhalten, Arbeitslosigkeit, Gesundheit mit dem Schwerpunkt Beschwerden – sehr stark ausfallen. Für den Bereich der Beschwerden konnte zudem (...) festgestellt werden, dass sich die wesentlichen Effekte der Arbeitslosigkeit nicht in den mittleren und den oberen [sozioökonomischen] Gruppen, sondern hauptsächlich innerhalb der unteren Gruppe ereignen“ (Kritzinger et al. 2009, S. 152 f.).

14 Diese Studie bezieht sich auf Österreich und ist eine der ganz wenigen Studien in diesem Literaturbericht, die sich nicht auf die Bundesrepublik Deutschland bezieht. Ein ähnlich zusammenfassender und umfassender aktueller Forschungsbericht über die Folgen von Arbeitslosigkeit wurde für Deutschland nicht gefunden. Bis zur Widerlegung ist davon auszugehen, dass die berichteten Befunde von Kritzinger et al. (2009) auch für Arbeitslosigkeit in Deutschland gelten. Gute Daten gibt es hingegen zur materiellen Lebenssituation von ALG-II-Beziehenden, siehe dazu unten.

Abbildung 4: Übersicht zu den differenzierten Folgen von Arbeitslosigkeit, nach Kritzinger et al. 2009

Folgen von Arbeitslosigkeit	
Alter	Jugendliche (16-25) vorwiegend berufliche Orientierungslosigkeit, Ältere (45+) vorwiegend finanzielle Schwierigkeiten verbunden mit sozialer Isolation
Geschlecht	Männer und Frauen sind in manchen Aspekten unterschiedlich betroffen. Ein Ranking, wer „stärker“ betroffen ist, ist laut Expert_innen nicht sinnvoll. Vielmehr ist bei Männern oft der Statusverlust durch Arbeitslosigkeit stärker. Bei Frauen ist der Verlust sozialer Kontakte durch Verlust des Arbeitsplatzes schwerwiegender.
Bildungsstand und vorherige berufliche Stellung	Risiko zur Arbeitslosigkeit steigt mit schlechter Ausbildung. Vorige berufliche Stellung ist laut Expert_innen nicht ausschlaggebend für Folgen. Finanzielle Not ist aufgrund von gestaffeltem Arbeitslosengeld unterschiedlich.
Migrationshintergrund in Verbindung mit Armut	Personen mit Migrationshintergrund sind eher von Arbeitslosigkeit betroffen („last one hired, first one fired“). Grund ist nicht der „Migrationshintergrund“, sondern die oftmals geringere Bildung (intersektionales Risiko).
Dauer der Arbeitslosigkeit	Laut Expert_innen sind max. zwei bis drei Monate Arbeitslosigkeit „verkraftbar“. Auswirkungen von Dauer der Arbeitslosigkeit in realer Zeit und über Phasen sind nur anhand einer jährlichen Panel-Umfrage verfolgbar.

Quelle: eigene Darstellung nach Kritzinger et al., S. 44, 46, 47.

Die materielle Lage und Lebenssituation von ALG-II-Beziehenden ist gut dokumentiert (zusammenfassend Dietz et al. 2013, S. 61–76, sowie Koch et al. 2009, S. 61–80). Vorwegzuschicken ist, dass nicht alle Arbeitslosen ALG II beziehen und nicht alle ALG-II-Beziehenden arbeitslos sind; gleichwohl lassen sich Anhaltspunkte gewinnen. Dietz et al. (2013) fassen den frühen Forschungsstand wie folgt zusammen: „Das SGB II, so das Resümee der einschlägigen Forschungsarbeiten aus dieser Zeit, stellt in den meisten Fällen die Grundversorgung der Leistungsberechtigten sicher, obschon bei einem Teil der Betroffenen mitunter erhebliche Versorgungsdefizite festzustellen sind“ (ebd., S. 62), und bestätigen dies auch für den späteren Betrachtungszeitraum (2008 bis 2012, S. 73 f.). Zu den Versorgungsdefiziten gehören auch verbreitete Einschränkungen bei Freizeitaktivitäten und sozialer Teilhabe.

Nur in wenigen Aspekten ist dieser übergreifende Befund nach Personengruppen differenziert, um daraus gruppenspezifische Exklusionsrisiken zu erkennen und Beziehungen zu Diskriminierungsmerkmalen herzustellen. Eine vorliegende Auswertung von Christoph (2008) lässt aber erkennen, dass der „Deprivationsindex“¹⁵ für die Grundversorgung unter Personen zwischen 35 und 49 Jahren höher ausfällt (das Risiko also höher ausfällt), für die Gesamtversorgung außerdem auch für die 50-Jährigen und älter. Der Deprivationsindex ist außerdem weit überdurchschnittlich in Ein-Personen-Haushalten, scheint aber auch signifikant höher zu sein für Alleinerziehende im ALG-II-Bezug gegenüber SGB-II-Haushalten von Paaren mit und ohne Kinder. Auch Personen mit geringer Bildung sind überdurchschnittlich oft im SGB II-Bezug verarmt (ebd., S. 9). Kritisch zu vermerken ist, dass zu den gruppenspezifischen Auswirkungen von Deprivation nur wenige Befunde vorgelegt wurden.

15 Der Deprivationsindex misst die Zahl fehlender Güter aus einer vorgegebenen Liste der Grundversorgung bzw. der Gesamtversorgung. In der Grundversorgung werden zehn Güter aufgeführt, in der Gesamtversorgung 26.

4.3.1.2 Berichte zu Diskriminierungserfahrungen bei Arbeitslosigkeit

Erlebte Diskriminierung wird im **Eurobarometer** erhoben, einer Bevölkerungsbefragung in den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ein aktueller Bericht zur wahrgenommenen Diskriminierung beschäftigt sich nicht mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung, aber widmet ein Kapitel der Arbeitswelt (European Commission 2015).¹⁶ Zu den Ergebnissen gehört, dass die wahrgenommene Diskriminierung bei Rekrutierungsprozessen EU-weit zugenommen hat (zwischen 2012 und 2015).¹⁷ Deutschland liegt in allen 13 Items, die als potenzielle Einstellungshürden benannt wurden, über dem EU-Durchschnitt; teilweise sogar deutlich, so etwa bei der Hautfarbe/der ethnischen Herkunft (in Deutschland halten das 56 % der Befragten für ein Einstellungshindernis, EU-weit 45 %) oder dem religiösen Glaubensbekenntnis (50 gegenüber 33 %).

Bezogen auf Rekrutierungsverfahren werden in **Deutschland** besondere Hemmnisse in einem Alter ab 55 Jahren (61 %), in der Hautfarbe bzw. der ethnischen Herkunft (56 %), in einer Behinderung (50 %), im Glaubensbekenntnis (50 %), in der Geschlechtsidentität als transgender oder transsexuell (37 %), in der sexuellen Orientierung (31 %), im Geschlecht als männlich oder weiblich (29 %) und in einem Alter unter 30 Jahren gesehen (12 %¹⁸). Weitere abgefragte Merkmale lassen sich mehr oder weniger der „sozialen Herkunft“ zuordnen: Aussehen, Selbstpräsentation (57 %), Übergewicht u.Ä. (48 %), Dialekt (39 %), Name (24 %), Adresse (16 %) (ebd., S. 80). Nimmt man einmal an, dass Diskriminierung bei der Einstellungsentscheidung eines Arbeitgebers pars pro toto für andere Entscheidungen der Arbeitswelt stehen, die diskriminierend wirken können, und nimmt man weiterhin an, dass dies auch die Merkmalsgruppen sind, mit denen sich die öffentliche Arbeitsverwaltung auseinandersetzen hat, dann ergeben sich Hinweise, welche Merkmale **besonders diskriminierungsanfällig** sind: **Alter, Behinderung, ethnische Herkunft und Religion**. Hinsichtlich der Religion richten sich Vorbehalte insbesondere gegen Menschen islamischen Glaubens (ebd., S. 36).

Im Kontrast zum Ergebnis einer steigenden Diskriminierungswahrnehmung steht, dass ein wachsender Teil der Befragten angab, dass genug getan wird, um die *diversity* in der Arbeitswelt zu erhöhen; und auch hier liegt Deutschland in allen abgefragten Einzelaspekten zur Erhöhung der *diversity* über dem EU-Durchschnitt: 56 Prozent der Befragten in Deutschland meinen, dass genug getan wird, um die ethnische Vielfalt in der Arbeitswelt zu erhöhen (EU: 50 %), und 57 Prozent der Befragten in Deutschland sind der Meinung, dass dies für die religiöse Vielfalt am Arbeitsplatz gilt (EU: 49 %, European Commission 2015, S. 86).¹⁹ Zwei Drittel meinen in Deutschland, dass die Antidiskriminierungsmaßnahmen ganz oder teilweise effektiv sind (67 %); dies entspricht ungefähr dem EU-Durchschnitt (63 %) (ebd., S. 88).

Für Deutschland hat eine Arbeitsgruppe von Rechtswissenschaftler_innen um Hubert Rottleuthner und Matthias Mahlmann einen umfangreichen Bericht unter dem Titel „**Diskriminierung in Deutschland. Vermutungen und Fakten**“ vorgelegt (Rottleuthner und Mahlmann 2011). Sie stützen sich auf ein breites Spektrum an Erhebungen: eine Online-Bevölkerungsumfrage, eine Medienanalyse, eine Befragung nicht-staatlicher Diskriminierungsbüros, Beratungsstellen und Verbände, eine Befragung staatlicher Stellen und Vertreter_innen politischer Parteien, Anwaltsinterviews sowie einer Umfrage bei Gerichten und einer Analyse in der JURIS-Datenbank zur Rechtsprechung des AGG. Sie untersuchen die Diskriminierung entlang der im AGG benannten Merkmale in den durch das AGG benannten Lebensbereichen, also nicht für

16 Für frühere Berichte, die aber weniger detailliert sind, siehe: Eurobarometer 2010, Eurobarometer 2013. Der aktuelle Bericht geht auch auf Veränderungen im Zeitverlauf ein.

17 Beispielsweise stimmten 2015 56 Prozent der Befragten der Aussage zu, dass „ein Alter von 55 Jahren oder mehr ein Nachteil in Bewerbungsverfahren“ sei (2012: 54 %; Item mit den meisten Nennungen), oder 34 Prozent stimmten bezüglich der „Geschlechteridentität (transgender oder transsexuell zu sein)“ zu (2012: 19 %; Item mit der größten Veränderung). Keins der 13 Items wurde 2015 seltener genannt als 2012.

18 Dies ist das einzige Diskriminierungsmerkmal, das in Deutschland seltener als im EU-Durchschnitt genannt wird.

19 Zur Erinnerung: 56 bzw. 50 Prozent der Befragten in Deutschland hielten beides für ein Diskriminierungsrisiko.

das SGB II und III oder die öffentliche Arbeitsverwaltung. Ihre umfangreichen Untersuchungen lassen sich dahingehend zusammenfassen, **dass im Lebensbereich von Beschäftigung und Beruf** – mit dem die öffentliche Arbeitsverwaltung am ehesten in Berührung kommt – vor allem **Diskriminierungen aufgrund des Alters, aufgrund einer Behinderung sowie aufgrund der (zugeschriebenen) ethnischen Herkunft eine Rolle spielen**, weniger aber aufgrund der Religion oder Weltanschauung (dies ist eher ein Thema der Medien) oder der sexuellen Identität (siehe z. B. ebd., S. 470).²⁰ Diese Tendenz stimmt mit den Ergebnissen des Eurobarometers weitgehend überein (siehe oben).

Sehr viel näher am Thema der vorliegenden Literaturanalyse sind **Studien ausgewählter Antidiskriminierungsberatungsstellen**. Zwar weisen sie methodische Probleme auf, die beispielsweise Rottleuthner und Mahlmann (2011, S. 459) benennen: So wenden sich nicht alle Betroffenen an eine Beratungsstelle, die Beratungsstellen beraten nicht zu allen Themen, nicht alle führen Statistiken und die geführten Statistiken unterscheiden sich. Gleichwohl benennen Beratungsstellen typische Fallkonstellationen und geben Einblick in die subjektive Erfahrung und Verarbeitung von Arbeitslosigkeit, sodass an dieser Stelle exemplarisch auf sie eingegangen werden soll.

Der „**Diskriminierungsreport Hamburg**“ (Basis & woge e.V. 2013) erfasst die Diskriminierungsfälle des Jahres 2012, zu denen eine Hamburger Stelle der Antidiskriminierungsberatung beraten bzw. begleitet hat. **Von den knapp 100 Fällen wurden 9 Prozent einer Diskriminierung im Jobcenter bzw. in der Arbeitsagentur zugeordnet, etwas mehr als einer Diskriminierung durch Polizei und Justiz (7%), aber deutlich weniger als am Arbeits- bzw. Ausbildungsplatz (23 %) bzw. bei Wohnungssuche oder durch die Nachbarschaft (20 %, ebd., S. 7).** Fast alle gemeldeten Fälle betrafen die **ethnische Herkunft**, jeweils ein Drittel die Hautfarbe bzw. äußere Erscheinung und die Sprache (ebd., S. 6). Zu vermuten ist, dass die Antidiskriminierungsberatungsstelle vor allem von Betroffenen mit Migrationshintergrund aufgesucht wird bzw. diesen Personenkreis besser als andere erreicht. Eine ähnliche Aufstellung hat das **Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes Berlin-Brandenburg** vorgelegt (ADNB des TBB 2013). Dort betrafen im Zeitraum 2011 bis 2013 nur etwa 5 Prozent der Beschwerden das Jobcenter bzw. die Arbeitsagentur, weniger als die Polizei, aber mehr als die Ausländerbehörde (ebd., S. 11–13). Zwei Drittel aller Diskriminierungsgründe betrafen die **ethnische Herkunft**, etwa 20 Prozent die **Religion**. Jede achte Beratung bzw. Beschwerde wurde aufgrund einer **Behinderung** geführt (ebd., S. 15).

Erfahrungsberichte von Arbeitssuchenden thematisieren regelmäßig Erlebnisse „auf dem Amt“. Regelmäßig wird Arbeitslosigkeit als eine „**hoch belastende Lebenssituation**“ beschrieben (Ames 2007, S. 24; so etwa aktuell auch Bednarek-Gilland 2015). Typische Probleme sind die schlechte Erreichbarkeit der Jobcenter, unverständliche Bescheide und widersprüchliche Auskünfte. Verbreitet ist das **Gefühl der Herabwürdigung** sowohl im Beratungsgespräch als auch durch das SGB-II-Regime insgesamt (ebd., S. 59 und 95). Die Wünsche der Betroffenen nach Qualifizierungen werden durch das Jobcenter nicht aufgegriffen, die Eingliederungsvereinbarungen enthalten nur Forderungen seitens der Behörde (siehe auch Abschnitte 4.3.3.5 und 5.3.1.3 sowie das Glossar, S. 341).

Auf Grundlage von fünf vierstündigen Werkstattgesprächen mit 38 ALG-II-Beziehenden in Hamburg – also einer Anzahl von Personen und einer Erhebungsform, die sehr detaillierte Auswertungen erlaubt – kommt die Diakonie Hamburg²¹ zu dem Schluss: „Die Arbeitsverwaltung wird von den Teilnehmer/innen meist als GegenspielerIn, nicht aber als eine hilfreiche Instanz wahrgenommen. (...) Nahezu alle Teilneh-

20 Die Arbeit von Glassl (2008) unter dem Titel „Diskriminierung aus Sicht der Betroffenen: Individuelle Bewältigung und soziale Identität“ verfolgt einen „personenzentrierten Ansatz“, der „gut geeignet ist, um im Rahmen von Beratungs- und Krisengesprächen in den betroffenen Gruppen zum Einsatz zu kommen, auch und gerade in Bezug zu Diskriminierung“ (Glassl 2008, S. 191), also weniger zur Analyse struktureller Diskriminierung. Fragen von Beschäftigung und Beruf werden nur am Rande, Fragen von Arbeitslosigkeit und Arbeitsvermittlung praktisch gar nicht berührt.

21 Die Gespräche wurden vorbereitet und moderiert von Natalie Grimm, Ariadne Sondermann und Kathrin Englert.

mer/innen fühlen sich den SGB-Institutionen mehr oder weniger ausgeliefert“ (Diakonie Hamburg 2010, S. 7). Besonders markant ist die Erfahrung der Rechtsunsicherheit (ebd.). Empfangsbestätigungen werden nur auf Nachfragen ausgehändigt, Nachfragen und Beschwerden seitens der ALG-II-Beziehenden sind oft der (vermutete bzw. wahrgenommene) Grund für eine anschließende Schlechterbehandlung (ebd., S. 8). Die Nutzung individueller Handlungsspielräume durch die Vermittlungsfachkräfte wird als Willkür wahrgenommen und als diskriminierend erlebt (ebd.). Die Erfahrungen der ALG-II-Beziehenden gehen am öffentlichen Diskurs vorbei: Während Bildung und Qualifizierung gefordert wird, erleben sie, dass Bildungsmaßnahmen verschlossen bleiben und abgewehrt werden oder aber auch Trägerinteressen nach einer Auslastung wichtiger sind als Teilnehmerwünsche (ebd., S. 8 und 9).

In einem Follow-up wurde speziell den Erfahrungen der ALG-II-Beziehenden mit dem Jobcenter nachgegangen (Diakonie Hamburg 2012²²). Dabei wurde nicht einfach eine schlechte, sondern eine *unwürdige* Behandlung durch das Jobcenter festgestellt. Auch in das Projekt einbezogene Expert_innen aus der Sozialberatung bestätigten, dass „ALG-II-Beziehende (...) viel zu häufig nicht als Bürger/innen behandelt (werden), die einen Rechtsanspruch auf Existenzsicherung haben, sondern als ‚Almosenempfänger‘, die (...) sich ihre Leistungen gewissermaßen erst durch ein möglichst wohlfeiles, bescheidenes Auftreten verdienen müssen“ (ebd., S. 4). Besonders problematisch scheint das Auftreten gegenüber **Jugendlichen** und **Personen mit Migrationshintergrund** zu sein. Gestützt wird dies durch Abschottung, bürokratische Abwicklung, herabwürdigende Interaktion – die mitunter kalkuliert erscheint (ebd., S. 7) –, das Vorenthalten von Informationen und eine unzureichende Berücksichtigung individueller Problemlagen. Die Gründe für dieses Verhalten werden teils in gesetzlichen Vorgaben des SGB II (siehe auch Abschnitte 5.3.1.2 und 5.3.1.3) und dem gesellschaftlichen Diskurs (Ames 2007), teils in Arbeitsvorgaben und Kennziffern der lokalen Jobcenter vermutet (Diakonie 2010). Genannt werden auch bürokratische Komplikationen sowie eine dem SGB II inhärente Logik oder Kultur der Disziplinierung und die Personalpolitik der Jobcenter, die ihre Beschäftigten oft nur befristet anstellt und Qualifizierungen unterlässt (Diakonie 2012, S. 16 ff.). Ein weiterer, nicht angesprochener Grund können hohe Arbeitsbelastungen sein (siehe dazu den folgenden Abschnitt 4.3.2). Damit sind zugleich Mechanismen benannt, die mittelbare Diskriminierungsrisiken bergen.

4.3.1.3 Sozialwissenschaftliche Untersuchungen zur Wahrnehmung von Aktivierung

Gegen die im vorangegangenen Abschnitt berichteten qualitativen Untersuchungen ist einzuwenden²³, dass sie auf Erfahrungen von Personen beruhen, die nach einer erlebten Diskriminierung den Weg in eine Beratungsstelle gefunden haben bzw. ihre Erfahrungen in den Diskurs einspeisen wollen. Die **Erfahrungen sind selektiv**, was der angestrebten Repräsentativität entgegensteht. Dies ist nicht *per se* problematisch: Wenn es darum geht, Diskriminierungsrisiken zu benennen, um in einem anschließenden Schritt ihre Verbreitung zu messen oder Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes einzurichten, **interessiert zunächst die Häufigkeit dieser Risiken nicht grundsätzlich, sondern allenfalls aus einer organisationsökonomischen Perspektive**, etwa um in der Antidiskriminierungsarbeit mit den Risiken zu beginnen, die entweder leicht zu bearbeiten oder besonders gravierend sind. Gleichwohl ist es ein Risiko der explorativen qualitativen Studien, nicht das ganze Spektrum der Arbeitslosigkeitserfahrungen abzuschreiten. Dieses Risiko können groß angelegte sozialwissenschaftliche Untersuchungen effektiv begrenzen, dies gilt sowohl für quantitative (nach Repräsentativität strebende) als auch qualitative (nach sinnverstehender Typisierung strebende) Untersuchungen. Im Folgenden werden zwei qualitative Studien vorgestellt, die ihren Schwerpunkt auf das Arbeitslosigkeitserleben und die Aktivierungserfahrungen mit dem Jobcenter gelegt haben (Ludwig-Mayerhofer et al. 2009; Dörre et al. 2013). Anschließend wird auf standardisierte Befragungen zur Einschätzung der öffentlichen Arbeitsvermittlung eingegangen.

22 Durchgeführt von Ariadne Sondermann, Kathrin Englert, Jonte Plambeck und Matthias Lackner.

23 Der wesentliche Einwand gegen die berichteten quantitativen Analysen ist, dass sie nicht die erforderliche Tiefenschärfe aufweisen.

Dörre et al. (2013) untersuchen die „**sozialen Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik**“. Sie stellen unterschiedliche Handlungsstrategien von Arbeitslosen (einbezogen werden ALG-II-Beziehende) fest, die sie entlang der beiden Dimensionen der „normativen Erwerbsorientierung“ und des „Tätigkeitskonzepts“ unterscheiden. Hierbei identifizieren sie drei Typen: Erstens die „Nicht-Arbeiter_innen“, deren normative Erwerbsorientierung ebenso wie ihr Tätigkeitskonzept schwach ausgeprägt sind, zweitens die „Als-Ob“-Arbeiter_innen, die in beiden Dimensionen auf einem mittleren Niveau liegen, sowie drittens die „Um-jeden-Preis-Arbeiter_innen“, deren Erwerbsorientierung wie auch Tätigkeitskonzept stark ausgeprägt sind. Die Personen jeder Gruppe unterscheiden sich darin, wie sie mit der Erfahrung von Arbeitslosigkeit umgehen und folglich auch den Aktivierungsanforderungen begegnen. Unter den ALG-II-Beziehenden gibt es aber auch wichtige Gemeinsamkeiten über die festgestellte Typzugehörigkeit hinweg: „Die materielle Knappheit wird von den meisten Befragten als große Belastung erlebt“ (ebd., S. 253). Zudem beeinflussen die Aktivierungsanforderungen auch die Sozialbeziehungen, indem traditionelle Geschlechterarrangements wiederbelebt werden (teilweise ist auch eine Neudefinition zu beachten), indem auf bisherige Freizeitaktivitäten verzichtet wird – sie erwähnen hier insbesondere, dass Alltagssituationen gemieden werden, in denen der prekäre Status thematisiert werden könnte – und Arbeitslosen-Netzwerke an Bedeutung gewinnen. Teilweise beobachten sie einen Rollentausch in der Familie (siehe Dörre et al. 2013, S. 252–256). Die Autor_innen schlussfolgern: „Im Ergebnis zeigt sich, dass das neue Arbeitsmarktregime mit seinen strengen Zumutbarkeitsregeln den Befragten einen Lebensstil auferlegt, der das eigentliche Ansinnen der Reformen – eine aktive Integration in den ersten Arbeitsmarkt – eher gefährdet als fördert. (...) Ohnmacht, Fremdbestimmung und Scham dominieren das Erleben eines großen Teils der Leistungsbeziehenden“ (ebd., S. 256). Diese Untersuchung zeigt Wirkungen der Aktivierungspolitik, die den bekundeten Absichten entgegenstehen. Aufgrund der Traditionalisierung der Familienrollen sind davon – entgegen der Gesetzesintention – vor allem Frauen betroffen.

Mit einem sehr viel genaueren Blick auf die Aktivierung durch Jobcenter und Arbeitsagentur – der am Ende auch einen Blick auf Diskriminierungsrisiken freilegt – gehen Ludwig-Mayerhofer et al. (2009) vor. Ziel der Untersuchung von Ludwig-Mayerhofer et al. (2009) ist, zu analysieren, „wie die neue Arbeitsmarktpolitik in der Arbeitsverwaltung praktisch umgesetzt wird und wie Arbeitslose diese Praxis erleben und damit umgehen“ (ebd., S. 10). Im Unterschied zum Großteil der Evaluationsforschung beziehen sie – wie dies später auch Dörre et al. (2013) getan haben – die Perspektive der Arbeitslosen mit ein: **Die Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik lässt sich nur beurteilen, wenn man (auch) die Maßstäbe und Handlungsstrategien der Arbeitslosen berücksichtigt.** Die Erhebungen wurden in Arbeitsagenturen und Jobcentern (SGB III und SGB II) durchgeführt (S. 49–60, insb. S. 55 f.). Übergreifend stellen sie drei „Handlungsprobleme“ aufgrund von Arbeitslosigkeit fest, die die Betroffenen zu bewältigen haben: erstens die „Bewältigung der materiellen Existenzsicherung unter der Bedingung fehlender ökonomischer Autonomie“ (ebd., S. 105), zweitens die „Sorge um die Kinder“ (inklusive der Sorge um die Beziehung zur Partnerin bzw. zum Partner, ebd., S. 106 f.), wobei die Verantwortung für Kinder und die Sorge um die Beziehung die Krise durch Arbeitslosigkeit verstärkt, und drittens die „fehlende Teilhabe am Erwerbsleben“ (ebd., S. 107). Diese Handlungsprobleme treten bei den Betroffenen in unterschiedlicher Relevanz auf. Darüber hinaus unterscheiden sich Arbeitslose in ihren Erwartungen an die Arbeitsvermittlung, die sie anhand von drei Typen herausarbeiten (ebd., S. 107–110).²⁴ Ein Typ verkörperte die Haltung, dass durch die Beiträge Ansprüche auf qualifizierte Dienstleistungen erworben wurden, insbesondere zur Vermittlung, ohne dass es weiterer besonderer Leistungen durch die _den Arbeitsuchende_n bedürfe. Dieser Typ steht also im Konflikt zum Kontrollanspruch der Arbeitsagenturen und sieht gewissermaßen die Arbeitsagenturen in der „Bringschuld“ für Vermittlungsdienstleistungen. Ein zweiter Typ steht dazu im Kontrast, indem der Kontrollanspruch ebenso wenig bestritten wird wie der Anspruch des Sozialstaates, Regeln aufzustellen und Leistungsbeziehende zu „fordern“. Die Erwartung dieses Typs ist die nach einem „paternalistischen Sozialstaat“ (ebd., S. 108). Der dritte Typ steht zwischen beiden Polen. Die grundsätzlichen Fragen nach dem Kontrollan-

24 Sie verzichten darauf, den Typen prägnante Namen zu geben. Sie stellen den Typus dar, indem sie Einzelpersonen beschreiben, die den jeweiligen Typus besonders gut repräsentieren („Herr Sarberg“, „Frau Assmann“, „Frau Pierer“).

spruch der Arbeitsverwaltung und dem Dienstleistungsanspruch der Arbeitslosen wird nicht aufgeworfen. Vielmehr wird die Qualität der Dienstleistung bewertet und eine mangelnde Sorge der Vermittlungsfachkräfte für das Fortkommen der Arbeitslosen erlebt (ebd., S. 110). Gemeinsam ist allen „der Wunsch nach einer Unterstützung (...), die über den reibungslosen Bezug der Transferleistung hinausgeht“ (ebd., S. 108).

Diese Handlungsstrategien der Arbeitslosen treffen auf unterschiedliche Deutungsmuster und Vorgehensweisen der Fachkräfte, für die – der Typologie über Arbeitslose entsprechend – ein sozialstaatliches, ein paternalistisches und ein aktivierendes (in zwei Varianten) Deutungsmuster ausgemacht wird (siehe hierzu genauer im Abschnitt 4.3.2, speziell S. 76). Aus der Interaktion beider Deutungsmuster resultieren „**Interaktionskonstellationen**“, die zu „**Prozessen sozialer Ungleichheit**“ führen (Ludwig-Mayerhofer et al. 2009, S. 268 ff.), und zwar zunächst eine tatsächliche oder zumindest von den Arbeitslosen erwartete „Abwärtsmobilität“ aufgrund der Vermittlungsanforderungen. Doch innerhalb der allgemeinen Abwärtsmobilität lassen sich „Prozesse der Privilegierung der ohnehin besser mit kulturellem Kapital ausgestatteten Arbeitslosen ausmachen“ (ebd., S. 270). Anders als man ausgehend von den generellen Zumutbarkeitsanforderungen des SGB II vermuten könnte, können sie sich offenbar besser als andere vor Abstiegsprozessen schützen. Ludwig-Mayerhofer et al. sprechen mit „kulturellem Kapital“ hier speziell das „**verwaltungsbezogene kulturelle Kapital**“ an, das man auch als „Bürokratiekompetenz“ bezeichnen könnte (siehe auch Abschnitt 2.6.5), und geben für diese Ungleichbehandlung drei Gründe an. Erstens werden Arbeitslose, die über Formalqualifikationen verfügen, besser in den EDV-Systemen gefunden und können die vorhandenen Jobangebote besser nutzen. Zweitens ist den Vermittlungsfachkräften die Vermittlungskennzahl wichtig, und um diese zu erreichen, werden „Marktkunden“ auch kurz nach unten in den Status als „Förderkunden“ gestuft, wenn dies Voraussetzung für einen Eingliederungszuschuss sein sollte; umgekehrt funktioniert eine „Höherstufung“ nicht. Und schließlich können Arbeitslose „als Folge von Deferenz seitens der Vermittler bevorzugt werden“ (S. 271), wenn die Vermittlungsfachkräfte eine bestimmte Art der Aktivierung für unzumutbar halten (z. B. eine Eingliederungsvereinbarung mit einem_einer Ingenieur_in abzuschließen oder eine_n Hochqualifizierte_n in eine Arbeitsgelegenheit gemeinsam mit Ungelernten zuzuweisen u.Ä., ebd., S. 268–271). Ludwig-Mayerhofer et al. (2009) betonen: „Die Nachteile für Arbeitslose mit einem geringen verwaltungsbezogenen kulturellen Kapital sind (...) keineswegs vernachlässigenswert“ (ebd., 272). **Es handelt sich hier nicht nur um Nachteile aufgrund der Qualifikation und Kompetenz. Vielmehr dürften sie zu einem gewissen Teil als sachlich nicht gerechtfertigte Benachteiligung (und mithin als Diskriminierungsrisiko²⁵) zu werten sein, etwa aufgrund der sozialen Herkunft aus bestimmten Milieus.**

Hinzu kommt ein weiterer Punkt: „Weil die Normalitätsvorstellungen [der Vermittlungsfachkräfte an das Verhalten der Arbeitslosen – d. A.] über eine prinzipielle Arbeitsbereitschaft und Erwerbsorientierung hinausgehen, werden sie für einige der Arbeitslosen – wiederum vor allem für jene aus handwerklich-manuellen Tätigkeitsfeldern – problematisch. Die ohnehin vorhandene Arbeitsbereitschaft muss in einer Weise *präsentiert* [Hervorh. i. O.] werden, die aus Sicht der Arbeitsverwaltung adäquat erscheint, dabei jedoch Unterschiede in den Spielregeln verschiedener Berufsfelder ignoriert“ (S. 273), etwa indem Vermittler_innen auch dann auf schriftlichen Bewerbungsunterlagen bestehen, wenn sie in einem Berufsfeld nicht üblich sind. Daraus resultiert die Gefahr, von Vermittlungsfachkräften als „unwillig“ eingestuft zu werden, was die Sanktionsgefahr ohne sachliche Rechtfertigung wiederum erhöht. Diese ungleichheitsgenerierenden Mechanismen sind im SGB II schon deshalb stärker als im SGB III, weil die Sanktionsregeln im SGB II strenger sind (Ludwig-Mayerhofer et al. 2009, S. 268–274).

Sie sprechen einen weiteren potenziell diskriminierungsträchtigen Sachverhalt an, nämlich „Prozesse willkürlicher Machtausübung durch die Vermittler“ (ebd., S. 274–278), und unterscheiden dabei **organisatorische Willkür und persönliche Willkür**. Organisatorische Willkür besteht darin, dass die Bewilligung (vor

25 Allerdings dürfte es sich nicht um ein Risiko der sozialen Herkunft handeln, sondern eher noch als ein Risiko der sozialen Lage.

allem die Ablehnung von Qualifizierungsmaßnahmen) gegenüber den Arbeitslosen nicht begründet wird (siehe auch Abschnitt 5.3.1.3) und oft sachfremden Erwägungen folgt (Maßnahmen sind bereits ausgebucht bzw. müssen kurzfristig „gefüllt“ werden; siehe auch Abschnitt 8.2.4). Ein besonders problematischer Fall sind die Sanktionen: „Der gesetzlich definierte Rahmen, in dem die Gründe für eine Reduzierung oder Sperrung der Leistungen festgelegt werden, bietet für die Arbeitslosen keinen Schutz gegen die Praxis einzelner Organisationen, die Eigenbemühungen in einer ggf. Sperrzeiten provozierenden Höhe festzulegen, wenn es die Haushaltslage erforderlich werden lässt. Auch diese – meist temporäre – Praxis wird von den Geschäftsführungen an die Vermittler weitergegeben“ (ebd., S. 275) und ist Ausdruck organisatorischer Willkür.²⁶ Personalisierte Willkür tritt dort auf, wo Vermittler_innen über ihre Deutungsmuster keine Rechenschaft ablegen (und es ist ein Merkmal von Deutungsmustern, dass sie nur in einem aufwendigen Prozess rekonstruiert und reflektiert werden können), diese Deutungsmuster aber relevant sind für die Aktivierungsstrategien, die sie gegenüber den Arbeitslosen festlegen, und die Maßstäbe, nach denen sie beurteilt werden. Ludwig-Mayerhofer et al. (2009) zeigen, wie die individuellen Deutungsmuster so mit Fallkonstellationen und Erwartungshaltungen von Arbeitslosen interagieren können, dass sie tatsächlich zu sachlich nicht gerechtfertigter ungleicher Behandlung führen. Trifft ein aktivierendes Deutungsmuster einer Vermittlungsfachkraft auf eine_n Arbeitslose_n mit einem paternalistischen oder sozialstaatlichen Deutungsmuster, so sind die wechselseitigen Erwartungen nicht von vornherein kompatibel: Die_Der Arbeitsuchende erwartet Vermittlungsvorschläge (oder die_der Arbeitslose erwartet Fürsorge), während die Vermittlungsfachkraft Eigenaktivität erwartet. So besteht das Risiko, dass vor allem die Erwartungen der Vermittlungsfachkraft nicht erfüllt und unter Umständen als absichtsvolles Unterlaufen ihrer Erwartungen durch die oder den Arbeitsuchende_n gedeutet werden.

Quantitative Befragungen zeigen seit Langem massive Vorbehalte in der Bevölkerung gegenüber der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Wiederholt erscheint die Arbeitsvermittlung als jene öffentliche Institution, der die Öffentlichkeit das geringste Vertrauen entgegenbringt (Gräf und Jagodzinski 1998; Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland (fowid) 2005). Die „Nullmessung“ von infas zu Beginn des Organisationsumbaus der BA im Zuge von Hartz I–III ergab zwar ein etwas freundlicheres Bild. Weniger Vertrauen als die BA genossen immerhin der Bundestag, die Bundesregierung sowie politische Parteien. Doch auch diese Untersuchung bestätigte zumindest eine überwiegend kritische Haltung der Öffentlichkeit der BA gegenüber (Hess et al. 2004, S. 27). Da die soziale Sicherung ihren Nutzen auch in dem Sicherungsversprechen gegenüber den potenziell Betroffenen hat und nicht nur in der Sicherungsleistung gegenüber den tatsächlich Betroffenen, sind die Meinungen der nur potenziell Betroffenen (und vom Sicherungsversprechen erfassten Personen) also nicht die Meinungen von „Außenstehenden“, sondern im Gegenteil für die Legitimität sozialer Sicherung hoch relevant (Ullrich 2008).

Nicht leicht zu vereinbaren mit diesen insgesamt sehr kritischen Befunden ist die „**Kundenzufriedenheit**“ der Personen, die die Dienste der Arbeitsagentur in Anspruch genommen haben bzw. nehmen mussten (von Hess et al. 2004 als „Arbeitnehmer“ bezeichnet, S. 42 ff.), die zwar im Vergleich zu einer ähnlichen Messung im Jahr 2000 um ca. 10 Prozentpunkte gesunken ist, aber immer noch ergibt, dass etwa die Hälfte der Personen mit der Arbeit der Agentur „zufrieden“ oder „sehr zufrieden“ war (ebd., S. 44–50). Die Kundenzufriedenheit wurde stark vom Alter beeinflusst (je älter, desto mehr Zufriedene), von der Wahrnehmung der Dienstleistungsqualität (deutlich weniger Zufriedene bei einer Bewertung als unmodern bzw. deutlich mehr bei einer Bewertung als modern), von der Sanktionserfahrung und – möglicherweise etwas überraschend – zwar signifikant, aber effektiv nur geringfügig davon, ob die Agentur Stellenangebote unterbreiten konnte (ebd., S. 50).

26 Ob es tatsächlich lokale und temporäre Vorgaben für Sanktionsquoten gibt, wie sie hier von Ludwig-Mayerhofer et al. benannt werden, ist umstritten. In den Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA bzw. Ländern gibt es sie nicht als Zielindikator (wohl aber als steuerungsrelevante Kennzahl, die beobachtet wird). Als sicher kann gelten, dass es lokal unterschiedliche Politiken im Umgang mit Sanktionen gibt, siehe unten, Abschnitt 4.3.3.6, S. 89.

Auch eine aktuellere Untersuchung von Tisch (2010) bestätigt für den Bereich des SGB II Zufriedenheitswerte, die mit den sehr kritischen Berichten der Antidiskriminierungs- und Beratungsstellen und der sehr kritischen Haltung der Öffentlichkeit insgesamt nicht so recht zusammenzupassen scheinen. Das Urteil über die Dienstleistungsqualität hängt u. a. vom Alter und Migrationshintergrund sowie von der erlebten Aktivierung ab. Die Tatsache, ob man bereits eine sanktionierende Leistungskürzung hinzunehmen hatte, beeinflusst das Urteil zur Dienstleistungsqualität ebenso wie die Tatsache, ob man aktuell in einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ist. Dabei wird die Freundlichkeit der Vermittlungsfachkräfte etwas besser eingeschätzt als ihr direkter Beitrag für eine bessere Situation. Aber immerhin etwa die Hälfte aller ALG-II-Beziehenden gab in einer repräsentativen Befragung im Jahr 2008 an, dass die eigenen Vorstellungen berücksichtigt werden, während eine knappe Hälfte (also etwas weniger) die Meinung vertrat, dass im Jobcenter nur Forderungen gestellt werden, ohne Unterstützung zu bieten. Selbst unter denen, die bereits eine Sanktion zu verzeichnen hatten, gaben etwa zwei Drittel an, dass die Mitarbeiter_innen „freundlich und hilfsbereit“ sind (siehe Tabelle 1).

Tabelle 1: Bewertung der Beratungsgespräche nach Alter, Geschlecht und weiteren Merkmalen durch ALG-II-Beziehende

Bewertung der Beratungsgespräche nach Alter, Geschlecht, Migrationshintergrund, Leistungskürzung und Maßnamenteilnahme

Anteil der Personen, die den folgenden Aussagen zustimmen („trifft zu“ und „trifft eher zu“), an allen ALG-II-Beziehenden mit persönlichem Trägerkontakt in der jeweiligen Gruppe – 2008, Anteile in %

	Altersgruppen			Geschlecht		Migrationshintergrund		ALG-II-Kürzung in der Vergangenheit		aktuelle Maßnamenteilnahme	
	unter 25	25 bis 50	über 50	Männer	Frauen	ja	nein	ja	nein	ja	nein
Die Beratung verbessert meine Situation.	70 (+)	61	52 (-)	61	59 (0)	64 (0)	58	53 (0)	61	65 (0)	58
Man will mir dort wirklich helfen.	49 (0)	47	54 (+)	52	45 (-)	56 (+)	46	40 (0)	49	58 (+)	47
Man unterstützt mich, wieder Arbeit zu bekommen.	47 (0)	40	37 (0)	45	35 (-)	50 (+)	36	36 (0)	41	50 (+)	38
Ich vertraue den Mitarbeiter_innen.	42 (-)	49	60 (+)	54	48 (-)	63 (+)	46	43 (-)	52	60 (+)	49
Meine Vorstellungen werden berücksichtigt.	52 (0)	50	57 (+)	55	49 (-)	56 (+)	50	42 (-)	53	59 (0)	51
Die Mitarbeiter_innen sind freundlich und hilfsbereit.	68 (-)	78	83 (+)	81	75 (-)	79 (0)	78	64 (-)	79	79 (0)	78
Die Mitarbeiter_innen machen mir zu viele Vorschriften.	45 (+)	36	28 (-)	35	36 (0)	35 (0)	36	40 (0)	35	35 (0)	35
Man stellt mir dort nur Forderungen und bietet keine Unterstützung.	43 (0)	46	40 (0)	43	45 (0)	43 (0)	45	53 (0)	44	39 (-)	45
N (hochgerechnet)	2.395 (2,7 Mio.)			2.395 (2,7 Mio.)		2.354 (2,65 Mio.)		2.388 (2,69 Mio.)		2.326 (1,54 Mio.)	

Anmerkung: Ein „(+)" kennzeichnet einen statistisch signifikant (5 %-Niveau) positiv abweichenden Effekt, ein „(-)" einen signifikant (5 %-Niveau) negativ abweichenden Effekt der jeweiligen Gruppe. Nicht signifikante Unterschiede sind mit „(0)" kommentiert. Quelle: PASS, 2. Welle; eigene Berechnungen. Quelle: Tisch 2010, S. 7.

Um die Diskrepanzen zwischen Bevölkerung, Betroffenenberichten und repräsentativen Befragungen der Adressat_innen zu erklären, genügt es nicht, auf die unterschiedlichen Gruppen, ihre Selektivität und ihre unterschiedliche Kenntnis hinzuweisen. Auch die Beobachtung von Lipsky (1980, siehe oben, Abschnitt 4.2.4), dass sich die Adressat_innen in einem Dilemma befinden, wenn sie um eine Bewertung gebeten werden, dürfte eine Rolle spielen.²⁷ Wahrscheinlich unterschätzt wird aber ein weiterer Punkt, nämlich dass Arbeitsagenturen und Jobcenter für einen Teil der Personen relevante Dienstleistungen bieten, Unterstützung leisten und in schwierigen Situationen einen Anlaufpunkt darstellen.

Hinzugefügt sei an dieser Stelle außerdem, dass – außerhalb des wissenschaftlichen Diskurses – die BA regelmäßig Kundenzufriedenheitsbefragungen durchführt und darüber in ihren Jahresberichten zur Zielerreichung berichtet, soweit es das SGB II betrifft. Die Kundenzufriedenheit wird in Schulnoten gemessen und für verschiedene Bereiche erfasst (Rahmenbedingungen, Geldleistungen, Beratung und Vermittlung, Mitarbeiter_innen). Die Antworten werden aber nicht differenziert für Personengruppen (nach Geschlecht, Behinderung, Migrationsstatus usw.) ausgewiesen. Der aktuelle Jahresbericht weist einen Gesamtdurchschnitt von 2,43 für das Jahr 2014 aus; die Veränderungen gegenüber dem Vorjahr sind geringfügig, und auch die Unterschiede zwischen den verschiedenen Bereichen sind gering. Am schlechtesten schneiden die Jobcenter in ihrem „Kerngeschäft“ ab, der Beratung und Vermittlung (2,54), am besten in den Rahmenbedingungen (2,15). Die Freundlichkeit der Mitarbeiter_innen wird mit 2,47 etwa ebenso gut oder schlecht bewertet wie ihre Beratungs- und Vermittlungsleistung (BA 2015c, S. 13).

4.3.1.4 Zwischenfazit

Arbeitslosigkeit beschädigt die sozioökonomische Lage der Betroffenen sowohl objektiv als auch in ihrem Erleben. Die öffentliche Arbeitsvermittlung wirkt widersprüchlich: Sie bietet Unterstützungsleistungen, wird in ihren Aktivierungsanforderungen oder auch nur in dem Gewähren ihrer Leistungen oft als diskriminierend empfunden, zumindest von Personen, die beschäftigt sind und die Dienste der Arbeitsvermittlung nicht in Anspruch nehmen müssen. Wie weit verbreitet die negativen Erfahrungen mit der Arbeitsverwaltung sind, lässt sich auf Grundlage der vorliegenden Studien nicht beurteilen, da sie in ihren Ergebnissen sehr weit auseinanderfallen. Die Gründe für die Diskrepanz etwa zwischen dem Tenor einer gezielt „unwürdigen Behandlung“ einerseits und einer Zweidrittelmehrheit, dass man es mit „freundlichen und hilfsbereiten“ Mitarbeiter_innen zu tun habe, sind nicht klar. Man würde es sich sicher zu leicht machen, wenn man die Unterschiede lediglich auf die Voreingenommenheit der jeweiligen Auftraggeber für die Untersuchungen zurückführen würde. Einen größeren Einfluss dürften bereits die Untersuchungsdesigns haben (Gruppendiskussion vs. anonyme standardisierte Befragung; selektive vs. repräsentative Befragungen). Zu vermuten ist darüber hinaus, dass die Interaktion mit der Arbeitsverwaltung als sehr ambivalent und komplex erlebt wird. Hierauf deuten die zweiseitig angelegten Studien von Dörre et al. (2013) und Ludwig-Mayerhofer et al. (2009) hin, die auf die **Bedeutung von Interaktionskonstellationen der Arbeitsverwaltung mit Arbeitssuchenden** hinweisen. Aus diesen Interaktionskonstellationen, die den Beteiligten oft nicht bewusst sind, erwachsen Diskriminierungsrisiken, etwa aufgrund der sozialen Herkunft oder – wegen der Re-Traditionalisierung der Geschlechterrollen – für Frauen. Hinzu kommen Elemente personeller und organisatorischer Willkür, die Ludwig-Mayerhofer et al. gefunden haben.

27 Dieses Dilemma, dass einerseits nur ein artikulierter Verbesserungsbedarf tatsächlich Verbesserungen nach sich ziehen kann, andererseits ein artikulierter Verbesserungsbedarf als fehlende Dankbarkeit ausgelegt werden kann (und Arbeitssuchende von Vermittlungsfachkräften dann als „unwillig“ deklariert werden, zu den Folgen siehe oben bzw. Ludwig-Mayerhofer et al. 2009), ist in abgeschwächter Form auch in einer anonymen Befragung zu erwarten. Denn die Befragten entwickeln Handlungs- und Deutungsmuster, die sie situativ anpassen, aber nicht nach Belieben auswechseln können.

4.3.2 Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe in der Arbeitsvermittlung

Weil der Schwerpunkt dieses Literaturberichtes auf den Risiken der institutionellen und organisatorischen Diskriminierung in der öffentlichen Arbeitsverwaltung liegt, ist es auch nötig, der Frage nachzugehen, **welche Personen** in der Arbeitsverwaltung tätig sind, **welche Qualifikationen** sie aufweisen, unter welchen Belastungen sie arbeiten und **wie ihre Arbeit strukturiert ist**. Im Folgenden wird deshalb auf den Organisationsaufbau und damit einhergehende typische, die Abläufe strukturierende Rahmenbedingungen, die Arbeitsbedingungen und Qualifikationen der Fachkräfte, die Betreuungsrelation als einen herausgehobenen Aspekt der Arbeitsbedingungen sowie auf den **Umgang mit Ermessensspielräumen** eingegangen. Wie die übrigen Abschnitte des Literaturberichts liegt der Fluchtpunkt der Darstellung in der Frage, welche Aussagen, Schlussfolgerungen oder Hypothesen zu Diskriminierungsrisiken getroffen werden bzw. möglich sind.

4.3.2.1 Organisationsumbau und Arbeitsabläufe (Kennzahlensteuerung und Kundensegmentierung)

Der an die Hartz-Kommission gestellte Auftrag des Umbaus der öffentlichen Arbeitsvermittlung zielte auf die Umsetzung der Grundsätze „Dienstleistung im Wettbewerb, Konzentration auf Kernaufgaben mit der Arbeitsvermittlung im Zentrum [und] modernes kundenorientiertes Unternehmensmanagement mit hoher Leistungsfähigkeit“ ab (Hartz-Kommission 2002, S. 13). Wie Peter Ochs und Volker Hielscher in der Evaluierung des Organisationsumbaus der BA zeigen (iso-Institut und Ochs 2006), entsprechen diese Ziele den (damals) aktuellen Grundsätzen des **New Public Managements** (Wollmann 2002). Im New Public Management (NPM) wird – bei aller Verschiedenheit zwischen Ländern, Behörden und Konzepten – Wettbewerb gegenüber traditioneller Hierarchie betont, eher nach Ergebnissen und Zielen als nach Regeln gesteuert, Ermessensspielräume der in den Verwaltungen und Behörden Beschäftigten ausgeweitet und die Autonomie der Adressat_innen des Verwaltungshandelns gestärkt, die nun als Kund_innen bezeichnet werden (iso-Institut und Ochs 2006, S. 40). Allerdings gilt auch, „dass das Konzept ‚Moderner Dienstleister‘ (...) sowohl voraussetzungsvoll als auch nicht frei von Widersprüchen ist“ (ebd., S. 41), etwa zwischen der Autonomie des_ der Kund_in und der ergebnisorientierten Steuerung. Die Widersprüchlichkeit würde auch erhalten bleiben, wenn der Auftrag zum Umbau der BA genauer formuliert werden würde.

Ochs, Hielscher et al. nehmen in ihren Befunden, die sich auf den Zeitraum 2002 bis 2005 beziehen, also eine sehr frühe Phase des Organisationsumbaus, zunächst eine „weitgehend reibungslose“ Umsetzung der Reform und im sog. „Kerngeschäft“ der BA, der Arbeitsvermittlung, eine erhebliche Effizienzsteigerung wahr: „Mit dem Kundenzentrumskonzept wurden die operativen Dienstleistungsprozesse der Agenturen neu strukturiert und darauf ausgerichtet, hohe Kundenvolumina effizient abzuarbeiten. Durch Kundenstromsteuerung, konsequente Terminierung und Auslagerung von Standardtätigkeiten wird zudem sichergestellt, dass die Vermittlungsaktivitäten mit dem Ziel einer schnellen Integration im Sinne einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund stehen“ (iso-Institut und Ochs 2006, S. 5). Allerdings wurde diese beabsichtigte Entwicklung erkaufte durch organisatorische Maßnahmen, die zweiseitig sind und – von den Autor_innen nicht thematisiert – Diskriminierungsrisiken bergen. Zum einen stellten sie eine **sehr starke Steuerung nach Kennzahlen** fest. Doch schon der wichtigsten Kennzahl der BA überhaupt, der „Integrationszahl“ (Anzahl der in Beschäftigung vermittelten Arbeitsuchenden), bescheinigten sie, für die Leistungsfähigkeit der BA „nur begrenzt aussagekräftig“ zu sein, weil sie stark von nicht beeinflussbaren Prozessen, insbesondere der wirtschaftlichen Entwicklung, abhängt (ebd., S. 5). Vor allem aber Sorge die Vielzahl von Kennzahlen aus unterschiedlichen Bereichen für „erhebliche Friktionen und Steuerungsinkonsistenzen“ (ebd., S. 5). Zum Zweiten Sorge die **Kundendifferenzierung** auf der einen Seite zwar für abgestufte Aktivierungsstrategien, in der praktizierten Form wegen mangelnder Flexibilität zu einer „Überdeterminierung der Leistungserstellung“ (ebd., S. 6). In Verbindung mit der kennzahlengetriebenen

Steuerung und der Betonung der Wirtschaftlichkeit besteht das Risiko, dass „nur noch in Kunden investiert (wird), für die sich die Investition betriebswirtschaftlich ‚rechnet‘“ (ebd., S. 6) – dies ist das klassische **Creaming** durch Vermittlungsagenturen. Abgesehen davon tragen die neu eingeführten Klassifikationen der „Kundendifferenzierung“ und die sie begleitenden „Handlungsprogramme“ (auf die jeweiligen Segmente zugeschnittenen Aktivierungsstrategien) dazu bei, **dass vom Standard abweichende Lebenslagen und Integrationsprobleme nicht ausreichend berücksichtigt werden können**. Zu vermuten ist also, dass die individuelle Bedarfsermittlung – ein typisches Diskriminierungsrisiko – bereits unterbleibt.

Dieser Tenor bestätigte sich bei einer Analyse der Vermittlungsprozesse aus der frühen Phase des Organisationsumbaus (Schütz und Oschmiansky 2006, basierend auf Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und infas 2006). Die Autor_innen betonen insbesondere die **hohe Bedeutung der Organisation der Vermittlungsarbeit** (gegenüber den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten): „Die Auswirkungen der neu justierten Aktivierungsinstrumente sind quantitativ und qualitativ ziemlich unbedeutend. Demgegenüber hat das ‚neue Kundenzentrum‘ ein großes Potential, zu einer effektiveren Arbeitsweise beizutragen und die Qualität der Dienstleistungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber zu erhöhen“ (Schütz und Oschmiansky 2006, S. 5).²⁸ Damit unterstreichen sie, dass in der Organisation des Vermittlungsprozesses Diskriminierungsrisiken angelegt sein können, und sie benennen ein derartiges Risiko: „Kritisch bleibt, dass die neue Fördersystematik (‚Handlungsprogramme‘) tendenziell zum Ausschluss der Förderung von ‚Betreuungskunden‘ führt, also der Personengruppe mit den größten Problemen am Arbeitsmarkt“ (ebd., S. 5).²⁹ Dies dürfte etwa Ältere und chronisch kranke Menschen betreffen.

Ähnlich dem Team um Ochs und Hielscher kommen Schütz und Oschmiansky zu einer **grundsätzlich positiven Bewertung des „Kundenzentrums“**, welches – wie angestrebt – eine Konzentration der Vermittlungsfachkräfte auf die Vermittlungsarbeit ermöglicht. Durch das Filtern der Kundenanliegen und das partielle Auslagern vermittlungsfremder Aufgaben werden die Vermittlungsfachkräfte entlastet, durch die Terminierung von Beratungsgesprächen sind störungsfreie Beratungsgespräche möglich, und durch die Terminierung ist der zeitliche Rahmen für die Beratungsgespräche verbindlicher geworden (siehe ebd., S. 11). Demgegenüber **kritisch bewerten sie die „Handlungsprogramme“**, also standardisierte Arbeitsvorgaben zum Umgang mit den Arbeitsuchenden, die zuvor in einem speziellen Diagnoseverfahren („Profiling“) klassifiziert wurden. „Von der Systemlogik her betrachtet geht es bei den Handlungsprogrammen nicht um die bestmögliche individuelle Dienstleistung für die Einzelperson, sondern um eine mit möglichst geringen Fehlerquoten ausgestattete Massenproduktion mit höchstmöglichem Output an statistisch zählbaren Integrationen“ (ebd., S. 21), und dies, so fügen die Autor_innen auch hinzu, zu möglichst geringen Kosten. Das darin angelegte Diskriminierungsrisiko wegen der fehlenden Berücksichtigung individueller Ausgangslagen wird noch verstärkt durch die mangelnde Flexibilität des Profiling und der Handlungsprogramme: „Hiervon abgesehen hinterlassen Kundensystematik und Handlungsprogramme den Eindruck, dass diese recht starr und gleichzeitig zu unterkomplex konzipiert sind. Wenn die Handlungsprogramme zusätzlich noch mit der Umsetzung fester Budgetansätze unterlegt sind, bleiben den Vermittlern so gut wie keine Ermessensspielräume mehr“ (ebd., S. 23). Folgerichtig bezweifeln sie, „ob dies funktional im Sinne der Arbeitsförderung und einer modernen Dienstleistungsorganisation ist“ (ebd., S. 23). Interessant an dieser Einschätzung ist, dass die Handlungsspielräume für Vermittlungsfachkräfte – geradezu gegenteilig

28 Die erst danach folgende Entwicklung, in der nahezu alle von der Hartz-Kommission mit großem Aplomb vorgestellten Instrumente wieder einkassiert wurden, sofern sie überhaupt eingeführt worden waren, bestätigt die Autor_innen in diesem Punkt. – Die Tatsache, dass in den Synopsen des IAB zur SGB-II-Forschung (Koch et al. 2009; Dietz et al. 2013) die Organisation der Jobcenter keine Rolle spielt, tritt vor diesem Hintergrund umso deutlicher als eine Lücke auf.

29 Bezeichnung und Definition der Kundengruppen wurden mehrfach geändert; siehe dazu auch die Dokumentenanalyse in Kapitel 7. „Betreuungskunden“ meint Personen, die – anders als „Marktkunden“ – einen höheren Betreuungsaufwand für die Arbeitsagenturen haben, weil etwa Qualifikationen erneuert werden müssen oder eine Einstellung einen Eingliederungszuschuss verlangt. Bei „Marktkunden“ wird hingegen unterstellt, dass sie selbst Arbeitsplätze finden und in Bewerbungsverfahren erfolgreich sein können.

zur klassischen Studie von Blau (1955, siehe Abschnitt 4.2.2) – als Stütze moderner Dienstleistungsorganisationen und folglich auch als Bollwerk gegen Diskriminierung gesehen werden.

Mit den beiden zentralen Problemen des Organisationsumbaus – **der Kennzahlenorientierung und dem Schematismus im Beratungshandeln** – hat sich die Forschung weiter beschäftigt (siehe dazu weiter unten in diesem Abschnitt sowie in den Abschnitten 4.3.3.1 (Beratung) und 4.3.3.2 (Ermessensausübung)). Doch zunächst soll auf die frühen Befunde zur Einrichtung der Jobcenter eingegangen werden.

Die heute vorgegebene Bezeichnung „**Jobcenter**“ (§ 6d SGB II) als Sammelbegriff für die Organisationen der Arbeitsvermittlung im SGB II war von der Hartz-Kommission ursprünglich als Bezeichnung für eine einheitliche Organisation jeglicher Arbeitsvermittlung (also SGB III und SGB II verknüpft) intendiert. Nachdem dies aus politischen Gründen scheiterte, musste mit der Einführung des neuen „Regimes der Erwerbsfürsorge“ (Knuth 2009) eine neue Organisationsstruktur erst noch geschaffen werden. Sie wurde als Arbeitsgemeinschaft (oder ARGE) zwischen der lokalen Arbeitsagentur und der Kommune konzipiert, was aber verfassungsrechtliche Fragen aufwarf, weil damit die Zuständigkeit für kommunale und zentralstaatliche Leistungen verwischt wurde (Henneke 2004). Teil des politischen Kompromisses um die Organisationsform, die die Aufgaben nach dem SGB II wahrnehmen sollte, war die – von der Hartz-Kommission und dem BMAS überhaupt nicht intendierte – Einrichtung einer kommunalen Alleinzuständigkeit für ALG-II-Beziehende. Kommunen, die daran interessiert waren, konnten für dieses Modell optieren und wurden auf Antrag zugelassen (daher auch die Bezeichnungen als Optionskommune oder als zugelassener kommunaler Träger). Diese Form der Aufgabenwahrnehmung wurde zunächst zu einem Experiment erklärt und zeitlich befristet (bis Ende 2010), was den schwierigen Kompromiss zwischen Bundestag und Bundesrat erleichterte. Parallel wurde eine Evaluation in Auftrag gegeben, welche Form der Aufgabenwahrnehmung – die als Arbeitsgemeinschaft oder ARGE bezeichnete Kooperation von Kommune mit der Arbeitsagentur oder die kommunale Alleinzuständigkeit – die bessere sei. **Die Suche nach einem gesetzeskonformen Organisationsmodell zur Umsetzung des SGB II dominierte die frühe Entwicklung der Jobcenter im SGB II, für die funktionale Erwägungen in den Hintergrund gerieten.**³⁰

Den Organisationsaufbau im SGB II weiterhin erschwerend kam zu der rechtlichen Unsicherheit noch hinzu, dass 2005 mit dem ALG II eine neue Sozialleistung eingeführt wurde, deren Abwicklung die Verwaltungsanstrengungen der neu eingerichteten Stellen absorbierte. Insgesamt führte dies zu erheblichen **Anlaufproblemen in der Arbeit der Jobcenter**, die in der frühen Forschung thematisiert wurden (für das Folgende insbesondere Czommer et al. 2005 sowie Wiechmann et al. 2005). Hinsichtlich der Arbeitsorganisation schienen die zugelassenen kommunalen Träger gegenüber den ARGEN *prima facie* Vorteile aufzuweisen³¹: Die Steuerung der ARGEN schien prekär, „da die lokalen Führungsakteure in dieser Konstruktion nur über eingeschränkte Entscheidungsrechte verfügen“ (da die ARGEN keine eigene Organisation bilden und stets Abstimmungsprozesse mit dem „anderen Träger“ – BA bzw. Kommune – erforderlich sind) und Schnittstellenprobleme zwischen zentralistischen Steuerungsansprüchen und lokalen Gestaltungserwartungen“ erwartet wurden (Wiechmann et al. 2005, S. 633). Zudem starteten BA und kommunaler Partner mit unterschiedlichen Voraussetzungen in die Kooperation, da die BA durch „strukturkonservativen Zentralismus“ gekennzeichnet sei,

30 Sie kam erst 2011 zu einem vorläufigen Abschluss. Seitdem heißen die früheren ARGEN nun „gemeinsame Einrichtungen (gE)“, die Organisationsform der zugelassenen kommunalen Träger wurde entfristet und ihre Zahl erhöht (ab 01.01.2012).

31 Vorübergehend schien die sog. getrennte Aufgabenwahrnehmung – gewissermaßen ein Organisationsmodell in größtmöglicher Distanz zu den Intentionen der Hartz-Kommission – zum dominanten Modell aufzusteigen, nachdem das Bundesverfassungsgericht feststellte, dass die ARGEN gegen das Grundgesetz verstoßen (Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 20.12.2007–2 BvR 2433/04; 2 BvR 2434/04) und die Optionskommunen ohnehin zeitlich befristet waren. Diese Aussicht erschien so abschreckend, dass sich doch eine verfassungsändernde Mehrheit fand, um einer modifizierten Arbeitsgemeinschaft zwischen BA und Kommune – die fortan als „gemeinsame Einrichtung“ bestand – Verfassungskonformität zu verschaffen, während außerdem die Optionskommunen auf Dauer gestellt und ihre Anzahl erweitert wurde (Art. 91e GG). Siehe zu dieser kurzen Episode arbeitsmarktpolitischer Wirrungen Kirsch et al. 2010.

dem „erhebliche Reform Erfahrungen in den letzten 10 bis 15 Jahren“ in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik entgegenstünden. Diesen Problemen entgegen die kommunale Alleinzuständigkeit (ebd.).

Konkret wurde festgestellt, dass die von den unterschiedlichen Trägern entsandten Mitarbeiter_innen der Jobcenter – hauptsächlich von der BA und den Kommunen, teilweise aber auch entsandte Beamt_innen anderer Stellen – weder einer einheitlichen Personalvertretung noch einem einheitlichen Dienstrecht und oft auch unterschiedlichen Vergütungen unterlagen. Für die Betreuung der ALG-II-Beziehenden unmittelbar wichtiger ist, dass sie „unterschiedliche Kompetenzen“ und ein „unterschiedliches Beratungsverständnis“ zeigten (Wiechmann et al. 2005, S. 634). Dies trug dazu bei, dass **ein zentrales Dienstleistungsversprechen, nämlich moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, namentlich ein hochwertiges Fallmanagement, zu bieten, nicht eingelöst werden konnte** (Wiechmann et al. 2005, S. 634; Czommer et al. 2005, S. 57).

Spätere Forschung hat diese frühen Überlegungen und Fallstudienbefunde erheblich relativiert. Die Forschungsergebnisse der „Experimentierklausel“ bestätigten die vermuteten Vorteile der zugelassenen kommunalen Träger in der Breite nicht, waren aber nicht eindeutig genug, um anhand der Kernindikatoren – Integration in Beschäftigung, Erhalt bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und soziale Stabilisierung – die ARGEN als das überlegene Modell auszuweisen (Bundesregierung 2008). Deren Fortbestand war aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts ohnehin zweifelhaft (siehe Fußnote 31). Die Evaluation deckte aber Faktoren auf, die „unabhängig vom Modell der Aufgabenwahrnehmung (...) vorteilhaft oder nachteilig in Bezug auf die Integration in Beschäftigung und die Überwindung der Hilfedürftigkeit wirken“. Hierzu gehört „insbesondere eine ganzheitliche, intensive, aktivierende und qualifizierte Betreuung“ (Bundesregierung 2008, S. 21). Kundensegmentierung – vor allem in den von der BA praktizierten Mustern – sowie ein gemeinsamer Arbeitgeberservice der SGB-II-Stellen mit der Arbeitsagentur (beides war besonders verbreitet in den ARGEN) wirkten hingegen eher nachteilig. Hier wurde ein deutlicher **„Gender-Bias zu Lasten der Frauen“** beobachtet (ebd.).³²

Die Leitfrage der Evaluation mit ihrer Konzentration auf die Form der Aufgabenwahrnehmung „Wer kann es besser und warum?“ verdeckte die erhebliche Varianz innerhalb der beiden untersuchten Formen, die bei den zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) in vielen Dimensionen etwas größer ausfiel als bei den ARGEN. Möglicherweise hat die frühe Forschung sowohl die Heterogenität der kommunalen Erfahrungen mit Arbeitsmarktpolitik als auch die Reformfähigkeit der BA unterschätzt. Zu konstatieren ist aber auch, dass explizite Vergleiche zwischen den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung nach dem Ende der Evaluation der Experimentierklausel nicht mehr stattfanden.

Nach der Aufbauphase der Jobcenter untersuchte ein vom BMAS in Auftrag gegebenes Forschungsprojekt Führung, Steuerung und Management der „Qualitätssicherung im SGB II“ (ISG und Steria Mummert Consulting 2013).³³ Dort wurde u. a. auf der Grundlage detaillierter Fallstudien festgestellt, dass **„die Bedeutung von Kennzahlen** und auch die „Kennzahlengläubigkeit“ auf den Governance-Ebenen, die ohnehin aufseiten der BA deutlicher ausgeprägt war, **in der jüngeren Vergangenheit spürbar abgenommen“ hat** (ISG und Steria Mummert Consulting 2013, S. 195).³⁴ Es wurde aber auch festgestellt, dass die Anforderungen zur Erhebung von Statistiken und die Überprüfung von Kennzahlen in den Jobcentern als

32 Jobcenter, die das BA-Modell der Kundensegmentierung praktizierten (also in erster Linie ARGEN), und Jobcenter, die einen gemeinsamen Arbeitgeber-Service mit der Arbeitsagentur praktizierten (wiederum primär ARGEN), erreichten signifikant schlechtere Vermittlungsquoten bei Frauen. Dies legt die Schlussfolgerung nahe, dass in diesen Jobcentern Frauen überdurchschnittlich oft nicht dem Kundensegment zugeordnet wurden, das ihnen angemessen wäre, bzw. dass in dem Kundensegment keine angemessene Unterstützung mobilisiert wurde.

33 Diese Untersuchung erstreckte sich auf gemeinsame Einrichtungen und zugelassene kommunale Träger, vermied aber einen Leistungsvergleich.

34 Diese Einschätzung wird durch die an einer anderen Stelle dieses Berichts vorgelegte Analyse von Zielvereinbarungen im SGB II bestätigt.

„Pflichtübung“ (ebd., S. 194) betrachtet und nicht zur Umsetzung und Weiterentwicklung von Qualitätsansprüchen genutzt wurde, wie sich auch die praktischen Diskussionen um Qualität im SGB II von den Kennzahlen „entkoppelt“ hätten (ebd., S. 193). In Verbindung mit der rückläufigen „Kennzahlengläubigkeit“ könnte man diese Beobachtungen so verstehen, dass an Kennzahlen weiter festgehalten wird, ihnen aber von den Akteuren weniger vertraut wird. Gender Controlling und Gender Budgeting finden praktisch nicht statt (Institut Arbeit und Qualifikation et al. 2009, S. 93).³⁵

Andere aktuelle Untersuchungen, die ihren Entstehungszusammenhang außerhalb des BMAS oder der BA haben, sind demgegenüber sehr viel kritischer, was das Ausmaß der Kennzahlensteuerung und deren Folgen angeht (siehe insbesondere Sowa und Staples 2014 und Matiaske et al. 2015). Allerdings sind die Bewertungsmaßstäbe andere, die sich nun nicht mehr am Gesetz und seiner Interpretation durch die Träger der Grundsicherung orientieren, sondern die Perspektive der Beschäftigten sowie Vergleiche zwischen unterschiedlichen Feldern des öffentlichen Dienstes und zwischen dem öffentlichen Dienst und anderen Branchen eröffnen. So stellen Matiaske et al. (2015, S. 147) fest: „Während output-orientierte Kennzahlen – etwa Kontaktdichte, Füllgrade oder die Anzahl der Termine – wenig Relevanz für die übergeordneten, strategischen Ziele haben, sind ebendiese strategischen Ziele wenig oder gar nicht von der Arbeitsleistung der Beschäftigten abhängig. Der Vermittlungserfolg hängt weitgehend von den **Arbeitsmarktbedingungen und den Ressourcen des Kunden** ab, die von der Qualität und Intensität der Arbeit des Jobcentermitarbeiters nicht beeinflussbar sind“ – so ja auch bereits Hielscher und Ochs (iso-Institut und Ochs 2006, siehe oben). Eine zu starke Reglementierung lässt erwarten, dass Ermessensspielräume nicht genutzt werden, oder sogar, dass „Beschäftigte ihre Anstrengung und ihr Engagement (...) reduzieren, bei der Ausführung der Arbeit Regeln mit unnötiger Strenge umsetzen und Stress-Symptome“ zeigen (ebd.). Die empirischen Analysen bestätigen, **dass die Beschäftigten erheblichen Arbeitsbelastungen aufgrund von Zielvorgaben, Controlling und der Zielsteuerung ausgesetzt sind**. Auch Matiaske et al. (2015) betonen das Nebeneinander von Beschäftigten aus der BA und aus der Kommune, die in den Jobcentern ähnliche Aufgaben verrichten und trotzdem sehr unterschiedlich entlohnt werden. Dieses Problem besteht offenbar auch zehn Jahre nach Einrichtung der Jobcenter fort.

Zusammenfassend zeichnet die vorliegende Forschung ein kritisches Bild zu den Zielvorgaben, Kennzahlen und zur Handlungssteuerung der Beschäftigten in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, auch wenn der „Gewinn“ in Gestalt einer gesteigerten Effizienz der Vermittlungsorganisation beschrieben wird. Die Vorgaben sind nicht eindeutig und widersprüchlich und bedürfen der praktischen Ausdeutung durch Handlungsspielräume. Dies ist nicht einer defizitären Umsetzung der Reformvorhaben zuzuschreiben (deren Gelingen im Gegenteil vielfach gewürdigt wird), sondern ist vielmehr inhärentes Merkmal sozialer Dienstleistungen (siehe Abschnitt 4.2). Die Organisationsreformen haben den Stellenwert von Zielsteuerung und Kennzahlen erheblich verstärkt; daran anschließende Anpassungen und partielle Rücknahmen haben ihren Stellenwert nicht grundsätzlich geschwächt. Obwohl selten thematisiert, ist es plausibel, dass damit erhebliche Diskriminierungsrisiken aufgrund von Creaming für Personen mit besonderem Aufwand bei der Arbeitsvermittlung verbunden sind (typisch etwa für Ältere, Behinderte, aber etwa auch für Frauen). An den wenigen Stellen, wo dies thematisiert wurde – wie beim Gender-Bias in der Kundensegmentierung, mit dem schlechtere Ergebnisse bei Frauen erreicht wurden, wenn die Segmentierung der BA praktiziert wurde –, bestätigte sich dies. Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes wurden nicht untersucht. Der Bereich des SGB II ist besser untersucht als der des SGB III, aber es ist nicht zu vermuten, dass

35 „Gender Controlling bezeichnet Prozesse und Regeln, mit deren Hilfe die Organisationsziele Gleichstellung und Gender Mainstreaming umgesetzt, gesichert und optimiert werden können. Zu diesem Zweck werden die Ziele anhand messbarer Kennzahlen festgelegt (z. B. die Frauenförderquote), Maßnahmen entwickelt und umgesetzt und mithilfe eines kontinuierlichen Monitoring- und Controllingprozesses evaluiert. Gender Budgeting fokussiert Gleichstellungshandeln mit Blick auf die geschlechtsdifferenzierte Analyse der Planung und des Einsatzes von Haushaltsmitteln sowie deren unterschiedliche Wirkungen auf Männer und Frauen bzw. auf das Geschlechterverhältnis“ (IAQ et al. 2009a, S. 93).

die Mechanismen im SGB III grundsätzlich andere sind und die Bewertungen anders ausfallen. Kaum untersucht sind die Strukturen und Folgen der internen Arbeitsteilung innerhalb der Arbeitsagenturen oder zwischen Jobcentern und Agenturen, etwa zur Leistungsabteilung, dem Ärztlichen Dienst oder weiteren Fachdiensten und den Folgen für die Betreuung der Arbeitsuchenden.

4.3.2.2 Arbeitsbedingungen und Qualifikation der Fachkräfte in der öffentlichen Arbeitsvermittlung

In der Ausgabe 6/2015 der „Sozialen Sicherheit“ beschreibt Stefan Sell, langjähriger kritischer Beobachter der Arbeitsmarktpolitik, zentrale Strukturmerkmale der Jobcenter mit einem Schwerpunkt auf deren Personalstruktur (Sell 2015). Gestützt auf öffentlich zugängliche Daten wird zunächst herausgearbeitet, dass unter den gut 50.000 Jobcenter-Beschäftigten (2014) etwa zwei Drittel von der BA und ein Drittel von den Kommunen entsandt wurden. Etwa 10 Prozent haben einen befristeten Arbeitsvertrag.³⁶ Die Fluktuation wird mit 15 bis 20 Prozent pro Jahr angegeben (ebd., S. 222),³⁷ demnach würde sich alle fünf bis sechs Jahre der Personalbestand eines Jobcenters komplett austauschen (seit Einrichtung der Jobcenter im Jahr 2005 also rechnerisch knapp zweimal); oder, da die Fluktuation in den Leitungsebenen geringer sein dürfte, die Vermittlungsfachkräfte wechseln sich in noch rascherer Folge ab.³⁸ Sell beschreibt eine „**historisch einmalige Deprofessionalisierung**“ (ebd., S. 223–225). Er begründet diese mit einer fragmentierten Rekrutierungspraxis „ohne systematischen Unterbau“ (ebd., S. 223). Die Personalarbeit in den Jobcentern könne sich nicht mehr auf die systematisch fachlich geschulten Absolvent_innen des mittleren oder höheren Dienstes der öffentlichen Verwaltung stützen. Hinzu komme fehlende Weiterbildung und Einarbeitungszeit. Weiterhin werde in der Personalentwicklung der Jobcenter ignoriert, dass in den Jobcentern mehr zu leisten sei als nur die Arbeitsmarktintegration, als auch die Tatsache der starken Heterogenität (und der sich daraus ableitenden Unterstützungsbedarfe) der Adressat_innen. – Diese Einschätzungen mögen zugespitzt sein, doch sie entbehren nicht einer gewissen Plausibilität. Sie sind aber (und darauf ist in einem Literaturbericht hinzuweisen) nur schwach belegt.

Aber auch Matiaske et al. (2015) weisen auf problematische Arbeitsbedingungen in den Jobcentern hin. Bereits oben wurde ihr Befund berichtet, dass die enge Kennzahlensteuerung eine Arbeitsbelastung per se darstellt. Ein zentrales Konzept der Untersuchung von Matiaske et al. (2015) ist die *Effort-Reward-Imbalance* (ERI), also das subjektiv wahrgenommene Verhältnis von Anforderungen und Anerkennung. Gerät dieses zu lange zu stark aus dem Gleichgewicht, sind damit erhebliche Erschöpfungs- und Gesundheitsrisiken für die Beschäftigten verbunden. Tatsächlich zeigen Matiaske et al. (2015), dass die ERI der Jobcenter-Beschäftigten ungünstiger ausfällt als bei Beschäftigten sowohl in der Privatwirtschaft als auch im öffentlichen Dienst und sogar stärker als in ausgewählten sozialen Dienstleistungen (Sozialarbeit, Polizei/Rechtswesen, ebd., S. 159). Er bewegt sich im Durchschnitt aller Jobcenter-Beschäftigten in einer Größenordnung, die als gesundheitsgefährdend anerkannt ist (ebd., S. 156 f.). Wenn bereits für den Durchschnitt der Beschäftigten ein gesundheitsgefährdender Wert gemessen wird, dürfte er beim am stärksten belasteten Drittel oder Viertel der Beschäftigten noch einmal deutlich darüber liegen.

36 Wegen der kürzeren Laufzeiten befristeter Verträge gegenüber den entfristeten Verträgen ist der Anteil der in einem gegebenen Zeitraum neu abgeschlossenen Arbeitsverträge höher als 10 Prozent.

37 Die Implementationsanalyse zur Evaluation der Experimentierklausel – auf die sich Sell bei seiner Zahl zur Fluktuation nicht erkennen stützt – gibt keinen Durchschnittswert für alle Jobcenter an, sondern differenziert nach den verschiedenen Formen der Aufgabenwahrnehmung. Demnach wiesen zkt seit Einführung des SGB II bis Herbst/Winter 2007 eine Fluktuation von geschätzt 13 Prozent und vergleichbare ARGEN von 19 Prozent aus. Den Spitzenwert erreichte die sehr kleine Gruppe der getrennten Aufgabenwahrnehmung (26 %), WZB et al. 2008, S. 95. Offenbar handelt es sich hier nicht um jährliche Fluktuationsquoten.

38 Zu einer hohen Fluktuation trägt bei, wenn die Erneuerung eines befristeten Vertrages als Teil der Fluktuation gezählt wird (was aus dem Beitrag von Sell (2015) nicht hervorgeht). Falls dies zutrifft, ergeben sich bei sehr kurzen Befristungen auch dann hohe Fluktuationsraten, wenn der Befristetenanteil niedrig ist.

Eine Befragung von Jobcenter-Beschäftigten in zwölf Jobcentern im Jahr 2008 durch den Spitzenverband der Gesetzlichen Unfallversicherung – also des für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten zuständigen Sozialleistungsträgers – ergab ebenfalls **massive Belastungen auch im Vergleich zu anderen Berufsgruppen**. Demnach sind „die emotionale Belastung hoch, die quantitativen Anforderungen (Arbeitsmenge) hoch, der Handlungsspielraum (Einfluss) bei der Arbeit sehr niedrig, die Verbundenheit mit dem Arbeitsplatz sowie die Bedeutung der Arbeit sehr niedrig, [und] die emotionale Erschöpfung sehr hoch“ (Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung 2011, S. 13).³⁹ „Knapp 70 Prozent der Befragten fühlten sich an ihrem Arbeitsplatz gelegentlich oder oft unsicher oder bedroht“ (ebd.).

Diese Befunde sind bemerkenswert, weil sie nicht aus der Aufbauphase der Jobcenter stammen. Die frühen vorliegenden Berichte, so aus der Implementationsforschung im Rahmen der Evaluation der Experimentierklausel (WZB et al. 2008), lassen diese Dramatik nicht erkennen. So äußerten über 90 Prozent der Fachkräfte, dass sie „Hilfe und Unterstützung im direkten Arbeitsumfeld erfahren“, ungefähr 80 Prozent bescheinigten den Fachkräften (also sich selbst und ihren Kolleg_innen) ein „sehr hohes fachliches Wissen“. Die geringste Zustimmung aus einer fest vorgegebenen Anzahl von Arbeitsbedingungen gab es zu der Aussage, dass das „eigene Einkommen der Aufgabe angemessen“ sei; sie lag bei etwa 40 Prozent (ebd., S. 104). Auch der von den Führungskräften wahrgenommene Qualifizierungsbedarf weist nicht auf außerordentliche Probleme hin. Es lässt sich schwer einschätzen, ob sich Arbeitsbedingungen und das Qualifikationsniveau verschlechtert haben oder ob die späteren Untersuchungen kritischer urteilen als die früheren.

Aufgrund des Forschungsdesigns, das sich eng an der mit der Evaluation der Experimentierklausel vorgegebenen Fragestellung nach einem Vergleich der Formen der Aufgabenwahrnehmung ausrichtet, weist diese Untersuchung von WZB et al. (2008) oft keine zusammenfassenden Werte für die Jobcenter insgesamt aus (und erst recht keine vergleichenden Werte zu anderen Beschäftigungsbereichen). Es ist aber erkennbar, dass in der Aufbauphase der Jobcenter in den zkt praktisch niemand aus der BA beschäftigt war – die meisten waren beim Kreis, bei kreisangehörigen Gemeinden und ein signifikanter Teil bei „Dritten“ beschäftigt – während in den ARGEN der Anteil der Agenturmitarbeiter_innen je nach Aufgabengebiet sich zwischen 70 Prozent (Eingangszone) und 49 Prozent (materielle Leistungen) bewegt; die Vermittlung nimmt mit 59 Prozent eine mittlere Position ein. Die übrigen Beschäftigten stammten weit überwiegend vom Kreis und von kreisangehörigen Gemeinden (ebd., S. 92). Diese Relationen dürften auch noch ungefähr den heutigen entsprechen (siehe oben, Sell 2015). Zum 30.06.2006 wurde der Anteil der befristet Beschäftigten in zkt mit 60 Prozent angegeben, in den ARGEN mit 28 Prozent (WZB et al. 2008, S. 93).⁴⁰ Der Befristungsanteil hat sich in den ARGEN bzw. den späteren gemeinsamen Einrichtungen also verringert; noch deutlicher dürfte der Rückgang bei den zkt ausgefallen sein, nachdem sie vom Status eines Experiments in eine dauerhafte Form überführt wurden.

In der Literatur liegen ähnliche Untersuchungen über den aktuellen Personalbestand in den Arbeitsagenturen und die Arbeitsbedingungen nicht vor. Es ist zu vermuten, dass die interne Organisationsentwicklung der BA regelmäßig Informationen zu Arbeitsbelastungen und Qualifizierungen erhebt. Diese Angaben sind jedoch nicht öffentlich.

39 So bereits auf einer viel schmaleren empirischen Grundlage Ames (2008).

40 Streng genommen – und von WZB et al. (2008) durchgängig korrekt dargestellt – beziehen sich die berichteten Werte für ARGEN auf eine Stichprobe von ARGEN, die den zkt ähnlich sind (in der also Großstädte unterrepräsentiert und Landkreise überrepräsentiert sind) und mithin nicht allen damaligen ARGEN oder den heutigen gemeinsamen Einrichtungen entsprechen. Derartige Engführungen des Forschungsdesigns sind eine problematische Folge, wenn die Arbeitsmarktforschung durch Evaluationsforschung dominiert wird, siehe Abschnitt 4.1.3 in der Einleitung des Literaturberichts.

4.3.2.3 Betreuungsrelation

Ein häufiger Indikator zur Beschreibung der Arbeitssituation von Vermittlungsfachkräften ist die Zahl der zu betreuenden Personen (auch als Fallzahlenbelastung, Betreuungsrelationen, Betreuungsschlüssel, *case load* bezeichnet). Dieser Indikator ist in mehrfacher Hinsicht problematisch. Erstens werden die Arbeitsbelastungen nicht nur durch die Anzahl, sondern auch durch die Charakteristika des zu betreuenden Personenkreises geprägt. Zweitens hängt die Arbeitsbelastung auch von den verfügbaren Ressourcen ab, um mit den zu betreuenden Personen umzugehen. Drittens beeinflussen *Veränderungen* in den Ressourcen und Veränderungen in den Fallzahlen die Arbeitsbelastungen. Dies drückt sich aber in dem statischen Indikator zur Betreuungsrelation nicht aus. Zwei Vermittlungsfachkräfte mit der gleichen Zahl zugeordneter Personen sind unterschiedlichen Belastungen ausgesetzt, wenn sich für den einen die Zahl erhöht und die andere die Zahl verringert hat. Viertens wird sowohl mit Soll-Daten für die Personalplanung argumentiert als auch mit dem realen Ist-Betreuungsaufkommen, das wegen unbesetzter Stellen und Fehlzeiten unter den Vermittlungsfachkräften regelmäßig höher ist als der Sollwert. Fünftens schließlich ist die „Betreuungsrelation“ als Indikator nicht eindeutig definiert. Von Interesse ist insbesondere, ob die Zahl der zu betreuenden Personen pro Vermittlungsfachkraft oder pro Beschäftigten in der öffentlichen Arbeitsvermittlung ermittelt wird; Letztere umfasst neben dem Leitungspersonal insbesondere die Leistungsabteilung, die Eingangszone und weitere unterstützende Dienste. Infolgedessen werden in unterschiedlichen Studien unterschiedliche Werte berichtet⁴¹, die aber folgende **Gemeinsamkeiten** aufweisen:

- Stets lagen die berichteten Betreuungsrelationen oberhalb der im SGB II angestrebten vorgegebenen Zielwerte von 1 : 150 bzw. 1 : 75 für Jugendliche unter 25 Jahren.
- Die Betreuungsrelationen sind günstiger für Vermittlungsfachkräfte, die Jugendliche betreuen, als im „Regelgeschäft“.
- Im SGB III sind die Betreuungsrelationen günstiger als im SGB II, aber im SGB II gibt es größere Anteile von Personen, die nicht oder nur selten einbestellt werden und wenig Betreuungsaufwand auslösen (nicht arbeitslose Leistungsbeziehende, z. B. erwerbstätige Aufstocker_innen).

41 Für das Jahr 2004 berichten WZB et al. (2006) für das SGB III von einer durchschnittlichen Betreuungsrelation von 1 : 370, an anderer Stelle 1 : 400, (S. 8 und 185). Diese Werte beziehen sich auf Daten für die Personalplanung pro Vermittlungsfachkraft.

Für das Jahr 2007 gab die Bundesregierung auf eine parlamentarische Anfrage die durchschnittliche Betreuungsrelation im Bereich des SGB II mit 1 : 178 für Personen im Alter zwischen 25 und unter 65 Jahren an; für Jugendliche 1 : 93 (Bundesregierung 2007, S. 3). Hier gingen alle Beschäftigten der Jobcenter ein, d. h., die Relation war pro Vermittlungsfachkraft ungünstiger.

Die schriftliche Fachkräftebefragung von WZB et al. (2008) weist für das SGB II keine durchschnittliche Betreuungsrelation aus, sondern differenziert nach der Form der Aufgabenwahrnehmung und dem Aufgabenprofil der Fachkräfte (Fachkräfte, die Arbeitsvermittlung und Fallmanagement kombinieren, reine Arbeitsvermittlung, reines Fallmanagement, sowie persönliche Ansprechpartner_innen). Die Betreuungsrelationen schwanken zwischen 1 : 153 im Fallmanagement (!) in ARGEN in Landkreisen und 1 : 375 bei „persönlichen Ansprechpartner_innen“ in der Form der getrennten Aufgabenwahrnehmung, siehe WZB et al. 2008, S. 101.

Auch Hainmueller et al. (2011) geben keinen Durchschnittswert an, berichten aber aus einem Modellprojekt von Pilotagenturen mit zusätzlichen Vermittlungsfachkräften (*case workers* im Original, nicht näher definiert), die im SGB III eine Betreuungsrelation von ca. 1 : 100 (Februar 2007) bzw. nach der Aufnahme der zusätzlichen Vermittler_innen von ca. 1 : 40 (!, Mai 2007) hatten, während Vergleichsagenturen, die nicht am Modellprojekt teilnahmen, Werte von ca. 1 : 150 bzw. 1 : 110 hatten (ebd., S. 5.).

In einer lokalen Fallstudie über ein Jobcenter halten Grimm und Plambeck (2013, S. 12) fest: „Nach offiziellen Angaben entsprach [der Betreuungsschlüssel] zwar im Gesamtdurchschnitt [...] im September 2011 in der Vermittlungsabteilung bei den über 25-Jährigen mit 1 : 151,43 und bei den unter 25-Jährigen mit 1 : 75,90 nahezu den Vorgaben des SGB II (gem. § 44c Abs. 4 SGB II 1 : 150 bzw. 1 : 75) [...] (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2010, S. 6). Jedoch wiesen die Befragten darauf hin, dass diese Zahlen real nicht erreicht würden, sondern vielmehr häufig doppelt so groß wie die angegebenen Werte seien. Dabei flössen allerdings auch, z. B. aufgrund von aufstockendem Leistungsbezug, nicht zu aktivierende Leistungsberechtigte mit ein. Im Hintergrund der Zahlenabweichung stehe, dass die Zahlen durch die Einbeziehung von Mitarbeiter_innen, die z. B. in der Rechtsstelle arbeiten und eigentlich nicht selbst ‚Kund_innen‘ zu betreuen hätten, „schöngerechnet“ würden.

- Wo es spezielle Teams für Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen gibt, ist die Betreuungsrelation günstiger als im „Regelgeschäft“; die bessere Betreuungsrelation wird als Voraussetzung für eine intensivere Betreuung gesehen.
- Im „Regelgeschäft“ gilt – insbesondere im SGB II – die Fallzahlenbelastung als zu hoch, um eine individuelle Betreuung zu gewährleisten.
- Vor der Organisationsreform waren die Fallzahlenbelastungen (insbesondere in den Arbeitsagenturen) nicht niedriger.

Zu diesem Konsens, der sich aus den vorliegenden Studien abzeichnet, gibt es allerdings relativ wenig harte Fakten, insbesondere was die Qualität der Betreuung oder eine „optimale“ Betreuungsrelation angeht. Zwar weisen Hainmueller et al. (2011) basierend auf einem Modellversuch in 14 Arbeitsagenturen statistisch signifikante Effekte der quantitativen Betreuungsrelation auf den Vermittlungserfolg nach. Demnach führen weniger Fälle pro Betreuer_in nicht nur zu mehr Erwerbsintegrationen und zu einer Verkürzung der Arbeitslosigkeitsdauer, sondern auch zu einer Verringerung der regionalen Arbeitslosenquote und einer höheren Beschäftigungsquote. Boockmann et al. (2013) können dies nicht bestätigen; sie betonen, dass der „Effekt des Faktors Betreuungsintensität (...) damit vor allem durch die Art der Betreuung und nicht durch die Häufigkeit getrieben“ wird (ebd., S. 115). International legen die meisten Studien aber nahe, wie der Überblick bei Hainmueller et al. (2011) zeigt, dass eine günstige Betreuungsrelation die Arbeitsqualität verbessert. Diese Vermutung stützt sich darauf, dass **mit einer niedrigen Betreuungsrelation individuelle Ressourcen und Problemlagen besser erkannt und bearbeitet werden können** und dass eine dichtere Kontrolle der Suchaktivitäten möglich ist. Die Auswirkungen auf Diskriminierungsrisiken, die auch hier nicht thematisiert werden, sind folglich zweischneidig: Eine ungünstige Betreuungsrelation birgt die Gefahr, dass besondere Problemlagen nicht erkannt oder unzureichend bearbeitet werden, während eine günstige Betreuungsrelation das Risiko birgt, dass die intensiveren Kontrollen nur selektiv durchgeführt werden. Allerdings stehen die Risiken, aufgrund einer ungünstigen Betreuungsrelation, schwer vermittelbare Personen nicht genügend zu erreichen, im Vordergrund der Literatur (und auch der Diskussion innerhalb der BA).

4.3.2.4 Zwischenfazit

Versucht man, die vielfältigen Aspekte von Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufen in der Arbeitsvermittlung auf die damit einhergehenden Diskriminierungsrisiken zu befragen, lässt sich festhalten:

Diskriminierungsrisiken – also Risiken einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung –, **die durch Arbeitsbedingungen und Arbeitsabläufe entstehen, werden in der vorliegenden Literatur bislang kaum thematisiert**. Als Ausnahme ist aber auf die Analyse von Grimm und Plambeck (2013) über Hamburger Jobcenter hinzuweisen, die das Risiko individueller Diskriminierung aufgrund **fehlender Qualifikationen von Jobcenter-Beschäftigten** benennen, sowie auf die Ergebnisse zur „Kundensegmentierung“, die eine Schlechterbehandlung von Leistungsbeziehenden mit **„arbeitsmarktferner Profillage“** beobachten. Die Arbeitsbedingungen, insbesondere die hohen Betreuungsrelationen, enthalten Diskriminierungsrisiken gegenüber Personen mit einem hohen Betreuungsaufwand. Die individuelle Bedarfsermittlung ist erschwert. Diskriminierungsrisiken sind insbesondere zur Herkunft und zur Behinderung, aber auch für Alleinerziehende (die fast ausschließlich Frauen sind) und Ältere und gegenüber Trans*Personen zu vermuten. Auch die Arbeitsabläufe, insbesondere die Kennzahlensteuerung und Kundensegmentierung, enthalten – aus den gleichen Gründen – Diskriminierungsrisiken. Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes wurden nicht untersucht bzw. berichtet; auch dort nicht, wo Kennzahlen und Qualitätssicherung expliziter Untersuchungsauftrag waren. Zu geeigneten organisatorischen Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes, wie z. B. Qualifizierung und Supervision, liegt keine Forschung für den Bereich der Arbeitsvermittlung vor.

4.3.3 Diskriminierungsrisiken in ausgewählten Prozessen

Diskriminierungsrisiken können aus dem Organisationsaufbau und den Abläufen sowie aus den begrenzten Ressourcen und den qualifikatorischen Voraussetzungen aufseiten der Beschäftigten entstehen, wie im vorangegangenen Abschnitt deutlich wurde. Sie können aber auch aus typischen Prozessen der Interaktion mit den Leistungsberechtigten heraus entstehen. Prozesse wie die Bewilligung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, der Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen oder auch Sanktionen unterliegen Richtlinien und Vorgaben, die dann diskriminierend sein können, wenn sie auf die speziellen Voraussetzungen der Arbeitsmarktintegration aufgrund von Alter, der ethnischen Herkunft, des Geschlechts oder einer Behinderung usw. keine Rücksicht nehmen. In diesem Abschnitt wird auf die **Beratung** und den **Umgang mit Ermessensspielräumen**, die Zuweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, das **Vorlegen von Arbeitsangeboten**, den Abschluss von **Eingliederungsvereinbarungen** sowie auf **Sanktionen** eingegangen, und die Forschungsliteratur darauf hin geprüft, ob Diskriminierungsrisiken thematisiert und erkennbar sind. Mit diesen Prozessen werden die wichtigsten Aktivitäten thematisiert, die die Vermittlungsfachkräfte gegenüber den Leistungsberechtigten erbringen und bei denen sie im Regelfall einen beträchtlichen Handlungsspielraum haben.

4.3.3.1 Beratung

Im Vordergrund dieses Abschnittes stehen Studien über das **Beratungshandeln der Vermittlungsfachkräfte und die Beratungsqualität**. Bereits die Begriffe „Beratungshandeln“ und „Beratungsqualität“ sind klärungsbedürftig. Hierfür ist das Verständnis der BA selbst ein geeigneter Ausgangspunkt, die eine eigene Konzeption von Beratung entwickelt hat (Rübner und Sprengard 2011). Dieses Programm – die sogenannte „Beratungskonzeption“ oder kurz „BeKo“ – wurde in den Arbeitsagenturen schrittweise eingeführt; eine auf die Besonderheiten des SGB II zugeschnittene Beratungskonzeption wurde den Jobcentern angeboten. Beide Innovationen – die verpflichtende bzw. optionale Einführung der Beratungskonzeption im SGB III und im SGB II – wurden im Auftrag des IAB bzw. der BA wissenschaftlich begleitet (siehe SOFI et al. 2013 und 2014; siehe auch Glossar, S. 340).

Die Studie zur **Beratungskonzeption im SGB III** hat zunächst – im Anschluss an die Untersuchung von Beratung in sozialen Dienstleistungsprozessen – auf die inhärenten Widersprüche von Beratung in der Arbeitsvermittlung aufmerksam gemacht und rekonstruiert, auf welche Art die Beratungskonzeption der BA mit diesen Widersprüchen umgegangen ist.

Die Autor_innen der Beratungskonzeption der BA betonen, dass sich die Beratung durch die öffentliche Arbeitsvermittlung in einem „Spannungsfeld“ von sozial- und arbeitsmarktpolitischen Zielen befindet (Rübner und Sprengard 2011, S. 13). Dieses Spannungsfeld wird in der Literatur als „doppeltes Mandat“ bezeichnet, womit zum Ausdruck gebracht wird, dass die Vermittlungsfachkräfte nicht einfach Arbeitssuchende „beraten“ oder „vermitteln“, sondern stets auch im Auftrag des Sozialleistungsträgers handeln. Die Berater_innen haben eine Unterstützungs- und Kontrollfunktion (Böhnisch und Lösch 1973; siehe auch Lipsky 1980 und Hasenfeld 1983).

Um mit diesem Spannungsfeld umzugehen, wurden mit der Beratungskonzeption zwei Beratungsformate eingeführt: die **Organisations- und Entscheidungsberatung (OEB)** und die **integrationsbegleitende Beratung (IBB)** (Rübner und Sprengard 2011, S. 44, und SOFI et al. 2014, S. 53–64). Diese Trennung ist sozialrechtlich motiviert. Stark vereinfacht dargestellt, richtet sich die OEB an Ratsuchende ohne Leistungsanspruch. Es bestehen dann nur sehr geringe Mitwirkungspflichten der Ratsuchenden, die über größere individuelle Entscheidungsrechte verfügen. Der Beratungsprozess ist ergebnisoffen. Die IBB richtet sich hingegen an Arbeitssuchende mit Leistungsanspruch und beinhaltet sehr weitreichende Mitwirkungspflichten, umfasst aber

nur begrenzte Entscheidungsrechte. Die Beratung ist in ihrem Ergebnis nicht offen, denn das Ziel der Beratung ist es, eine Integrationsstrategie festzulegen („trassierte Ergebnisoffenheit“).⁴² Wie die Rekonstruktion der Beratungskonzeption durch SOFI et al. (2014) zeigt, werden durch die Autor_innen der Beratungskonzeption erhebliche argumentative Anstrengungen unternommen, aus der rechtlich motivierten Dualisierung der Beratungsformate Konsequenzen für die Beratungspraxis abzuleiten. Allerdings zeigt die empirische Analyse, dass selbst unter Führungskräften die Vorstellung getrennter Beratungsformate umstritten ist. Die Fachkräfte bewerteten die Bedeutung der ergebnisoffenen Orientierungs- und Entscheidungsberatung sehr niedrig, weil nur wenige Ratsuchende sie in Anspruch nehmen (jenseits der Berufsberatung von Jugendlichen). Die Analyse von Interaktionen von Beratungsfachkräften und Arbeitsuchenden in Beratungsgesprächen zeigte, dass die Trennung beider Beratungsformate für die Fachkräfte nicht handlungsleitend war.

Handlungsleitend für die Vermittlungsfachkräfte war vielmehr der **Vermittlungsauftrag**. Nicht nur die Untersuchung zur Beratungskonzeption, auch die oben dargestellten Ergebnisse zu den Einstellungen der Vermittlungsfachkräfte zeigen eine große Akzeptanz für die Beratungskonzeption und die mit ihr verbundenen Ziele. Doch um den Vermittlungsauftrag umsetzen zu können, ist es für die Vermittlungsfachkräfte essenziell, „den Fall bearbeitbar (zu) halten“, wie der Titel einer Untersuchung von Böhringer et al. (2012) über Gespräche in Jobcentern mit Jugendlichen lautet. Dies bedeutet im Regelfall, den Gesprächsfaden nicht abreißen zu lassen.

Die Beratungskonzeption ist auch auf Kritik gestoßen. Gestützt auf eine Analyse formaler und materialer Rationalität hat Terpe (2012) die angestrebte Neuausrichtung des Beratungshandelns als Emotionsarbeit interpretiert und die Rolle der Beratungskonzeption als Herrschaftsinstrument betont (siehe auch Terpe 2011; ähnlich auch Penz et al. 2015). Eine Schlussfolgerung der Analyse von Terpe (2012) ist, dass angesichts einer Ausweitung der Ermessensentscheidungen **eine „Gleichbehandlung im Sinne einer von verschiedenen Fachkräften ähnlichen Einschätzung und Entscheidung (...) unter diesen Bedingungen schwieriger [wird]; je weniger sie [die Gleichbehandlung] aber umgesetzt wird, desto wichtiger wird es für den Klienten, von welcher Fachkraft sein Anliegen bearbeitet wird“** (S. 19). Hier entsteht also ein Risiko individueller Diskriminierung durch einzelne Fachkräfte (siehe Abschnitt 5.3.1.3).

Doch wichtige empirische Fragen blieben auch durch die BeKo-Begleitforschung ungeklärt, insbesondere, ob sich durch die Ausweitung des Ermessensspielraums die Ungleichbehandlung verstärkt hat und ob sich durch die Beratungskonzeption die Qualität der Beratung und die Arbeitsbedingungen der Beratungsfachkräfte verbessert haben.⁴³ Diskriminierungsrisiken werden insofern berücksichtigt, als es eine eigene Beratungskonzeption für Rehabilitanden und Schwerbehinderte gibt. Es gibt sie aber nicht z. B. für Personen mit Migrationshintergrund oder Trans*Personen.

Möglich ist aber ein Bezug auf Studien zur Beratungsqualität, die vor der Einführung der Beratungskonzeption erstellt wurden (zusammenfassend Hofmann et al. 2014). In den frühen Studien (vor allem Baethge-Kinsky et al. 2007 und Hielscher und Ochs 2009a) wird die Machtasymmetrie in den Beratungsgesprächen betont, die sich darin ausdrückt, dass die Beratungsfachkräfte Themen und Beratungsziele dominieren und den Interessen der Arbeitsuchenden zu wenig Raum geben (so etwa auch Mohr 2009). **Das Vorgehen der Fachkräfte sei nicht ausreichend transparent und oft schematisch.** Dies liegt auf einer

42 Da im SGB II alle Personen einen Leistungsanspruch haben, gibt es dort die OEB als eigenständiges Beratungsformat nicht. Dies ist der zentrale Unterschied der Beratungskonzeption im SGB II gegenüber der im SGB III.

43 Der Forschungsbericht zur Umsetzung der Beratungskonzeption räumt offen ein, dass für eine Evaluierung der Beratungskonzeption sowohl die Bewertungsmaßstäbe fehlen als auch die Bewertungskennzahlen (SOFI et al. 2014, S. 16–18). Während die Bewertungsmaßstäbe im Rahmen der Beratungskonzeption hätten gesucht werden können (und dann Vermittlungserfolg und Kundenzufriedenheit gewesen wären), erlaubte das Untersuchungsdesign keinen Vorher-Nachher-Vergleich, da die Untersuchung startete, nachdem BeKo bereits eingeführt war.

Linie mit den Untersuchungen, die die Erfahrungen der Arbeitssuchenden zum Ausgangspunkt nehmen (siehe oben, Abschnitt 4.3.1). Eine frühe Untersuchung zum Wirken der Vermittlungsfachkräfte im Aktivierungsparadigma stellt heraus, dass sie in Ermangelung von fachlich fundierten Beratungskonzepten zu Modellen einer „Alltagspädagogik“ im Umgang mit den Leistungsberechtigten greifen (Behrend et al. 2006). Die umfangreiche Untersuchung von Schütz et al. (2011b) setzt andere Akzente.⁴⁴

Schütz et al. (2011b) betonen, dass die Fachkräfte in Beratungsgesprächen **überwiegend freundlich, zugewandt und „responsiv“** seien, also auf die Anliegen der Leistungsberechtigten eingehen (ebd., S. 320). Diese Einschätzungen beruhen auf der Auswertung der durchgeführten Beobachtungen und werden durch Bewertungen der Kund_innen gestützt. Die zweifellos vorhandene Machtasymmetrie drücke sich eben nicht in einem einseitigen „Fordern“ aus (ebd., S. 318). Sie erwähnen eher den mitunter zu verzeichnenden Verzicht auf eine konsequent aktivierende Beratung und das konfliktvermeidende Nachgeben auf vordergründige Kundenwünsche als problematisch. Allerdings stellen auch Schütz et al. (2011b) fest, dass in den Beratungsgesprächen die Fachkräfte hohe Redeanteile aufweisen, was es erschwert, die Anliegen der Leistungsberechtigten zu erfassen. Die Stellensuche wird immer thematisiert, die Fördermöglichkeiten werden oft nur formal angesprochen. Weiterhin verzeichnen sie Schwächen in der Zielfindung: „Auffallend ist das recht deutliche Ergebnis wenig stringenter Zielfindungs- und Zielanpassungsprozesse in vielen Beratungsverläufen“ (ebd., S. 321). Dem entspricht, dass die Leistungsberechtigten als deutlichsten Kritikpunkt erkennen lassen, dass sie bei aller Freundlichkeit und Responsivität nicht die notwendige faktische Unterstützung durch die Fachkräfte erhalten. **Die These der tief greifenden De-Professionalisierung der Fachkräfte** von Sell (siehe oben) **lässt sich** durch die Ergebnisse von Schütz et al. (2011b) **nicht bestätigen**. Zwar gebe es fachliche Unterschiede, doch die verlaufen nicht entlang vielfach erwarteter Merkmale, wie der Abschluss eines fachbezogenen Studiums oder einer beruflichen Vergangenheit außerhalb der BA (als sog. „Seiteneinsteiger“), und auch nicht zwischen SGB III und SGB II. Eher sind Kompetenzunterschiede in der Beratung individuell zu verorten. Organisatorische und institutionelle Diskriminierungsrisiken sind demnach hinsichtlich des unmittelbaren Beratungshandelns nicht erkennbar, da sich individuelle Beratungsunterschiede nicht aus Strukturunterschieden (Qualifikation, berufliche Vergangenheit, Situierung im SGB III oder II) begründen lassen.

Allerdings erweist es sich den Ergebnissen von Schütz et al. (2011b) zufolge als **schwierig, die Leistungen Dritter in die Fallbearbeitung zu integrieren** (ebd., S. 323). Grund sei weniger Informationszurückhaltung angesichts antizipierter knapper Angebote als vielmehr „professionelle Fehler im Sinne unterlassener Nachfragen zu Beratungs- und Unterstützungsbedarfen für spezialisierte Dritte“ (ebd.). Dies beinhaltet das Risiko einer Benachteiligung von Personen, die auf die Leistungen Dritter angewiesen sind. Zu denken ist beispielsweise an Menschen mit einer Behinderung, aber auch an Eltern, insbesondere Mütter, denen eine fehlende Kinderbetreuung die Erwerbsteilhabe blockiert.

Die Untersuchung von Schütz et al. (2011b) ist eine der wenigen Untersuchungen, die die Möglichkeit von Diskriminierung durch die Beratungspraxis explizit aufgreift, indem zu Beginn festgestellt wird: „Unterschiedliche Problem- und Bedarfslagen von Dienstleistungsadressaten oder Kundinnen und Kunden begründen und rechtfertigen unterschiedliche Vorgehensweisen und differenzierte Dienstleistungen (...). Umgekehrt kann eine unter falscher Voraussetzung geführte differenzierte Behandlung der Dienstleistungsadressaten gerade dann kein Merkmal von Qualität sein, wenn dies soziale Benachteiligung zur Folge hat. (...) Der Stellenwert sozialer Ungleichbehandlungen für die Dienstleistungsproduktion und -qualität im Zeitverlauf ist für die Arbeitsmarktpolitik insgesamt noch nicht systematisch erforscht“ (ebd., S. 25 f.). Allerdings nehmen die Auswertungen keinen Bezug mehr auf die Frage, ob es Personengruppen gibt, in

44 Grundlage sind 430 Beobachtungen von Beratungsgesprächen (197 in Arbeitsagenturen und 233 in Jobcentern) bei insgesamt 184 Personen und 85 Fachkräften (sowie Interviews mit weiteren 22 Führungskräften), siehe Schütz et al. 2011b, S. 50 f. – Die eben erwähnte Untersuchung von Baethge-Kinsky et al. (2007) war als „Vorstudie“ einer größeren Untersuchung angelegt, die dann durch Schütz et al. (2010) realisiert wurde.

denen überdurchschnittlich oft eine gleichartige oder besondere Behandlung unangemessen war (sieht man einmal von dem oben geschilderten generellen Befund bei den Problemen der Integration von Leistungen Dritter in die Fallbearbeitung ab). Dem Bericht lässt sich nicht entnehmen, ob Diskriminierungsrisiken nicht bestehen oder ob die Auswertung andere Schwerpunkte setzte und Diskriminierungsrisiken nicht ausgeschlossen werden können.

In mehreren Studien klingt an, **dass Vermittlungsfachkräfte unter Umständen aufgrund antizipierter Integrationsprobleme eine intensive Aktivierung unterlassen** bzw. sogar mit Verweis auf schlechte Arbeitsmarktchancen eine Vermittlung unterlassen. Betroffen sind beispielsweise **Ältere** (so z. B. Brussig und Schwarzkopf 2011⁴⁵); Knuth et al. sprechen von einem verbreiteten „Alterspessimismus“ innerhalb der Arbeitsverwaltung (Knuth et al. 2013, S. 251). Auch bei **Frauen mit Kindern unter drei Jahren** wurde wiederholt beschrieben, dass sie ungefragt und mehr oder weniger selbstverständlich aus der Aktivierung ausgenommen wurden, anstatt, wie gesetzlich vorgesehen, den Müttern eine Arbeitsvermittlung (oder Schritte in diese Richtung) als Option zu eröffnen (IAQ et al. 2009a; Schwarzkopf 2009).⁴⁶ Es ist hier nicht klar, ob dies als Entgegenkommen und im Sinne der Leistungsbeziehenden geschieht oder ob es sich eher um eine Arbeitserleichterung zulasten ohnehin diskriminierungsanfälliger Gruppen handelt (siehe hierzu auch in den Fallstudien Abschnitt 8.2.3).

Die Bundesagentur für Arbeit hat mehrere Modellprojekte zur Beratungs- und Vermittlungsarbeit gestartet. In den Begleitforschungen dieser Modellprojekte wurden **Bedingungen guter Arbeitsmarktberatung** herausgearbeitet (siehe Baethge-Kinsky et al. 2011, Bartelheimer et al. 2012; siehe etwa auch Kempkens 2015). Trotz der Verschiedenheit der Projekte lassen sich übergreifende Schlussfolgerungen zu den Voraussetzungen guter Beratung ziehen:

- **Unterstützungsbedarfe ermitteln:** Statt von der Notwendigkeit einer Aktivierung auszugehen, sollte der Unterstützungsbedarf im konkreten Fall ermittelt werden. Dies geht nur gemeinsam mit den Leistungsberechtigten und würde den Leistungsberechtigten eine aktivere Rolle einräumen, als sie die integrationsbegleitende Beratung vorsieht.
- **Entscheidungsspielräume für die Leistungsberechtigten einräumen:** Zu den Voraussetzungen der Modellprojekte gehörte die Freiwilligkeit für die Leistungsberechtigten an der Teilnahme bzw. die sanktionsfreie Wahl zwischen Teilnahme im Modellprojekt und Rückkehr ins bzw. Verbleib im Regelgeschäft. Das Einräumen von substanzieller Mitsprache für die Leistungsberechtigten ist eine Voraussetzung, damit sie sich an der Klärung der Unterstützungsbedarfe überhaupt beteiligen.
- **Konkretes und verlässliches Dienstleistungsversprechen geben:** Für die Arbeitsbeziehung zwischen Vermittlungsfachkräften und Leistungsberechtigten ist wichtig, dass der „Gewinn“ der Aktivierung für die Leistungsbeziehenden erkennbar ist. Um die eigeninitiative Mitwirkung der Leistungsbeziehenden zu gewinnen, und als Voraussetzung für ein funktionierendes Arbeitsbündnis muss der erreichbare „Gewinn“ konkret und verlässlich in Aussicht gestellt werden. Die Beratungsfachkräfte müssen sich daran messen lassen.
- **Gute Organisation bieten:** Hierzu gehört eine Reihe von Punkten, von denen die Zuordnung zu einer festen Beratungsfachkraft und deren direkte Erreichbarkeit, ein offener Zugang (Einrichtung fester Sprechstunden für nicht terminierte Angelegenheiten) und eine funktionierende Abstimmung innerhalb der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters nur eine Auswahl darstellen.

45 In der älteren Literatur wird direkt beschrieben, wie Ältere von vornherein von Vermittlungsbemühungen ausgeschlossen werden, siehe Eberwein und Tholen (1987).

46 Im Expertenworkshop zu Transgender-Personen wurde darüber hinaus von einem ähnlichen Ausschluss gegenüber Transgender-Personen berichtet, siehe oben, Abschnitt 3.3.

Die vorliegenden Untersuchungen zur Beratung, nicht zuletzt die von Schütz et al. (2010), zeigen, dass diese Standards in der Breite nicht erreicht werden, obwohl sie – wie die Auswertung der Modellprojekte hervorbringt – selbst in dem gegebenen gesetzlichen Rahmen möglich sind.

4.3.3.2 Ermessensausübung

Die Arbeit in der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist durch eine **breite Ermessensausübung** gekennzeichnet. Dies ist ein Grund für die Attraktivität der Tätigkeit, aber auch eine Quelle von Belastungen. Gesteuert wird der Handlungsspielraum durch Vorgaben, Kennzahlen und Anreize, woraus – insbesondere bei zahlreichen und widersprüchlichen Zielen – erhebliche Arbeitsbelastungen erwachsen können (siehe oben, insb. Matiaske et al. 2015; klassisch bereits Lipsky 1980). Das Handeln der Vermittlungsfachkräfte in diesen Widersprüchen ist ein beständiges Thema in den Untersuchungen, die der Ermessensausübung nachgehen (siehe etwa Baethge-Kinsky et al. 2007; Schütz et al. 2011b; Grimm und Plambeck 2013; Sowa und Staples 2014; Jaehrling und Weinbach 2015) (siehe auch Abschnitt 5.3.1.3 in der Rechtsexpertise).

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass es Handlungsspielräume nicht nur deshalb gibt, weil nicht alle Eventualitäten von Einzelfällen vorab geregelt werden können, sondern auch deshalb, weil **Handlungsspielräume sowohl im Interesse der Politik als auch von Führungskräften und Fachkräften liegen** (Dittmar 2015, S. 73 f.). Vor allem aber sind bei der Erbringung sozialer Dienstleistungen potenziell konfligierende Ziele – schon aufgrund des doppelten Mandats – zu verfolgen, was nur durch praktisches Handeln eingelöst werden kann. Dieses grundlegende Merkmal sozialer Dienstleistungsarbeit (siehe oben, 4.2) wird aktuell von Sowa und Staples (2014) für den Bereich der öffentlichen Arbeitsverwaltung – speziell des SGB III – betont. Sie stellen einen „beidseitigen Vertrauensverlust zwischen Führungsebene und Vermittlungsfachkräften der BA“ fest (ebd., S. 168), der auf der engen Steuerung und Kontrolle der Vermittlungsfachkräfte beruht bzw. – aus der Perspektive der Führungsebene – diese erfordert. Sowa und Staples (2014) sprechen hier von einer „allgegenwärtigen Tätigkeitstransparenz und des damit verbundenen Zwangs zur Legitimierung des Vermittlungshandelns“ (ebd., S. 168 f.).

In der Literatur gibt es unterschiedliche Akzentuierungen über den **Zusammenhang von Ermessensspielräumen und Diskriminierungsrisiken**: Während z. B. Terpe (2012, siehe oben) die Risiken weiter Ermessensspielräume betont, sehen andere Autor_innen (oben dargestellt am Beispiel der Untersuchung von Schütz et al. 2010) die Risiken fehlender Ermessensspielräume, die zu ungerechtfertigter Gleichbehandlung führen können. Den Ausweg aus diesem nur scheinbaren Dilemma zwischen Ermessen und Standardisierung weisen etwa Grimm et al. (2014, S. 56) oder auch bereits Behrend et al. (2006), die **in einer hohen Professionalität der Fachkräfte eine Gewähr darin sehen, dass durch weite Ermessensspielräume Diskriminierungsrisiken wirksam begrenzt werden**. Dem ist zuzustimmen, doch wird im Allgemeinen – und so auch in den Studien von Grimm et al. und Behrend et al. – Professionalität mit einer hohen Qualifikation und Kompetenz gleichgesetzt. Tatsächlich umfasst der Prozess der Professionalisierung auch den Gewinn an fachlicher Autonomie (und Abgrenzung zu anderen Berufsgruppen), was beispielsweise die Selbstdefinition beruflicher Standards und die Selbstorganisation in Berufsverbänden einschließt (klassisch hierzu: Abbott 1988). Trotz entsprechender Bestrebungen⁴⁷ sind die Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte ganz unabhängig von dem Umfang an Qualifizierungen, die sie durchlaufen haben, von einer professionellen Autonomie in diesem Sinne zu weit entfernt, als dass sie professionell agieren könnten.

47 Zu diesen Bestrebungen ist etwa das Grundlagenpapier zur Beratungskonzeption zu zählen (Rübner und Sprengard 2011), das den Anschluss an die Fachliteratur sucht, oder auch Bestrebungen, Formen des Fallmanagements im Jobcenter von unabhängigen Berufsverbänden zertifizieren zu lassen.

Die empirische Forschung beschäftigt sich wiederholt mit der Frage, wie Vermittlungsfachkräfte mit den inhärenten Widersprüchen der Vermittlungsarbeit umgehen, entlang welcher Dimensionen sich Unterschiede erkennen lassen und worin sie begründet sind. Mehrere Studien haben das **Vermittlerhandeln typologisiert**.

Osiander und Steinke

Osiander und Steinke (2011a, b) knüpfen an eine ältere Typologie von Sell (1999) an und unterscheiden die Vermittlertypen „des Maklers“, „des Sozialarbeiters“, „des Sachbearbeiters“ und „Beraters/Dienstleisters für den Kunden“ (Osiander und Steinke 2011b, S. 157).

Hielscher und Ochs

Hielscher und Ochs (2008) typologisieren nicht Vermittlungsfachkräfte, sondern Interaktionen (und die Gestaltung der Freiheitsgrade in Beratungsprozessen) und unterscheiden „unterstützend auf die Person bezogene Dienstleistungsinteraktion“, „aushandelnde Dienstleistungsinteraktion“, „Als-ob-Interaktion“, „bürokratische Interaktion“ und „Dienstleistungsinteraktion als Abwehr von Ansprüchen“; der Bezugsrahmen sind Arbeitsagenturen bzw. das SGB III. Auch hier sind die meisten Bezeichnungen selbsterklärend, lediglich die „Als-ob“-Interaktion soll kurz beschrieben werden: Beide Akteure inszenieren Rollen, „die sie jeweils als ‚systemkonform‘ erscheinen lassen“ (ebd., S. 75), ohne dass die Vermittlungsfachkräfte jedoch ihr Dienstleistungsversprechen einlösen können und ohne dass die Adressat_innen ihre tatsächlichen Interessen und Beratungsbedarfe aufdecken.

Ames

Ames (2008) unterscheidet basierend auf einer leitfadengestützten Befragung von 28 Beschäftigten in acht Jobcentern, die 2007 durchgeführt wurde, zwischen „Arbeitsvermittlern“ (die sie auch als „Forderer“ bezeichnet) und „Förderern“. Sie betrachtet diese Figuren als zwei Pole eines „Spektrums“, was auch durch folgenden Befund unterstrichen wird: „Bei den meisten Gesprächspartner/-innen war ein konsistentes Rollenverständnis für mich nicht erkennbar“ (ebd., S. 171).

Ludwig-Mayerhofer

Ludwig-Mayerhofer et al. (2009) haben Fallstudien in Arbeitsagenturen durchgeführt (SGB III) und – anders als Hielscher und Ochs (2008) – die Handlungsstrategien von Arbeitsuchenden und Vermittlungsfachkräften zunächst separat untersucht und erst in einem anschließenden Schritt die Interaktion betrachtet (ausführlich im Abschnitt 4.3.1.3, speziell auf S. 63 f. dargestellt). Bezüglich der Vermittlungsfachkräfte unterscheiden sie zwischen einem „sozialstaatskonservativen Deutungsmuster“, einem „traditionell paternalistischen Deutungsmuster“ und „aktivierenden Deutungsmustern“, innerhalb derer sie wiederum drei Varianten differenzieren („technokratisches Aktivieren“, „einfühlsames Aktivieren“ und „freundliches und bestimmtes Steuern“) (ebd., S. 111–170).

Grimm und Plambeck

Grimm und Plambeck (2013) unterscheiden vier Handlungsmuster von Vermittlungsfachkräften im SGB II, die sie als „Unterstützen“, „Aktivieren“, „Auswählen“ und „Beraten“ bezeichnen. Zum Handlungsmuster „Auswählen“ führen die Autorin und der Autor aus, dass „insgesamt (...) dieses Handlungsmuster durch ein sehr individuelles und stark nach Sympathie ausgerichtetes Handeln geprägt [ist], in dessen Rahmen einige Leistungsberechtigte unter Zuhilfenahme verschiedener Mittel stärker als andere unterstützt werden“ (ebd., S. 35). Dieses Handlungsmuster ist also in hohem Maße anfällig für individuelle Diskriminierung. Besonders oft ist dieses Handlungsmuster bei Vermittlungsfachkräften anzutreffen, die „klassische Quereinsteiger_innen (sind), die in den ersten Jahren nach der Einführung des SGB II aus fachfremden Berufsbranchen zur Arbeit im Jobcenter gekommen sind“ (ebd.). Grimm und Plambeck führen weiter aus (ebd.): „Zu Beginn ihrer Tätigkeit im Jobcenter wurden sie fachlich und methodisch kaum geschult, wodurch ihre Kompetenzen insbesondere in der Anwendung der gesetzlichen Grundlagen, aber auch im pädagogischen Beratungsbereich gering sind. Sie können sich somit meist nur auf ihr Allgemeinwissen und ihr Gefühl

verlassen.“ Versäumnisse in der Personalentwicklung begünstigen individuelle Diskriminierungsrisiken bzw. umgekehrt: Fehlende Qualifizierung stellt ein mittelbares Diskriminierungsrisiko dar.

Grimm und Plambeck diskutieren diese Typologien (mit Ausnahme der von Sell 1999 bzw. der darauf aufbauenden von Osiander und Steinke 2011a, b) vergleichend und stellen als Gemeinsamkeit fest, dass die Typologien eine „**Zweiteilung zwischen Aktivieren und Unterstützen**“ (Grimm und Plambeck 2014, S. 53) abbilden. Mit dem „Aktivieren“ werden Forderungen an Arbeitsuchende betont und die Möglichkeit zu Sanktionen, mit dem „Unterstützen“ wird auf das Arsenal an arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Hilfestellungen verwiesen. Diese Zweiteilung ist auch deshalb plausibel, weil „Aktivieren“ im Diskurs überwiegend als ein Konzept mit zwei Gesichtern behandelt wird. Nicht nur die Hartz-Kommission sprach von „Fördern und Fordern“, auch die empirische Forschung stellt institutionelle und politische Ausrichtungen fest, die in einigen Ländern mehr zur einen und in anderen mehr zur anderen Seite neigen. Beispielsweise unterscheiden Schönemann und Boyle (2011) zwischen Ländern mit „sanktionierender“ und „assistierender“ Aktivierung. Daraus lässt sich schlussfolgern, dass der Handlungsspielraum der Vermittlungsfachkräfte institutionell geprägt ist. Offen aber ist, ob „Aktivieren“ und „Unterstützen“ tatsächlich als Gegensatz konzipiert werden sollen (für einen alternativen Vorschlag siehe z. B. Aurich 2011, die „Aktivieren“ und „Unterstützen“ als zwei prinzipiell voneinander unabhängige Dimensionen betrachtet).

Eine alternative Typologie zum Umgang mit Ermessensspielräumen haben Baethge-Kinsky et al. (2011) vorgeschlagen (und auch in Folgeprojekten weiter verwendet). Sie unterscheiden die „**Problemsicht**“ und das „**Beziehungsangebot**“ als **typgenerierende Dimensionen** (ähnlich auch Hielscher und Ochs 2009a, S. 187). Mit der „Problemsicht“ wird beschrieben, wie die Fachkräfte „ihre Aufgabe auffassen: Ergibt sich der Handlungs- und Unterstützungsbedarf aus ihrer Sicht vorwiegend aus persönlichen Eigenschaften, Einschätzungen und Verhaltensweisen der Arbeitslosen, die sich durch Beratung oder durch Verhaltensauflagen beeinflussen lassen? In welchem Umfang und wie beziehen sie die Situation am Arbeitsmarkt, etwa Nachfrage und Personalpolitik auf Seiten der Arbeitgeber und das daraus resultierende Stellenangebot, in ihre Fallsicht ein?“ (ebd., S. 40). Das „Beziehungsangebot“ beschreibt, wie sie den gesetzlichen bzw. geschäftspolitischen Auftrag gegenüber den Arbeitslosen „übersetzen“ (ebd., S. 42): „Wie ergebnisoffen ist die angebotene Unterstützung? Wie weit verfolgen die Fachkräfte in der Fallbearbeitung einen eigenen Plan, der sich aus ihrer Fallsicht ergibt, und wie weit beteiligen sie die von ihnen betreuten Arbeitslosen an der Gestaltung der Zusammenarbeit? Arbeiten sie eher direktiv oder stärker ‚koproduktiv‘?“ (ebd., S. 42). In jeder dieser beiden Dimensionen unterscheiden sich die Fachkräfte in dem Ausmaß, in dem sie die Autonomie der zu betreuenden Person respektieren. Die Ausprägungen in beiden Dimensionen korrelieren miteinander.

Diese Typologie, die sich an den beiden Dimensionen der „Problemsicht“ und des „Beziehungsangebotes“ orientiert, hat den Vorzug, dass sie anschlussfähig an Theorien zum Beratungshandeln ist (und nicht ein geklärtes Verständnis von „Aktivierung“ voraussetzt). Denn in beiden Dimensionen schlagen sich zwei zentrale Aspekte nieder, die in der Literatur zur Beratung betont werden. Dies ist erstens, dass das Problem, zu dem eine Beratung angeboten bzw. gefordert wird, von Berater_innen und Beratungssuchenden übereinstimmend (und nicht kontrovers) formuliert, und zweitens, dass ein „Arbeitsbündnis“ eingegangen wird, dass also beide Seiten kooperieren und nicht einseitig agieren. Dies hält die Typologie von Baethge-Kinsky et al. (2011) auch anschlussfähig nicht nur für weitere empirische Untersuchungen, sondern auch an die institutionelle Einbettung des Vermittlerhandelns. Baethge-Kinsky et al. (2011) verzichten auf eine Quantifizierung, die im Übrigen anspruchsvoller erscheint als bei einer Typologie, die Fördern und Fordern in den Mittelpunkt stellt.

Quantifizierungen liegen am ehesten zu der alten Typologie von Sell (1999) vor, und zwar sowohl für Fachkräfte im SGB III und SGB II (Osiander und Steinke 2011b, S. 164) als auch für Teamleitungen im SGB III und SGB II (Boockmann et al. 2013, S. 90). Die berichteten Zahlen zeigen, dass unter den Fachkräften im SGB III das Selbstverständnis als „Dienstleister“ ausgeprägter ist als im SGB II (67 gegenüber 41 %), wäh-

rend unter den Fachkräften im SGB II das Selbstverständnis als „Sozialarbeiter_in“ weiter verbreitet ist als im SGB III (37 gegenüber 12 %, Osiander und Steinke 2011b, S. 164). In der Tendenz zeigt sich das auch bei den Teamleitungen beider Rechtskreise. Der wesentliche Unterschied ist, dass in beiden Rechtskreisen auf der untersten Führungsebene das Selbstverständnis als „Dienstleister“ verbreiteter ist und das Selbstverständnis als „Sozialarbeiter_in“ in beiden Rechtskreisen weniger verbreitet ist. Unter Teamleitungen im SGB III sogar überhaupt nicht; bei allerdings geringer Fallzahl (Boockmann et al. 2013, S. 90).

Ein weiterer übergreifender Befund, auf den Grimm und Plambeck aufmerksam machen, ist **die Dominanz von Vermittlertypen, die das (fordernde) Aktivierungsparadigma umsetzen**. Dies wird auch durch Befragungen von Vermittlungsfachkräften, die das Handeln der Vermittlungsfachkräfte nicht zu einer Typologie verdichten, bestätigt: Das Aktivierungsparadigma ist unter den Fachkräften (und stärker noch unter den Führungskräften) breit akzeptiert (Boockmann et al. 2010; Osiander und Steinke 2011a, b; Boockmann et al. 2013).

4.3.3.3 Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die Literatur zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist außerordentlich umfangreich. Dies ist durch die Vielfalt möglicher arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen, aber auch durch den raschen Wechsel der genauen Förderbedingungen bei Maßnahmen mit ähnlicher Stoßrichtung bedingt. Im Folgenden liegt der Schwerpunkt auf der **Förderung der beruflichen Weiterbildung sowie auf Eingliederungszuschüssen. Außerdem werden Dienstleistungen zur Kompetenzfeststellung** – eine Art von Eignungstests, die nicht von den Vermittlungsfachkräften, sondern von einer eigenen Dienststelle der Arbeitsagenturen vorgenommen werden – betrachtet. Die Forschung – insbesondere soweit vom BMAS und dem BA bzw. dem IAB in Auftrag gegeben – konzentriert sich auf die *Wirkung* der Maßnahmen.⁴⁸ Fragen der Maßnahmenauswahl und -zuweisung werden nur am Rande behandelt. Eine Ausnahme hiervon ist die Untersuchung von Yankova (2010), auf die zunächst eingegangen werden soll.⁴⁹

Im Anschluss an ein einfaches Modell von Heckman und Smith (2004) unterscheidet Yankova **fünf Stufen bis zur Maßnahmenteilnahme (Zugangsberechtigung, Information, Vorschlag, Zustimmung und Teilnahme)**. Auf jeder Stufe werden potenzielle Teilnehmende ausgewählt; **auf jeder Stufe kann ungerechtfertigte Ungleichbehandlung** erfolgen. Gestützt auf eine Analyse vorliegender Forschungsliteratur sowie auf zwölf leitfadengestützte Experteninterviews mit Vermittlungsfachkräften im SGB III wird dem Zuweisungsprozess nachgegangen. Die Interviews mit den Vermittlungsfachkräften ergeben, dass organisatorische Hilfsmittel (Informationsmaterial, Verfahren der Kundensegmentierung, Strukturierung der Beratungsgespräche, Vorgaben zur Kundenkontaktdichte, Verfügbarkeit sowie Sanktionen) die Arbeit der Vermittlungsfachkräfte erleichtern, effektivieren und insgesamt zu sachgerechten Ergebnissen führen. Die hinzugezogene Literatur, darunter auch Studien zu den Arbeitsbedingungen und zum Arbeitshandeln

48 Insofern ist es verständlich, dass auch bei Detailveränderungen neue Evaluationen gestartet werden, weil die Detailveränderungen ja mit einer (vermuteten) besseren Wirkung begründet werden.

49 Eine der beiden Untersuchungen, auf die Yankova (2010) verweist (ebd., S. 5), basiert auf der Analyse von Neuzugängen in Arbeitslosigkeit in Österreich im Jahr 2001 (Weber 2008). Demnach werden Frauen, Verheiratete, Ältere und Personen mit häufigeren Arbeitslosigkeitserfahrungen öfter in Maßnahmen zugewiesen und nehmen deshalb auch häufiger teil. Geringqualifizierte werden ebenfalls öfter in Maßnahmen zugewiesen, nehmen aber seltener teil. Weber (2008) schließt daraus, dass die Teilnahme an Maßnahmen in hohem Maße davon beeinflusst ist, ob sie aus individueller Sicht erstrebenswert ist (S. 14); die Selektivität beim Maßnahmenzugang ist nicht begrenzt auf die Entscheidung der Vermittlungsfachkraft (ebd.). – Die andere Untersuchung bezieht sich auf eine spezielle Maßnahme, nämlich Arbeitsgelegenheiten (Hohmeyer und Jozwiak 2008). Die Autorinnen finden heraus, dass arbeitsmarktpolitische Zielgruppen (Ältere, Personen mit Migrationshintergrund, Schwerbehinderte) nur unterproportional teilnehmen. Die Analyse bezog sich auf einen frühen Zeitpunkt (Frühjahr 2005). Wie die Autorinnen anmerken, sind Arbeitsgelegenheiten in ihrer Zielstellung zweischneidig, da sie sowohl als Test der Arbeitsbereitschaft als auch zur Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit und sozialen Teilhabe eingesetzt werden können, was die Interpretation der Ergebnisse erschwert (S. 22).

der Vermittlungsfachkräfte, die oben einbezogen wurden, kommt zu einer etwas kritischeren Einschätzung. Insbesondere wird dort (am Rande aber auch in den Experteninterviews) angesprochen, dass eine Zuweisung in Maßnahmen aufgrund der Verfügbarkeit von Kontingenten, die ausgeschöpft werden müssen, veranlasst wird, und nicht aufgrund eines individuell erkannten Bedarfs (Yankova 2010, S. 27). Weiterhin wird die Existenz von Entscheidungsspielräumen auch in den Interviews bestätigt, aber es wird nicht deutlich, ob und welche Folgen dies für einzelne Personengruppen hat.

Förderung der beruflichen Weiterbildung

Die Förderung beruflicher Weiterbildung ist in einem Arbeitsmarkt wie dem deutschen, der stark durch Berufe und Qualifikationsnachweise stratifiziert ist, ein klassisches Feld von Arbeitsmarktpolitik. Wie Gerhard Bosch in einem Überblicksartikel darlegt, sind **individuelle (Rechts)Ansprüche auf eine geförderte Weiterbildung**, die mit dem AFG (1969) relativ umfassend eingeführt wurden, in der Folge sukzessive **abgebaut worden** (Bosch 2009). Ab den 1990er-Jahren ergaben die damals vorgelegten Studien ausbleibende oder sogar negative Wirkungen arbeitsmarktpolitisch geförderter Weiterbildung (siehe Kasperek und Koop 1991; Fitzenberger und Speckesser 2000). Nur unzureichend wurde in diesen Studien der historische Kontext berücksichtigt, denn sie bezogen sich auf eine Situation des Strukturbruchs in der Bundesrepublik in den 1980er-Jahren bzw. auf die ostdeutsche Wirtschaftstransformation der 1990er-Jahre. Nach Einschätzung von Bosch lieferten „die Evaluationsstudien der 1990er-Jahre (...) die politische Munition zur Einschränkung nicht nur des Niveaus der Weiterbildungsförderung, sondern auch zur überproportionalen Einschränkung der längerfristigen abschlussbezogenen Maßnahmen“ (Bosch 2009, S. 102), zumal die Einschränkung der Weiterbildungsförderung zu einem arbeitsmarktpolitischen Paradigma passte, das Eigenverantwortung und Suchaktivitäten betonte und in (mangelnden) Arbeitsanreizen eine wesentliche Ursache von Arbeitslosigkeit vermutete.

Doch nicht nur die Ausgaben für arbeitsmarktpolitisch geförderte Weiterbildung wurden reduziert, auch der Zugang zu Weiterbildung wurde reorganisiert und auf **Gutscheine** umgestellt. Personen, deren Weiterbildung durch die öffentliche Arbeitsvermittlung gefördert werden sollte, bekamen einen Gutschein ausgehändigt, der Art und Umfang der Weiterbildung festlegte. Damit konnten sie einen (zertifizierten) Weiterbildungsanbieter selbst wählen, während der Weiterbildungsanbieter den Gutschein bei der Arbeitsagentur/dem Jobcenter einreichte und anschließend die Kosten erstattet bekam. Auf diese Weise sollte der Wettbewerb zwischen Weiterbildungsanbietern ebenso wie die Eigenverantwortung der Leistungsberechtigten gestärkt werden. – Mehrere Studien haben **Probleme des Gutscheinsystems** benannt. Zu den Problemen gehört *Creaming*, also die Vernachlässigung von Arbeitslosen mit geringen Beschäftigungsaussichten⁵⁰ (Bosch 2009, S. 103; Kruppe 2009), aber auch die Tatsache, dass Personen mit geringerem Bildungsniveau sowie Personen aus dem SGB II seltener die Gutscheine einlösen (Kruppe 2009). Die Gutscheine bergen also ein Diskriminierungsrisiko aufgrund der sozialen Herkunft, zumindest soweit das Einlösen der Gutscheine angesprochen wird, während Diskriminierungsrisiken bei der Ausgabe ähnlich den Risiken der Vergabe von bzw. Zuweisung in Weiterbildungsmaßnahmen sind.

Die **Effekte** der absolvierten Weiterbildungen und insbesondere langer, abschlussbezogener Weiterbildungen erwiesen sich auf der Grundlage besserer Daten und längerer Beobachtungszeiträume, als sie in den 1990er-Jahren verfügbar waren, **überwiegend als positiv** (Biewen et al. 2006). Selbst eine aktuelle Untersuchung von Bildungsgutscheinen in beiden Rechtskreisen, die wiederum zu eher kritischen Ergebnissen kommt, sieht positive Effekte vor allem für Geringqualifizierte und für abschlussbezogene Weiterbildungen (Doerr et al. 2014). Die positiven Ergebnisse von Weiterbildungen zum Abschluss in einem

50 *Creaming* ist allerdings nicht speziell bei Gutscheinen, sondern generell bei der Weiterbildungsförderung unter den Steuerungsbedingungen der BA, die die anschließende Integrationswahrscheinlichkeit als Bewertungskriterium berücksichtigt, zu erwarten.

anerkannten Ausbildungsberuf werden noch einmal eindrucksvoll durch eine aktuelle Untersuchung von Kruppe und Lang (2015) bestätigt. Demnach ist die Wahrscheinlichkeit auf eine Integration in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung um ca. 20 Prozent höher als in der nicht geförderten Vergleichsgruppe; dies gilt für Frauen und Männer und im SGB III sowie auch im SGB II. Der ermittelte Effekt ist für Frauen höher als für Männer; Effektunterschiede zwischen Teilnehmenden aus dem SGB III und SGB II gibt es nicht. Allerdings gibt es große Unterschiede zwischen Berufen, sodass die Möglichkeit nicht auszuschließen ist, dass bei einer anderen Berufswahl die Effekte noch höher ausfallen würden. Ob es Anzeichen für Diskriminierung in der Bewilligung der Förderung gibt, war nicht Gegenstand der Untersuchung (Kruppe und Lang 2015). Nicht zu Unrecht macht Gerhard Bosch darauf aufmerksam, dass die herkömmlichen Wirkungsstudien ihre Bewertungsmaßstäbe allein aus den Integrations- und Verdienstchancen beziehen und nicht aus den Teilhabeeffekten auch jenseits der Beschäftigungschancen, etwa zur Teilnahme am politischen Diskurs aufgrund von Weiterbildung, oder aus den Makrowirkungen, etwa für die Produktivität der Betriebe (Bosch 2009, S. 104).

Unter Diskriminierungsgesichtspunkten ist hinzuzufügen, dass die ökonometrischen Studien regelmäßig Analysen für Subgruppen durchführen (z. B. für Frauen und Männer, Ältere, Ausländer_innen⁵¹, Menschen mit Behinderung), die Ergebnisse aber selten gesondert diskutieren.

Migrationshintergrund

Für den **Migrationshintergrund** kam die Untersuchung zur Wirkung des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund zu dem Ergebnis: „Der direkte Vergleich der Ergebnisse macht deutlich, dass sich die Maßnahmen in ihren Wirkungen zwischen Personen mit und ohne erkennbaren Migrationshintergrund ähneln. Klare Unterschiede ergeben sich nur in wenigen Fällen; jedoch ist auch in diesen Fällen die Wirkungsrichtung vergleichbar“ (IAQ et al. 2009b, S. 181). Hinzuzufügen ist, dass auch der Zugang von Personen mit Migrationshintergrund in Maßnahmen der Weiterbildung ähnlich war wie von Personen ohne Migrationshintergrund (ebd., S. 169, sowie Thomsen und Walter 2010); lediglich Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit schnitten etwas schlechter ab als Deutsche ohne Migrationshintergrund, Eingebürgerte sowie Spätaussiedler_innen. (Dies wurde aber nur für das SGB II untersucht.)

Geschlechterunterschiede

Analysen zu **Geschlechterunterschieden** in der Förderung beruflicher Weiterbildung (ebenfalls nur bezogen auf das SGB II) haben festgestellt, dass „Frauen [...] seltener an Maßnahmen der Arbeitsförderung [teilnehmen] als Männer und die Frauenförderquote [...] im Zeitverlauf zunehmend unterschritten [wurde]“ (IAQ et al. 2009a, S. 177).⁵² Der Geschlechterunterschied bleibt bestehen, wenn man Frauen mit Kindern unter drei Jahren ausklammert. Weil auch danach Mütter mehr als Väter mit der Kinderbetreuung befasst sind, unterstützen die Autor_innen Teilzeit-Qualifizierungen, um es Müttern zu erleichtern, an Weiterbildungen teilzunehmen. Wirkungen speziell zur Weiterbildung werden nicht geschlechtervergleichend dargestellt; hinsichtlich anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen (Eingliederungszuschüsse, (kurze) Trainingsmaßnahmen) sind die Wirkungen für Frauen und Männer jedoch ähnlich (ebd., S. 173–175). Dem sind aber die Ergebnisse von Kruppe und Lang (2015) entgegenzuhalten, denen zufolge Frauen die Umschulungsmaßnahmen relativ häufiger (d. h. im Vergleich zu nicht geförderten Frauen) in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung umsetzen konnten als Männer (siehe oben).

51 In der Regel wird tatsächlich die Staatsangehörigkeit bzw. das Fehlen der deutschen Staatsangehörigkeit und nicht der – weiter gefasste – Migrationshintergrund zugrunde gelegt.

52 Mit der Frauenförderquote wird überprüft, ob Frauen angemessen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beteiligt sind. In die Berechnung geht nicht nur ein, wie viele Frauen und Männer gefördert werden, sondern auch, wie hoch der Frauen- und Männeranteil unter den Arbeitslosen ist. Die Art der Berechnung hat sich im Zeitverlauf verändert; die Berechnungsweise ist umstritten (siehe IAQ et al. 2009a, S. 101).

Eingliederungszuschüsse

Eingliederungszuschüsse sind befristete Lohnkostenzuschüsse für Arbeitgeber, die sie erhalten können, wenn die Weiterbeschäftigung oder Neueinstellung eines_einer Beschäftigten unter arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten förderungswürdig ist. Wie die Förderung der beruflichen Weiterbildung sind Eingliederungszuschüsse ein klassisches Instrument aktiver Arbeitsmarktpolitik, und wie bei der Förderung beruflicher Weiterbildung wurden die Förderbedingungen vielfach geändert. Die Hartz-Reformen stellen auch für Eingliederungszuschüsse einen Einschnitt dar, weil seitdem alle Varianten von Eingliederungszuschüssen als Ermessensleistungen ausgestaltet sind. Das heißt, Vermittlungsfachkräfte entscheiden im Einzelfall, ob ein Eingliederungszuschuss erforderlich ist. Die Forschung zu Eingliederungszuschüssen hat sich von Beginn an auf den Umgang mit den Ermessensspielräumen und der Steuerung des Ermessens durch Geschäftsanweisungen beschäftigt (siehe Semlinger 1982; Hartmann 2004 sowie Brussig und Schwarzkopf 2011, dort auch ein ausführlicher Literaturbericht).

Zwei Begriffe spielen für die Bewilligung von Eingliederungszuschüssen eine besondere Rolle: „vorübergehende Minderleistungen“ und „Vermittlungshemmnisse“ bzw. „Eingliederungserfordernisse“. Einige Varianten von Eingliederungszuschüssen setzen **vorübergehende Minderleistungen**, andere setzen **Eingliederungserfordernisse** und einige Varianten setzen beides voraus. Eingliederungszuschüsse sind demnach gerechtfertigt, wenn ein_e Arbeitnehmer_in nicht sofort voll leistungsfähig ist, die volle Leistungsfähigkeit aber in absehbarer Zeit erreichen wird (vorübergehende Minderleistung). Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine ganztägige Beschäftigung nach langer Arbeitslosigkeit zunächst ungewohnt ist, oder wenn wegen des Eintretens einer Behinderung (oder des Wechsels auf einen anderen Arbeitsplatz) eine Eingewöhnung an eine neue Arbeitsumgebung erforderlich ist. Ein „Eingliederungserfordernis“ ist demgegenüber weniger konkret. Es beschreibt die Chance, Arbeitslosigkeit zu beenden (oder zu vermeiden), die sich ohne Eingliederungszuschuss nicht ergeben wird. Ein Beispiel hierfür ist fehlendes Vertrauen von Arbeitgebern in die Leistungsfähigkeit einer älteren Bewerberin oder eines Langzeitarbeitslosen, das durch Standardinstrumente (Probezeit) nicht hergestellt werden kann. Auch der Begriff des „Vermittlungshemmnisses“ zeigt, wie sehr ein Vermittlungshemmnis nicht auf objektiven, sondern auf subjektiven Bedingungen beruht: „Die Vermittlungshemmnisse (...) liegen (...) nicht primär in den Lohnkosten, sondern in der Relation von Leistungserwartung, die sich ein Personaleinsteller vom Stellenbewerber macht, zu antizipiertem Aufwand, der sich aus den unterstellten Leistungsdefiziten ergibt. Hier sind nun – Personalbedarf vorausgesetzt – die eigentlichen Ursachen der Schwervermittelbarkeit bestimmter Arbeitslosengruppen zu finden: Das objektive Leistungsvermögen und Leistungsverhalten der oder des Arbeitsuchenden, die Vorurteile und Informationsdefizite des Personaleinstellers, die Unfähigkeit zu adäquaten Eingliederungsmaßnahmen und die fehlende Bereitschaft zu entsprechenden Veränderungen der Arbeitsbedingungen und Arbeitsorganisation“ (Semlinger 1982, S. 83).

Untersuchungen zur Handhabung von Eingliederungszuschüssen (aktuell insbesondere Brussig und Schwarzkopf 2011 bzw. Brussig et al. 2011) zeigen, dass Vermittlungsfachkräfte sich bei der Vergabe von Eingliederungszuschüssen **weniger an den detaillierten Förderbestimmungen ausrichten als vielmehr an einer subjektiven Einschätzung zur prinzipiellen Angemessenheit** und an der Verfügbarkeit von Mitteln, die für Eingliederungszuschüsse – teilweise auch nach Varianten spezifiziert – vorgesehen sind. Die Tatsache, dass sich die Vermittlungsfachkräfte an subjektiven Einschätzungen orientieren, soll nicht suggerieren, dass Vermittlungsfachkräfte willkürlich entscheiden. Eher im Gegenteil ist die Lenkung des Ermessens durch zentrale und lokale Geschäftsanweisungen wohl bei keinem anderen Instrument so lange eingeübt und vertraut wie bei Eingliederungszuschüssen. Doch die subjektiven Einschätzungen orientieren sich an wenigen und einfachen subjektiven Heuristiken etwa dergestalt, dass bei der Einstellung von Arbeitslosen eine Förderung eher angezeigt ist als bei der Einstellung von anderswo Beschäftigten. Diese

subjektiven Heuristiken sind stärker als Änderungen in Förderdetails.⁵³ Für die Vermittlungsfachkräfte ist es viel naheliegender, das Vorliegen von Vermittlungshemmnissen bzw. Eingliederungserfordernissen festzustellen, als tatsächliche Minderleistungen zu messen. Oft werden mit den Vermittlungshemmnissen und den auf sie bezogenen subjektiven Heuristiken Merkmale wie Alter, Behinderung, Arbeitslosigkeit zugrunde gelegt. Die Vermittlungsfachkräfte verlassen sich hier auf etablierte Erwartungsmuster und Vorurteilsstrukturen, von denen auch Arbeitgeber mehr oder weniger genau wissen, dass sie bei der Arbeitsagentur bzw. dem Jobcenter bestehen. Oft begehren Arbeitgeber Eingliederungszuschüsse bei der Einstellung von arbeitsmarktbenachteiligten Personen (Arbeitslose, Ältere, Menschen mit Behinderung), die sie einstellen wollen, gerade weil sie im konkreten Fall wissen (oder darauf vertrauen), dass die gängigen Vorurteile fehlender Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit auf die von ihnen ausgewählten Bewerber_innen nicht zutreffen. Sie agieren nichtdiskriminierend, begehren aber eine Förderung aufgrund verbreiteter Vorurteile und nutzen diese dadurch für sich aus. Vermittlungsfachkräfte gehen oft darauf ein, weil sie wiederum wissen, dass andernfalls eine Integration in Beschäftigung verzögert werden könnte, machen aber andererseits oft die Erfahrung, dass eine Einstellung auch bei verweigertem Eingliederungszuschuss erfolgt (Brussig und Schwarzkopf 2011; Brussig et al. 2011). **Die Entscheidung der Vermittlungsfachkräfte bewegt sich also auf einem schmalen Grat zwischen wirkungsloser Mitnahme der Förderung durch Betriebe und angestrebter Unterstützung von betrieblichen Einstellungsprozessen.**

Quantitative Analysen über die Wirkung von Eingliederungszuschüssen haben herausgefunden, dass geförderte Personen länger im Betrieb verbleiben (und mithin auch höhere Einkommen erzielen) als vergleichbare nicht geförderte Personen; dies gilt für Frauen und Männer gleichermaßen (siehe Stephan 2009 und 2010; Ruppe 2009 sowie Ruppe und Stephan 2009). Die vorliegenden Studien geben keinen Aufschluss über differenzierte Wirkungen von Eingliederungszuschüssen nach Alter, Behinderung oder Staatsbürgerschaft. Schon länger zurückliegende Untersuchungen konnten aber zeigen, dass Eingliederungszuschüsse gerade Ältere länger in Beschäftigung halten können. Zudem stabilisierten Eingliederungszuschüsse die Beschäftigung besonders stark bei Frauen in Ostdeutschland (Bernhard et al. 2007, S. 5; ZEW et al. 2006, S. 6 bzw. S. 163–211).⁵⁴

Dienstleistungen zur Kompetenzfeststellung

Dienstleistungen zur Kompetenzfeststellung (K-DL) sind **Tests, mit denen die Potenziale und Kompetenzen von Arbeitssuchenden** ergänzend zum Beratungsgespräch mit der Vermittlungsfachkraft eingeschätzt werden können und die vom Berufspsychologischen Service (BPS), einer speziellen Einheit in den Arbeitsagenturen, auf Veranlassung der Vermittlungsfachkräfte durchgeführt werden. Die Mitwirkung ist für die Arbeitssuchenden freiwillig. Es gibt vier unterschiedliche Tests.⁵⁵ Sie wurden 2012 flächendeckend eingeführt.

Dienstleistungen zur Kompetenzfeststellung sind aus zwei Gründen exemplarisch für die Analyse von Diskriminierungsrisiken. Erstens handelt es sich um Systeme und Techniken der Klassifizierung, die nicht nur das angestrebte Ergebnis erfüllen (Kompetenzen zu messen), sondern durch die Bedingungen, unter denen sie angewendet werden, das Verständnis von Kompetenzen und die Ergebnisse beeinflussen.⁵⁶ Zweitens

53 Schon Semlinger (1982) stellte in der ersten Implementationsstudie zu Eingliederungszuschüssen „pauschale Bewilligungsmuster“ statt vorgeschriebener Einzelfallprüfungen fest.

54 Die zuletzt zitierten Studien stammen aus der Hartz-I-III-Evaluation und beziehen sich auf Eingliederungszuschüsse, die 2002/03 vergeben wurden. Aber auch die zuvor zitierten Studien von Stephan und Ruppe nutzen Daten von Zugängen in Eingliederungszuschüssen aus dem zweiten Quartal 2003 und sind mithin nur geringfügig aktueller.

55 K 1 ist ein standardisierter Test zur Selbsteinschätzung des Verhaltens im Berufsleben, K 2 ist ein standardisierter Test, um die Auffassungsgabe zu erfassen, K 3 ist ein diagnostisches Gespräch zur Beurteilung der Leistungsorientierung und K 4 ist ein Assessment-Center zur Erfassung sozial-kommunikativer Kompetenzen.

56 Insofern sind sie ähnlich der Kundensegmentierung, die aber nicht separat, sondern stets im Zusammenhang mit dem Beratungsgespräch bzw. Vermittlerhandeln untersucht wurde.

handelt es sich um ein Instrument, das von den Vermittlungsfachkräften bewusst gewählt und von der dem Klient_in (hier ist die Bezeichnung wegen der Freiwilligkeit angemessen) strategisch bedient werden kann. Beide Seiten können neben dem offiziellen Ziel, Kompetenzen festzustellen, auch weitere, nicht deklarierte Ziele verfolgen. Ein nicht deklariertes Ziel für die Vermittlungsfachkraft kann darin bestehen, die Ablehnung eines Förderbegehrens mit einem medizinischen Befund abzusichern oder den medizinischen Befund vorzuschieben, um sich selbst nicht der Kritik an der Ablehnung auszusetzen.

Zur Handhabung der K-DL durch die Vermittlungsfachkräfte und ihren weiteren Einsatz im Beratungsgespräch gibt es nur eine Untersuchung, eine quantitative Wirkungsanalyse liegt nicht vor.⁵⁷ Insgesamt kam die Untersuchung zur Handhabung der K-DL zu einem bedingt positiven Fazit: „Zentrales Ergebnis ist, dass die K-DL einen positiven Effekt auf den weiteren Vermittlungs- und Integrationsprozess haben können, wenn sie durch die Fachkräfte in ein ohnehin stärkenorientiertes Vorgehen eingebettet werden. Sie stiften dort besonders großen Nutzen, wo die Kommunikation zwischen Fachkräften sowie Kundinnen und Kunden bereits konstruktiv und lösungsorientiert ist, die Einschaltung gut begründet wird und bei den Kundinnen und Kunden Verständnis für die Nutzung entsteht. Auch unter diesen Voraussetzungen haben die K-DL nach Angaben der Fachkräfte jedoch nur in bestimmten Fallkonstellationen ein hinreichend großes Wirkpotenzial“ (Oschmiansky et al. 2014, S. 5). Der Nutzen der K-DL wird also gesehen, doch ebenso wird deutlich, dass hierfür ein qualifizierter Umgang und geeignete Rahmenbedingungen erforderlich sind.

Hierzu gibt die Untersuchung einige Hinweise.

Räumliche und personelle Kapazitäten beeinflussen die Inanspruchnahme

Zwei der vier Testformate (K 3 und K 4) können nur am Hauptsitz der Agentur durchgeführt werden, was für einige Leistungsberechtigte lange Anreisen bedeutete. „Dies senkte dort offenbar die Bereitschaft, die K-DL zu nutzen“ (Oschmiansky et al. 2014, S. 26). Zudem war teilweise die Personalausstattung im Berufspsychologischen Service so schwach, dass von dort die Bitte an die Vermittlungsfachkräfte erging, insbesondere die aufwendigen Formate (K 3 und K 4) nicht zu nutzen.

Die Testverfahren sind nicht für alle Personen gleichermaßen geeignet

Zwar gilt eine Vorgabe, dass für die einzelnen Module ausreichende Deutschkenntnisse Voraussetzung sind. Es ist unklar, wie strikt sich die Fachkräfte daran halten; aus Sicht von Arbeitsuchenden mit Migrationshintergrund wurde jedoch Kritik an der Verständlichkeit geäußert.⁵⁸ Weitere von den interviewten Fachkräften geäußerte Einschränkungen betreffen fehlende Computerkenntnisse oder Mobilitätseinschränkungen (ebd., S. 40).

Das strategische Ziel beeinflusst die Wirkung

Überwiegend setzen die Vermittlungsfachkräfte die K-DL ein, um sich ein genaueres Bild von den Kompetenzen einer_eines Arbeitsuchenden zu verschaffen und dadurch die weitere Vermittlungsarbeit genauer ausrichten zu können.⁵⁹ Doch ein – nicht quantifiziertes – Handlungsmuster der Vermittlungsfachkräfte war auch, K-DL ohne klares Ziel in Auftrag zu geben und in der Folge das Ergebnis nicht verwerten zu können. Den Leistungsberechtigten bleibt dies nicht immer verborgen, was zu Frustration führt (ebd., S. 47).

57 Ebenso gibt es keine Studie zur Umsetzung der Tests beim Berufspsychologischen Service. Die Validität der Kompetenzfeststellungsverfahren war nicht Gegenstand der Untersuchung von Oschmiansky et al. (2014). Untersucht wurde die Handhabung der K-DL in je fünf Arbeitsagenturen und Jobcentern auf der Grundlage von insgesamt 112 leitfadengestützten Interviews mit Fach- und Führungskräften und 65 leitfadengestützten Interviews mit Arbeitsuchenden, die eine K-DL durchlaufen haben (ebd., S. 22).

58 „Dabei berichteten auch Migrantinnen und Migranten, die ihre Deutschkenntnisse als durchaus gut beurteilen, davon, mit dem Formulierungswechsel der Fragen große Probleme gehabt zu haben“ (ebd., S. 57 f.).

59 Im Expertengespräch wurde geäußert, dass Vermittlungsfachkräfte mitunter gerade gegenüber Migrant_innen Vorbehalte haben, ob eine Qualifizierungsmaßnahme erfolgreich durchlaufen werden kann, und dann eine K-DL vorschalten.

K-DL in konfliktbehafteten Beratungssituationen

Teilweise werden K-DL in konfliktbehafteten Beratungssituationen und zur Legitimierung der Entscheidungen von Vermittlungsfachkräften eingesetzt:

„Einigen Fachkräften [scheint] bereits bei der Einschaltung klar zu sein, dass die Ergebnisse negativ ausfallen werden. Für die Fachkräfte ist das Testergebnis dann eine weitere ‚Übersetzungshilfe‘ zur Abwehr der Kundenwünsche“ (ebd., S. 71).⁶⁰

Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, „dass das grundsätzliche Beratungs- und Vermittlerverständnis der Fachkräfte einen relevanten Einfluss auf die Ergebnisse und Effekte der vier Kompetenzdienstleistungen einnehmen kann“ (ebd., S. 100). **Es sind nicht die Tests als solche, als vielmehr ihre Handhabung, die eine unterstützende bzw. abwehrende Wirkung haben.** Beides ist möglich. Wie stark das in den K-DL angelegte Diskriminierungsrisiko aber tatsächlich zum Tragen kommt, muss offenbleiben.

4.3.3.4 Integration in Beschäftigung

Eine Diskussion der Übergänge in Beschäftigung unter Diskriminierungsaspekten ist kompliziert, da die realisierten Integrationen stets auch vom Arbeitgeber (und natürlich von den Arbeitssuchenden) abhängen und Ungleichheitsstrukturen nicht allein auf die Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter zurückgeführt werden können. **Ungleichheiten können allerdings in der Frage bestehen, wer Stellenangebote erhält bzw. nicht erhält.** Eine nahezu repräsentative Untersuchung über Personen im SGB II mit und ohne Migrationshintergrund fand heraus, „dass Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund keineswegs seltener ein Arbeits- oder Ausbildungsangebot erhielten als Deutsche ohne Migrationshintergrund“. Zwar „konnte nicht ermittelt werden, inwieweit die gemachten Angebote der jeweiligen persönlichen Situation angemessen waren“. Doch die Angaben stützen den Befund, dass „die Vermittlungsfachkräfte Leistungsbezieher mit Migrationshintergrund in ihre Arbeits- und Ausbildungsangebote keineswegs in geringerem Maße, sondern insgesamt sogar intensiver einbeziehen als Kunden ohne Migrationshintergrund“ (Brussig und Dittmar 2010, S. 142). Doch zeigte sich dort und in vielen anderen Untersuchungen, dass **Frauen öfter eine Teilzeitstelle bzw. eine geringfügige Beschäftigung angeboten wird als Männern** (z. B. IAQ et al. 2009a; Betzelt et al. 2009 oder Schwarzkopf 2009 mit einem Schwerpunkt auf alleinerziehende Frauen). Hier besteht also das Risiko, dass Frauen nicht entsprechend ihren Wünschen und Möglichkeiten in Erwerbsarbeit kommen.

Ein alternativer Weg, um Integrationen in Beschäftigung zu erreichen, ist die arbeitsmarktpolitische **Unterstützung von Existenzgründungen**. Hierfür gab und gibt es im SGB III und SGB II unterschiedliche Instrumente. Die Intensität der Gründungsförderung ist im SGB III deutlich höher als im SGB II: 2008 wurden pro 10.000 Arbeitslosen im SGB III 95 Gründungen gefördert, im SGB II hingegen nur fünf (Dietz et al. 2013, S. 143). Zu den Strukturen der Geförderten legte für das Einstiegsgehalt – ein für bis zu 24 Monate laufender Zuschuss zum Lebensunterhalt bei der Aufnahme einer Selbstständigkeit – Wagner (2006) Ergebnisse vor. Demnach sind Männer, beruflich und akademisch Qualifizierte und Personen im Alter von 25 bis 49 Jahren überrepräsentiert, Frauen und Geringqualifizierte sind unterrepräsentiert. (Von kumulierten Risiken bzw. intersektionalen Unterschieden – also etwa Altersunterschiede unter Frauen bzw. Männern – wurde nicht berichtet.) Dies zeigte sich bereits bei der Analyse der Ich-AG, einer vorübergehend bestehenden Form der Gründungsförderung im SGB III. Diese Strukturunterschiede überraschen kaum (ebenso wenig wie die unterschiedliche Förderintensität zwischen SGB III und SGB II), da sie Ausdruck der wirtschaftlichen

60 Allerdings wird an dieser Stelle auch das Beispiel eines umgekehrten Ausgangs erwähnt, nämlich dass die Fachkraft eine Bestätigung ihres negativen Bildes erwartete, die Kompetenzen sich in den K-DL aber positiv darstellten und daraufhin die Fachkraft ihre ursprüngliche Entscheidung revidiert (ebd.). – Es gehört zu der Nichtberücksichtigung von diskriminierungsrelevanten Fragestellungen, dass in der Studie nicht geklärt wird, ob mit der Abwehr von Kundenwünschen bestimmte Kundengruppen besonders benachteiligt werden.

Chancen sind, welche für Jüngere (ohne oder mit nur geringer Berufserfahrung) oder Geringqualifizierte schlechter sind, und Frauen ihre Gründungen häufiger als Männer in prekären Geschäftsfeldern starten.

Die Wirkung der Gründungsförderung wurde für zwei Programme im SGB III (Existenzgründungszuschuss und Überbrückungsgeld⁶¹) für Frauen und Männer aus Ost- und Westdeutschland untersucht (Bernhard et al. 2014). Wenn in einer der Gruppen die „Überlebensrate“ in Selbstständigkeit höher oder zumindest die Arbeitslosenrate ehemaliger Gründer_innen niedriger ist, dann hätte in dieser Gruppe die Gründungsförderung besonders gut „funktioniert“. Wie die Ergebnisse von Caliendo et al. (2010) zeigen, sind die **Erfolgsindikatoren in den berücksichtigten Teilgruppen recht ähnlich**; lediglich beim Überbrückungsgeld zeigten sich in Ostdeutschland deutliche Geschlechterunterschiede beim „Überleben“ in der Selbstständigkeit (drei Jahre nach der Förderung waren etwa 70 Prozent der Männer, aber nur 56 Prozent der Frauen noch selbstständig), aber schon deutlich abgeschwächt hinsichtlich der Arbeitslosigkeit (6,8 und 10,0 %), was durch einen höheren Anteil in abhängiger sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung erklärt wird (20 gegenüber 23 %). Die Wirkung der Gründungsförderung ist mithin recht ähnlich. – Bezieht man aber auch die Verdienste und mögliche Nebentätigkeiten ein, so wird erkennbar, dass **Frauen deutlich häufiger neben ihrer Selbstständigkeit einen Zuverdienst erwerben und mit ihrer Selbstständigkeit deutlich weniger erwirtschaften** (z. B. mit dem Existenzgründungszuschuss in Ostdeutschland geförderte Männer ca. 1.600 Euro und Frauen ca. 800 Euro, ebd., S. 277). Frauen haben also kleinere Betriebe gegründet als Männer. Analoge Untersuchungen über Personen mit Migrationshintergrund im Vergleich zu Deutschen ohne Migrationshintergrund und Personen unterschiedlicher Qualifikationsniveaus liegen nicht vor.

Bernhard et al. (2014) beschreiben die Wirkung des Gründungszuschusses nach einer Neuregulierung, derzufolge die Förderung von einer Pflicht- zur Ermessensleistung umgewandelt wurde. Zwar erweisen sich die Gründungen nach wie vor mehrheitlich als nachhaltig, doch die Förderzahlen gingen sehr stark (um 80 %) zurück, was aber weniger durch die Neuregulierung als vielmehr durch generelle Mittelkürzungen bedingt ist. Trotz der stärkeren Ermessensausübung scheint die Vergabep Praxis nicht flexibler geworden zu sein. Da vor der Förderung aber der Vermittlungsvorrang geprüft wird (ist eine Integration in abhängige Beschäftigung schneller möglich?), hat sich die Struktur der Geförderten verändert: „Nach der Aussage von Vermittlungsfachkräften haben es gut vermittelbare Personengruppen unter den ALG-I-Beziehenden – beispielsweise Zimmerer, Handwerker oder Köche – nach wie vor sehr schwer, eine Förderung zu erhalten. Dagegen werden bestimmte Gruppen, deren Vermittlungschancen weniger gut eingeschätzt werden, nun verstärkt gefördert. Dazu zählen unter anderen gut ausgebildete Ältere oder Personen, die in bestimmten (Dienstleistungs)Branchen mit schwach ausgeprägtem regulärem Arbeitsmarkt tätig sind (z. B. Redakteure und Journalisten). Diese neue Selektionslogik dürfte für den (im Vergleich zu der Zeit vor der Reform) gestiegenen Anteil von besser Qualifizierten, Älteren und Frauen an den Neuzugängen in den Gründungszuschuss mit verantwortlich sein“ (ebda., S. 4).

4.3.3.5 Eingliederungsvereinbarungen

Eingliederungsvereinbarungen (EinV) wurden mit dem Job-AQTIV-Gesetz (2002) in die aktivierende Arbeitsmarktpolitik eingeführt und in das SGB II (ab 2005) übernommen. **In Eingliederungsvereinbarungen legen Leistungsbeziehende und Arbeitsvermittlung fest, wie definierte Ziele – meist: Integration in Beschäftigung – erreicht werden sollen.** Kommt eine Eingliederungsvereinbarung nicht zustande, können die Verpflichtungen, die in der Eingliederungsvereinbarung vorgesehen waren, als Verwaltungsakt erlassen

61 Existenzgründungszuschuss wurde an gründungswillige Arbeitslose über drei Jahre in jährlich abnehmender Höhe monatlich gezahlt, solange das Einkommen einen Grenzbetrag nicht überschritt (max. 25.000 Euro jährlich). Beim Überbrückungsgeld wurde für einen Zeitraum von sechs Monaten eine Förderung in Höhe des zuvor bezogenen Arbeitslosengeldes sowie eine Pauschale für Sozialversicherungsbeiträge gezahlt.

und somit wirksam werden. Verstöße gegen Verpflichtungen aus der Eingliederungsvereinbarung können sanktioniert werden. Durch die Eingliederungsvereinbarung sollen Autonomie und Eigenverantwortung der Arbeitssuchenden betont und der Dienstleistungscharakter ihrer Beziehung zur Arbeitsvermittlung (statt der bloßen Fürsorge) unterstrichen werden.

Aus rechtswissenschaftlicher Sicht wurde zunächst diskutiert, ob der „Kontrahierungszwang“, die Verpflichtung zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung durch die Arbeitssuchenden, mit der grundgesetzlich geschützten Vertragsfreiheit vereinbar ist (siehe hierzu schon kurz nach Einführung der EinV: Lang 2006). In seiner Analyse stellt Lang zunächst darauf ab, dass „zentrales Kriterium der Vertragsfreiheit die Vermeidung struktureller Ungleichheit“ sei, „die zu ungewöhnlichen Belastungen führt“ (Lang 2006, S. 182). Eine „strukturelle Ungleichheit“ könne nicht bereits deshalb angenommen werden, weil der Vertragspartner in Gestalt der Arbeitsvermittlung „übermächtig“ wäre, denn diese ist grundsätzlich bei Verträgen zwischen Personen und dem Staat gegeben (ebd.). Allerdings würden durch die Ausgestaltung des Rechts zur Eingliederungsvereinbarung strukturelle Ungleichheiten geschaffen, die zu ungewöhnlichen Belastungen führen können. Diese sieht Lang dadurch gegeben, dass es für die Leistungsbeziehenden faktisch keine Spielräume gibt, die sie in die Verhandlungen um die Eingliederungsvereinbarungen einbringen können (und Vertragsfreiheit setzt Verhandlungen vor Verträgen voraus). Zudem kann der Inhalt einer Vereinbarung, der zugestimmt wurde, kaum noch rechtlich beanstandet werden. Dies bedeutet eine Rechtsverkürzung von Personen, die pflichtgemäß eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen haben, gegenüber solchen, deren Pflichten per Verwaltungsakt festgesetzt wurden (ebd., S. 183). Entscheidend ist aber ein weiterer Gesichtspunkt: **Durch die Pflicht zur Eingliederungsvereinbarung wird ihr angestrebter Sinn, Eigenverantwortung und Autonomie der Leistungsbeziehenden zu stärken, konterkariert:** „Das SGB II führt sich und seine Konzeption selbst ad absurdum: es schreibt sich die Autonomie eines eigenverantwortlich handelnden Subjektes, eines Kunden moderner Sozialverwaltung auf die Fahnen, setzt als Mittel zur Zweckerreichung aber rechtliche Zwangsinstrumentarien und ein Sanktionsrecht ein, das ein fremdbestimmtes, unmündig handelndes Objekt staatlicher Sozialleistungen geradezu generiert“ (ebd., S. 184). Lang plädiert deshalb für eine „vertragsfreiheitsfreundliche Auslegung des gesamten Rechts der Eingliederungsvereinbarung“ (ebd., S. 184). Hierzu gehören etwa ein Ermessensanspruch auf eine Prüfung des Vereinbarungsverzichts, eine eindeutige Fixierung der staatlichen Dienstleistungen, die in angemessenem Verhältnis zu den Pflichten stehen müssen, Erweiterungen beim Anpassungs- und Kündigungsanspruch sowie eine einschränkende Auslegung des Sanktionsrechts (ebd.).

Über die Häufigkeit von Eingliederungsvereinbarungen ist nur wenig bekannt. Im Winter 2005/2006 hatten mehr als 70 Prozent der ALG-II-Beziehenden etwa ein Jahr nach Eintritt in den Leistungsbezug noch keine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen (Schneider 2010, zitiert nach Hofmann et al. 2014, S. 280). Brussig und Dittmar (2010) berichten auf Grundlage einer nahezu repräsentativen Befragung von ALG-II-Beziehenden für einen späteren Zeitpunkt (Jahreswende 2007/2008) davon, dass knapp die Hälfte der ALG-II-Beziehenden eine gültige Eingliederungsvereinbarung hatte (ebd., S. 142; ähnlich IAQ et al. 2009a, S. 231 f. auf der Grundlage von PASS – IAB-Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherheit“).⁶² Unterschiede zwischen Männern (45,0 %) und Frauen (44,3 %) gab es praktisch nicht, aber es **gab Unterschiede zwischen Personen mit und ohne Migrationshintergrund**, die auch unter Berücksichtigung von Alter, Größe der Bedarfsgemeinschaft, Schwerbehinderung signifikant waren. ALG-II-Beziehende aus nahezu allen Herkunftsgruppen (Türkei, Spätaussiedler_innen, Mittelosteuropa/Gemeinschaft Unabhängige Staaten (Russland sowie die meisten Nachfolgestaaten der Sowjetunion) sowie übrige Welt) hatten nur zu etwa je einem Viertel eine Eingliederungsvereinbarung. Unter den ALG-II-Beziehenden mit türkischem Migra-

62 Der schriftlichen Fachkräftebefragung im Rahmen der Experimentierklausel zufolge schätzten die Fachkräfte im Jobcenter im Jahr 2007 ein, dass sie mit etwa zwei Drittel der Hilfebedürftigen über 25 Jahre (bei Jugendlichen etwas mehr) Eingliederungsvereinbarungen abgeschlossen haben (siehe WZB et al. 2008, S. 205).

tionshintergrund (und etwas abgeschwächt auch mit südosteuropäischem Migrationshintergrund) war der Geschlechterunterschied besonders ausgeprägt: Während knapp ein Drittel der Männer eine Eingliederungsvereinbarung hatte, war es unter den Frauen weniger als jede Fünfte. Als möglicher Grund wurde vermutet, dass „neben Verständigungsproblemen (...) auch Unsicherheiten über eine sinnvolle Integrationsstrategie auf Seiten der Vermittlungsfachkräfte – auf deren Grundlage ja erst eine Eingliederungsvereinbarung möglich ist – eine Rolle“ gespielt haben könnten (ebd., S. 141). Ob speziell Frauen mit einem türkischen Migrationshintergrund einem Diskriminierungsrisiko unterlagen, lässt sich schwer sagen, denn möglicherweise konnte der individuelle Unterstützungsbedarf nicht geklärt werden.

Diese insgesamt keineswegs flächendeckende Verbreitung von Eingliederungsvereinbarungen steht nicht nur im Gegensatz zum gesetzlichen Auftrag, sondern auch zu dem Trend, der von Schütz et al. (2011b) berichtet wird, in deren Stichprobe von etwa 100 Beratungsfällen (SGB III und SGB II) nur etwa 5 Prozent keine Eingliederungsvereinbarung hatten (ebd., S. 137). Die Gründe für die erheblichen Unterschiede hinsichtlich der Abdeckung mit einer Eingliederungsvereinbarung in beiden Untersuchungen sind nicht klar. Möglicherweise hat sich die qualitative Analyse von Schütz et al. von vornherein auf Personen beschränkt, die im engen Sinne zu aktivieren waren (und nicht arbeitslose Leistungsbeziehende nicht berücksichtigt), während die „Kundenbefragung“, auf die Brussig und Dittmar (2010) sich stützten, auf die Gesamtheit der Leistungsbeziehenden zielte. Eine Rolle kann auch spielen, dass „die Kunden und Kundinnen häufig nicht gut über den Inhalt der Eingliederungsvereinbarung informiert sind bzw. z.T. gar nicht wissen, dass sie eine solche abgeschlossen haben“ (ISG et al. 2014, S. 156) und deshalb Befragungsdaten und administrative Daten auseinanderklaffen.

Die **Inhalte der Eingliederungsvereinbarung** wurden von Schütz et al. (2011b, S. 135–149) untersucht (siehe auch Schütz et al. 2011a). Sie stellten fest, dass in der weit überwiegenden Zahl der Fälle die Integration in den ersten Arbeitsmarkt bzw. Beendigung der Arbeitslosigkeit als Ziel benannt wurde (so in 87,7 % der untersuchten Fälle im SGB III). Unter den „Bestandskunden“ (also nicht den Neuzugängen) im SGB II waren dies immer noch fast zwei Drittel, während für knapp ein Drittel (31,6 %) „andere Ziele“ festgehalten wurden (Schütz et al. 2011a, S. 4). Während bei den Eingliederungsvereinbarungen im SGB III häufig bestimmte Berufe oder Wirtschaftsbereiche angegeben werden, unterbleibt dies im SGB II fast immer. Die Zielformulierung erfolgt zumeist „nicht auf der Basis eines gemeinsamen Prozesses“, sondern wird „überwiegend von den Fachkräften auf der Basis der allgemeinen gesetzlichen Vorgaben vorgenommen“ (Schütz et al. 2011a, S. 4). Die weitaus meisten Eingliederungsvereinbarungen enthalten als Leistungszusagen der Träger Unterstützung bei der Arbeitsaufnahme durch die Veröffentlichung des Bewerberprofils und das Unterbreiten von Stellenangeboten. Auf Förderinstrumente wird im Regelfall nur in der Möglichkeitsform hingewiesen. „Rechtskreisübergreifend gilt, dass bei den angebotenen Leistungen individuelle Aspekte der Kund_innen nur wenig berücksichtigt wurden. Auch fehlte fast immer eine Begründung, warum bestimmte Angebote seitens des Trägers gemacht wurden (Schütz et al. 2011b, S. 142 f.). In nahezu allen Eingliederungsvereinbarungen verpflichten sich die Arbeitsuchenden zu Bewerbungen, nur in etwa zwei Drittel der Fälle jedoch auch zu einem Bewerbungsnachweis, und nur in etwa einem Drittel der Fälle wird eine festgelegte Zahl von Bewerbungen vereinbart (ebd.). Der verpflichtende Charakter der Eingliederungsvereinbarung wird von den Vermittlungsfachkräften vielfach nicht klar ausgedrückt, etwa indem die Eingliederungsvereinbarung als eine „Zusammenfassung“ des Gesprächs bezeichnet wird. Auch aufgrund der Notwendigkeit rechtssicherer Formulierungen, der im Zweifel der Vorzug gegeben wird vor individuell angepassten Vereinbarungen, folgt die Eingliederungsvereinbarung „eher einer bürokratischen Logik als der einer kundenorientierten Dienstleistung“ (Schütz et al. 2011a, S. 7). Die Autor_innen resümieren, dass „in der Gesamtschau (...) durchaus diskussionswürdig [erscheint], ob die Eingliederungsvereinbarung in der Praxis den ihr zugeschriebenen Zweck überhaupt erfüllen kann. Die Grundsätze der gemeinsamen Erarbeitung, der individuellen Ausgestaltung und der Ausgewogenheit von Rechten und Pflichten werden nur selten erfüllt. Die festgelegten Anforderungen passen oft nicht zum Bedarf der Kund_innen und ihre rechtliche Bedeutung bleibt unklar“ (ebd., S. 7). Diese Kritik ist weit verbreitet (siehe z. B. IAQ et al. 2009a, S. 231 und die dort zitierte Literatur).

Die vorliegende Untersuchung erlaubt **keine Rückschlüsse, ob Inhalte einer Eingliederungsvereinbarung oder das Vorgehen, um sie zu erstellen, nach diskriminierungsrelevanten Kriterien variieren**. Schütz et al. (2011b) berichten lediglich von Unterschieden hinsichtlich der im Profiling festgestellten Arbeitsmarktnähe, die sich jedoch nur im SGB III zeigten. Demnach dauerte es für Personen aus „marktnäheren“ Betreuungsstufen (Marktkund_in (1) sowie Beratungskund_in „Aktivieren“ (2a)) etwas länger als für Personen mit dem Status als Beratungskund_in „Fördern“ (2b). Sie berichteten außerdem davon, dass mit Jugendlichen im SGB II sehr schnell eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen wurde, was einerseits dem Schwerpunkt entspricht, der im SGB II auf die Arbeit mit Jugendlichen gelegt wird; andererseits gibt es in der vorliegenden Studie keine Hinweise darauf, dass die Qualität und Funktionalität der Eingliederungsvereinbarung für diese Jugendlichen besser als im Durchschnitt sind.

Die **Perspektive der Vermittlungsfachkräfte auf das Instrument der Eingliederungsvereinbarungen** wurde von Boockmann et al. (2013) untersucht (siehe auch Schütz et al. 2011a). In dieser Studie, die als Vorstudie angelegt war, wurde insbesondere danach gefragt, inwieweit gesetzliche Regelungen und untergesetzliche Vorgaben die Vermittlungsfachkräfte in ihrer Gestaltungsfreiheit beim Abschluss von Eingliederungsvereinbarungen einschränken. Tatsächlich berichteten etwa drei Viertel der Vermittlungsfachkräfte im SGB III und SGB II darüber, dass es lokale Vorgaben zur Ausgestaltung der Eingliederungsvereinbarung gibt. „Mehr als zwei Drittel der befragten Vermittler und Fallmanager im SGB II empfinden die Vorgaben als sinnvolles Hilfsmittel, während im SGB-III-Bereich nur knapp ein Drittel der Befragten diese Einschätzung äußern“ (Boockmann et al. 2013, S. 67). Etwa zwei Drittel der Vermittlungsfachkräfte (im SGB II mehr als im SGB III) nutzen vorformulierte Textbausteine. Insbesondere im SGB II fühlen sich die meisten Vermittlungsfachkräfte durch die Vorgaben aber nicht oder nur geringfügig eingeschränkt. Vermittlungsfachkräfte mit eigener Arbeitslosigkeitserfahrung (sowie Männer) fühlen sich etwas öfter durch die lokalen Vorgaben stärker eingeschränkt (Boockmann et al. 2013, S. 66). Möglicherweise trauen sie sich aufgrund ihrer Arbeitslosigkeitserfahrungen eher situatives Entscheidungsvermögen zu, wobei offenbleibt, ob sie ihren Ermessensspielraum mit eher fordernden oder unterstützenden Akzenten versehen.

Dass die **Einschätzungen der Vermittlungsfachkräfte zu Eingliederungsvereinbarung gerade im SGB III kritisch** ausfallen, bestätigt sich in einem laufenden Modellprojekt in zwölf Arbeitsagenturen, also im SGB III (van den Berg et al. 2014a, b sowie aktuell van den Berg et al. 2016, siehe unten). Demnach gab jeweils knapp die Hälfte der einbezogenen Vermittlungsfachkräfte an, dass Eingliederungsvereinbarungen die Arbeitssuchenden weder bei der Arbeitssuche unterstützen noch bei der Durchsetzung ihrer Rechte helfen würden. Umgekehrt gab die knappe Hälfte der einbezogenen Vermittlungsfachkräfte an, dass sie Eingliederungsvereinbarungen abschließen, weil es entsprechende Weisungen gibt (van den Berg et al. 2014a, S. 3). Ein zentraler Befund aus den bislang veröffentlichten Ergebnissen ist, dass sowohl die Inhalte als auch der Zeitpunkt des Abschlusses der Eingliederungsvereinbarung nach Einschätzung der Vermittlungsfachkräfte in Abhängigkeit von der diagnostizierten Arbeitsmarktnähe – den „Profillagen“ – variiert. Sowohl bei dem sehr arbeitsmarktnahen „Marktprofil“ als auch bei der eher arbeitsmarktfernen „komplexen Profillage“ halten die Vermittlungsfachkräfte den raschen Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung überwiegend nicht für sinnvoll; vermutlich, weil bei Personen in „komplexer Profillage“ zunächst das Ziel und der Unterstützungsbedarf zu klären sind, und weil für die Arbeitssuche der Personen mit „Marktprofil“ keine Eingliederungsvereinbarung unmittelbar erforderlich ist. Diese Ergebnisse lassen die Befunde von Schütz et al. (2011a oder b) über den bürokratischen Charakter und die Formelhaftigkeit der Eingliederungsvereinbarung in einem umso kritischeren Licht erscheinen.

Tatsächlich stehen aber erstens die gesetzliche Anforderung, grundsätzlich eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen, zweitens zumindest bislang die lokalen ermessenslenkenden Vorgaben zur Eingliederungsvereinbarung, drittens die Verwendung von Textbausteinen und viertens die bürokratische Logik der Eingliederungsvereinbarungen im Widerspruch zur Flexibilität, die erforderlich ist, um die Eingliederungsvereinbarung als ein Instrument eigenverantwortlicher Aktivierung nutzen zu können. Dies könnte

insbesondere für Gruppen von Bedeutung sein, die anerkanntermaßen überdurchschnittlich oft Vermittlungshemmnisse aufweisen, aber auf die in der Beratungskonzeption nicht separat eingegangen wird (also etwa eher für Ältere als für behinderte Menschen, siehe 4.3.3.1 zur Beratungskonzeption sowie Glossar, S. 340).

Es ist zu vermuten, dass die Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen erst von diesem Geflecht aus individuellen Ressourcen, den jeweiligen Inhalten und dem Zeitpunkt des Abschlusses abhängt. Bislang liegt nur eine Analyse zur **Wirkung von Eingliederungsvereinbarungen** vor, die diese Differenzierungen zwischen Inhalten und Zeitpunkt nicht umsetzt (Schneider 2010). Diese Untersuchung legt die Schlussfolgerung nahe, dass Eingliederungsvereinbarungen zu erhöhter Suchintensität beitragen, aber die Beschäftigungswahrscheinlichkeit (und auch nicht den Reservationslohn, also die Lohnerwartung, unterhalb derer man keine Beschäftigung aufnimmt) beeinflussen. Aufgrund der methodischen Probleme kann aber aus dieser Untersuchung noch nicht geschlossen werden, dass Eingliederungsvereinbarungen ein bürokratisches Konstrukt sind, das nicht in Beschäftigung verhilft, aber dafür den Bewerbungsdruck erhöht und Sanktionsgründe schafft.

Aufschluss hierzu gibt aber eine aktuelle Studie, die mit einem experimentellen Design den Zeitpunkt des Abschlusses einer Eingliederungsvereinbarung variiert (van den Berg et al. 2016)⁶³. Zunächst wurde festgestellt, dass die Inhalte einer Eingliederungsvereinbarung variieren: Bei Personen mit komplexer Profillage haben Bewerbungen und Vermittlungsvorschläge ein geringeres Gewicht, bei Personen im Aktivierungsprofil werden durchschnittlich mehr Eigenbewerbungen gefordert (van den Berg et al. 2014b, S. 12 f.). Aufschlussreich sind aber auch die Ergebnisse zur Wirkung der Eingliederungsvereinbarung in Abhängigkeit vom Zeitpunkt des Abschlusses. Hier konnten Unterschiede für Männer, aber nicht für Frauen festgestellt werden: „Männer mit Förderbedarf, die bereits zu einem frühen Zeitpunkt eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen hatten, waren im Jahr nach Arbeitslosigkeitsbeginn insgesamt mehr Tage beschäftigt und bezogen kürzere Zeit Arbeitslosengeld. Bei Männern mit besonders guten oder besonders schlechten Arbeitsmarktchancen ist solch ein positiver Effekt nicht festzustellen“ (ebd., S. 1). Basierend auf diesen Ergebnissen „hat die Bundesagentur für Arbeit bereits die bisherige Regelung, Eingliederungsvereinbarungen stets vor Eintritt der Arbeitslosigkeit oder zeitnah danach abzuschließen, flexibilisiert“ (ebd., S. 1). Sie hat damit mehr Raum für ein individualisiertes Vorgehen eingeräumt und so das Diskriminierungsrisiko aufgrund fehlender individueller Bedarfsfeststellung bzw. aufgrund schematischer Vorgaben reduziert.⁶⁴

4.3.3.6 Sanktionen

Die **Regelungen zur vorübergehenden Streichung der Unterstützungsleistungen** unterscheiden sich zwischen SGB III und SGB II ebenso wie ihre implizite Begründung. Schon die Begriffe sind verschieden: *Sperrzeiten* können im SGB III verhängt werden und bewirken den vollständigen Wegfall des Arbeitslosengeldes für die Dauer von ein bis zwölf Wochen (siehe auch Abschnitt 5.3.5.2 der Rechtsexpertise). Eine Sperrzeit impliziert, dass der Versicherungsfall vorübergehend nicht gegeben ist, weshalb die Unterstüt-

63 Mit einem Zufallsmechanismus wurde bestimmt, dass die Eingliederungsvereinbarung entweder im ersten Monat nach Beginn der Arbeitslosigkeit oder im dritten Monat nach Beginn der Arbeitslosigkeit oder (ebenfalls) im dritten Monat nach Beginn der Arbeitslosigkeit, aber mit expliziter Ankündigung im Erstgespräch mithilfe eines Merkblatts oder im sechsten Monat nach Beginn der Arbeitslosigkeit abzuschließen ist. Einbezogen wurden Arbeitslose, deren letzte Meldung mindestens drei Monate zurücklag und die voraussichtlich Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten und die zum Zeitpunkt des Abschlusses noch arbeitslos waren. Arbeitslose unter 25 Jahren und Personen, die durch Reha-/SB-Teams betreut werden, sowie Nichtleistungsempfänger_innen wurden ausgeschlossen (van den Berg et al. 2016, S. 2).

64 Die Arbeitsanweisung 201512003 vom 08.12.2015 erlaubt es den Vermittlungsfachkräften, „bei marktnahen Kundinnen und Kunden in den ersten 3 Monaten nach Beginn der Arbeitslosigkeit künftig selbst (zu) entscheiden, ob der Abschluss einer [Eingliederungsvereinbarung] erforderlich ist“ (ebd., S. 1).

zung vollständig entfällt. Im SGB II werden *Sanktionen* verhängt, die eine abgestufte Reduktion der Unterstützungsleistung um 10, 30, 60 bis hin zu 100 Prozent (also dem vollständigen Wegfall) für eine Dauer von drei Monaten beinhalten. Eine Sanktion impliziert ein individuelles Fehlverhalten, auf dessen Korrektur mit dem Mittel der Leistungskürzung eingewirkt werden soll. Da das Arbeitslosengeld II aber immer auch eine Grundsicherung, also die Sicherung des Existenzminimums, bedeutet, ist die Möglichkeit zur Sanktion politisch umstritten, da sie die Existenzgrundlage beschneidet (siehe hierzu aktuell Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales 2015a, b).

Erst mit dem Einzug der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik setzte das Forschungsinteresse an der **Analyse von Sperrzeiten** ein (Sell 1999). Für das SGB III wurde ermittelt, dass die Häufigkeit von Sperrzeiten mit dem Konjunkturzyklus (und damit mit den Beschäftigungsmöglichkeiten) schwankt und dass sie im Zeitverlauf – also mit fortschreitender Entfaltung des Aktivierungsparadigmas – zugenommen hat. Zudem haben die Hartz-Reformen bewirkt, dass die Sperrzeiten regional heterogener geworden sind, was von den Autoren als Indiz für eine fehlende einheitliche Rechtsauslegung (bzw. Rechtsanwendung) bewertet wird (Müller und Oschmiansky 2005, S. 312).

Die Bundesagentur für Arbeit berichtet über die Häufigkeit von Sanktionen, also die **Sanktionsquote**⁶⁵, regelmäßig in ihrem Statistikangebot und weist differenzierte Sanktionsquoten für Frauen und Männer, Leistungsbeziehende mit ausländischer Staatsangehörigkeit sowie nach Altersgruppen (unter 25, 25 bis unter 50 und ab 50 Jahre), vor allem aber differenziert für Jobcenter aus. Weitergehende Differenzierungen, etwa für Menschen mit Behinderungen, Personen mit und ohne Migrationshintergrund oder Geschlechterdifferenzierungen innerhalb von Altersgruppen, werden nicht berichtet. Die vorliegenden Sanktionsquoten lassen erkennen, dass Männer deutlich öfter als Frauen, ausländische Leistungsbeziehende seltener als inländische und Jüngere öfter als Ältere sanktioniert werden (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2015). Auch die derzeit umfangreichste Untersuchung der Sanktionspraxis, die auf einer repräsentativen Befragung von Leistungsbeziehenden mit und ohne Leistungskürzungen im SGB II und SGB III beruht, geht hinsichtlich der Betroffenheit von Sanktionen nach diskriminierungsrelevanten Kriterien nicht über die BA-Statistik hinaus (Apel und Engels 2013). Auf Grundlage der „Kundenbefragung“ (2007/2008) zur Evaluation der Experimentierklausel und zur Untersuchung der Auswirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund bestätigen sich diese Angaben nur zum Teil; so erscheint dort der Geschlechterunterschied deutlich geringer und es bestehen eher Unterschiede zwischen verschiedenen Herkunftsgruppen als Unterschiede zwischen einheimischen und ausländischen Leistungsbeziehenden (Brussig und Dittmar 2010, S. 146). Vor allem fiel eine Diskrepanz zwischen den „angedrohten“, „vollzogenen“ und von den Betroffenen als „ungerecht“ bewerteten Sanktionen bei **Frauen mit türkischem Migrationshintergrund** auf: Im Unterschied zu anderen berichteten aus dieser Gruppe nicht mehr Personen von „Androhungen“ als von „Ausführungen“, aber nahezu alle (fast 90 %) bewerteten sie als ungerecht. Zu vermuten ist, dass Sanktionsdrohungen nicht als solche verstanden wurden und dass „relevante Teile dieser Gruppe [Frauen mit türkischem Migrationshintergrund] das dem SGB II zugrunde liegende ‚Adult Worker Model‘ nicht in ihre familiäre Lebenswirklichkeit übersetzen können“ (ebd., S. 147).⁶⁶ Sie verweisen außerdem darauf, dass es mit dem Tatbestand der „Ortsabwesenheit“ einen Sanktionsgrund gibt, von dem zu erwarten ist, dass Personen mit Migrationshintergrund häufiger bzw. schneller betroffen sind (ebd., S. 148). Eine aktuelle Studie von Zahradnik et al. (2016) zeigt, dass **geringquali-**

65 Die Sanktionsquote ermittelt sich als Quotient von Leistungsbeziehenden mit einer Sanktion und allen Leistungsbeziehenden jeweils zu einem Stichtag.

66 Apel und Engels (2013) hingegen kommen zu dem Schluss, dass „die Befragungsergebnisse (...) Grund zur Annahme [geben], dass es nur selten aufgrund von Kommunikationsproblemen oder sonstigen Missverständnissen zu Sanktionierungen kommt“ (ebd., S. 55). Aus den methodischen Erläuterungen geht aber nicht hervor, ob die Befragung auch in nichtdeutscher Sprache durchgeführt wurde (ebd., S. 5 f.), wie es bei der Kundenbefragung der Fall war, die außer in Deutsch auch in Türkisch und Russisch durchgeführt wurde. – Die These, dass Kommunikationsprobleme bei Sanktionen nur selten vorliegen, steht in einem gewissen Gegensatz zum oben referierten Befund zu Eingliederungsvereinbarungen (ebenfalls vom ISG), dass vielen Leistungsbeziehenden nicht bewusst war, ob sie eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen hatten.

fizierte Personen häufiger sanktioniert werden, was sich nicht mit schwächerer Arbeitsmotivation erklären lässt, sondern eher damit, dass sie wenig Erfahrungen im Umgang mit komplexen Bürokratien und ihren Anforderungen haben, einer „habituellen Distanz zwischen gering Qualifizierten und Fachkräften“ (ebd., S. 170), sowie damit, dass in den (elektronischen) Akten häufiger negative Einschätzungen von den Vermittlungsfachkräften festgehalten wurden.

Die Sanktionsquoten unterscheiden sich nicht nur nach Alter, Geschlecht und Herkunft. Sanktionen werden öfter verhängt, wenn die Arbeitslosenquote niedriger und die Betreuungsrelation höher sind (Kumpmann 2009). Dies lässt nicht nur vermuten, dass auch die Existenz von Arbeitsangeboten und die Kontrollmöglichkeiten das Aussprechen von Sanktionen beeinflussen, sondern dass die Vermittlungsfachkräfte trotz aller Vorgaben einen weiten Ermessensspielraum haben, der es ihnen erlaubt bzw. von ihnen fordert, die Angemessenheit einer Sanktion im Einzelfall zu prüfen. Ludwig-Mayerhofer et al. (2009) sehen außerdem einen Zusammenhang zu den „Interaktionskonstellationen“, von denen in einigen Interaktionskonstellationen das Sanktionsrisiko höher ist als in anderen (siehe oben, S. 64). Allerdings geben sie keinen Anhaltspunkt, wie sehr sich die Sanktionshäufigkeit aufgrund der Interaktionskonstellation unterscheidet (ebd., S. 268–274).

Aus mehreren Untersuchungen wird übereinstimmend berichtet, dass die Vermittlungsfachkräfte Sanktionen grundsätzlich für ein sinnvolles Instrument erachten, dessen Einsatz aber kein Selbstzweck sei. Übergeordnetes Ziel ist es demnach, die Mitwirkung der Leistungsbeziehenden sicherzustellen, und hierfür genügt oft die Information über bzw. Androhung von Sanktionen.⁶⁷ **Moderate Leistungskürzungen entsprechen diesem Ziel eher als vollständige Leistungskürzungen; ein weiter Ermessensspielraum unterstützt Vermittlungsfachkräfte eher als starre Vorgaben.** Über die Möglichkeit zu massiven Leistungskürzungen und die Einschränkungen von Handlungsspielräumen äußern sich Vermittlungsfachkräfte sehr skeptisch (so z.B. Götz et al. 2010, aber auch Brussig und Dittmar 2010; Apel und Engels 2013). Als problematische Folgen von Sanktionen werden Schwarzarbeit, Verschuldung und Kleinkriminalität, das „Verschwinden“ aus dem Leistungsbezug und jeglicher Betreuung und ungewisse Auswirkungen bei Personen mit psychischen Beeinträchtigungen benannt. Letzteres wäre ein Diskriminierungsrisiko für Behinderte und chronisch kranke Menschen. Zudem sei die gesamte Bedarfsgemeinschaft von dem Fehlverhalten von Einzelpersonen betroffen (Götz et al. 2010, S. 6).

Diese Einschätzungen werden im Wesentlichen bestätigt, wenn nach den **Wirkungen von Sanktionen** aus der Perspektive der Leistungsbeziehenden gefragt wird (Apel und Engels 2013). Dies gilt insbesondere für massive Leistungskürzungen. Leistungsbeziehende mit Sanktionen von 10 Prozent zeigten in ihren Aktivitäten und in ihrer subjektiven Befindlichkeit keine signifikanten Unterschiede gegenüber Nicht-Sanktionierten. Leistungsbeziehende mit massiven Sanktionen berichteten hingegen häufiger von seelischen Problemen, einem schlechteren Gesundheitszustand und einer schlechteren Lebenszufriedenheit (ebd., S. 55 f.). Die Verschuldung nimmt zu, die finanziellen Spielräume sind eingeschränkt. In besonderer Weise scheinen sich die problematischen Wirkungen für die soziale Teilhabe **bei Jugendlichen** zu häufen (Schreyer et al. 2012). Die Wirkungen auf die Arbeitssuche sind uneinheitlich: Geringfügige Sanktionen sind mit nachlassender Suchintensität assoziiert, massive Sanktionen bei Jugendlichen mit steigender Suchintensität (ebd., S. 59 f.). Hier ist wohl die Schlussfolgerung zu ziehen, dass Sanktionen nicht generell – wie von Fachkräften grundsätzlich intendiert – die Mitwirkung der Sanktionierten verbessern. Die Auswirkungen von Sperrzeiten auf Leistungsbeziehende im SGB III sind demgegenüber weniger dramatisch (wenngleich spürbar), insbesondere gibt es keine Auswirkungen auf die Suchaktivitäten, weil praktisch alle SGB-III-Leistungsbeziehenden Arbeit suchen.

67 IAQ et al. (2009a) berichten von Interviews mit Vermittlungsfachkräften, die angaben, dass es im SGB II an Mitteln fehle, die Erwerbsmotivation von nicht erwerbsfähigen (Ehe-)Frauen in Bedarfsgemeinschaften zu stärken. Im Unterschied zum SGB III, wo erwerbsinteressierte Frauen nach der Familienphase eine Beratung suchen, befinden sie sich im SGB II „gezwungenermaßen“ in der Aktivierung (ebd., S. 243). Eine Androhung von Sanktionen wäre dann kontraproduktiv (ebd.).

Auch in dieser Untersuchung (ebenso wie in der Untersuchung zur Fachkräfteperspektive von Götz et al. 2010) werden Diskriminierungsrisiken nicht thematisiert. **Einige Diskriminierungsrisiken sind jedoch aus den vorliegenden Ergebnissen zu vermuten.** Dies gilt zunächst für die **altersspezifischen Regelungen**, für die der Nachweis bislang nicht erbracht ist, dass Sonderregelungen tatsächlich angemessen sind (zu altersspezifischen Regelungen siehe auch Abschnitt 5.3.5.1, speziell zu Sanktionen 5.3.5.2). Individuelle Probleme der Selbstorganisation – die häufig sanktionsbewehrte Meldeversäumnisse nach sich ziehen und unter **Personen mit psychischen Behinderungen** häufiger zu vermuten sind – sowie Probleme im Umgang mit den bürokratischen Anforderungen der Jobcenter – die unter einem Teil von **Personen mit Migrationshintergrund** eher auftreten könnten – dürften das Sanktionsrisiko erhöhen.⁶⁸ **Von den Sanktionen für Männer können Frauen mitbetroffen sein**, wenn sie in der betreffenden Bedarfsgemeinschaft leben. Da Männer öfter sanktioniert werden, dürfte die „indirekte“ Sanktionswirkung überproportional häufig bei Frauen eintreten.

Ein weiterer Forschungsstrang beschäftigt sich mit den **Wirkungen von Sanktionen auf die Integrationswahrscheinlichkeit**. Obwohl die bisherige Forschung dieser Richtung Fragen nach der Angemessenheit und subjektiven Akzeptanz von Sanktionen ausblendet, verbleiben immer noch schwer lösbare Fragen etwa zur Berücksichtigung von Sanktionsdrohungen und zur Selektivität von Drohungen und verhängten Sanktionen. Die Wirkungen von Sanktionsdrohungen werden auch als Ex-ante-Wirkungen bezeichnet, die der ausgesprochenen Sanktionen als Ex-post-Wirkungen. Sanktionen können nicht, wie es in der ökonomischen Wirkungsforschung idealerweise der Fall zu sein pflegt, als zufällige Ereignisse interpretiert werden (für eine Zusammenfassung vorliegender Studien siehe Hofmann et al. 2014, S. 281 f. sowie aktuell vom Berge et al. 2015).

In ihrer ökonomischen Analyse gehen Boockmann et al. (2009) davon aus, dass ökonomische Wirkungsanalysen über Sanktionen, die lediglich Merkmale von sanktionierten (und nicht sanktionierten) Personen nutzen, die Tatsache ignorieren, „dass die Verhängung einer Sanktion nicht nur von den Charakteristika eines Hilfebedürftigen abhängt, sondern auch von den Eigenschaften der Grundsicherungsstelle, bei der der Hilfebedürftige registriert ist und die letztlich entscheidet, ob eine Sanktion ausgesprochen wird oder nicht. Sanktionen werden nicht automatisch verhängt, sobald ein Hilfebedürftiger eine Pflichtverletzung begeht. Vielmehr hat die Grundsicherungsstelle erheblichen Entscheidungsspielraum und kann selbstständig und unabhängig über den Vollzug einer Leistungskürzung befinden“ (ebd., o. S. [Zusammenfassung, S. IV]). Unterschiede zwischen Grundsicherungsstellen in ihrer Sanktionshäufigkeit werden genutzt, um deren Wirkung zu bestimmen. Die „Ergebnisse zeigen, dass eine Intensivierung des Einsatzes von Sanktionen stark positive Effekte hat. Eine Leistungskürzung erhöht die Wahrscheinlichkeit, innerhalb von acht Monaten nach der Sanktion aus dem Leistungsbezug abzugehen, um etwa 70 Prozentpunkte. Ebenso steigt die Wahrscheinlichkeit, eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu finden, um mehr als 50 Prozentpunkte“ (ebd.). Die Autor_innen schlussfolgern deshalb: „Ein verstärkter Einsatz von Sanktionen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben würde somit zu einer effektiveren Aktivierung der Hilfebedürftigen beitragen und die Übergangsraten aus der Hilfebedürftigkeit hinaus in Beschäftigung deutlich erhöhen“ (ebd.).⁶⁹ Die Ergebnisse von Schneider (2010) weisen in dieselbe Richtung; Müller und Steiner (2008) und Hofmann (2012) bestätigen dies für Sperrzeiten im SGB III. Die Analyse der **Sperrzeiten** von Hofmann (2012) erbrachte zudem einen **Geschlechtereffekt**, demzufolge Männer auf Sanktionen verstärkt mit einem Übergang in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, Frauen hingegen mit einem Übergang in geringfügige Beschäftigung (sowie kurzfristige und geförderte) Beschäftigung reagieren.

68 Diese vermuteten Diskriminierungsmechanismen bestätigen sich aber in den wenigen vorliegenden Zahlen nicht oder nur zum Teil.

69 Man beachte, dass demnach der größere Effekt der Sanktionen im Verdrängen aus dem Leistungsbezug besteht und erst nachgeordnet in einer Integration in Beschäftigung.

In ihrer Literaturübersicht – die mögliche Diskriminierungsrisiken nicht thematisiert – kritisieren vom Berge et al. (2015) die Ergebnisse von Boockmann et al. (2009) als „unrealistisch hohe Sanktionswirkungen“ (vom Berge et al. 2015, S. 29) und vermuten, dass das gewählte Verfahren die Wirkungen von Sanktionsdrohungen nicht erfasst: Wenn Grundsicherungsstellen mit niedriger Sanktionsintensität tatsächlich häufiger sanktionieren würden, würde auch die Suchintensität und damit die Übergangsrate in Beschäftigung von jenen höher ausfallen, die (weiterhin) nicht sanktioniert werden würden. Allerdings errechnen auch (van den Berg et al. 2014c) relativ hohe Wirkungen von kleinen und großen Sanktionen auf Jugendliche.

Angesichts der grundsätzlichen Akzeptanz des Sanktionsinstrumentariums bei Vermittlungsfachkräften und der durch ökonometrische Studien nachgewiesenen starken Effekte von Sanktionen ist es aus Sicht der Vermittlungsfachkräfte naheliegend, am Sanktionsinstrumentarium festzuhalten. Umso deutlicher ist daran zu erinnern, **dass die mit Sanktionen einhergehenden Diskriminierungsrisiken weitgehend ungeklärt sind**. Die Forschung über Diskriminierungsrisiken durch Sanktionen würde erheblich profitieren, wenn nicht nur die Ex-ante- und Ex-post-Wirkungen von Sanktionen untersucht werden würden, sondern auch die Selektivität der Sanktionswahrscheinlichkeit bzw. Sanktionsbetroffenheit in unterschiedlichen Personengruppen. Hierfür wären unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen – für Jugendliche, aber auch für Frauen mit kleinen Kindern sowie für Ältere mit jeweils abgestuften Verfügbarkeitsanforderungen – in Rechnung zu stellen. Auf dieser Grundlage ließen sich auch gruppenspezifische Wirkungen von Sanktionen untersuchen, wie es sie ansatzweise – etwa zu Frauen und Männern – bereits gibt (siehe oben).

4.3.3.7 Zwischenfazit

In diesem Abschnitt wurden ausgewählte Prozesse in der öffentlichen Arbeitsvermittlung untersucht. Betrachtet wurde die vorliegende Literatur zur **Beratung** und zum **Umgang mit Ermessensspielräumen**, zur **Zuweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen**, zum **Vorlegen von Arbeitsangeboten**, zum Abschluss von **Eingliederungsvereinbarungen** sowie zu **Sanktionen**. Die Leitfrage war auch hier, ob sich aus der vorliegenden Literatur Anhaltspunkte für Diskriminierungsrisiken ergeben und welche Gruppen in besonderer Weise davon betroffen sind.

Beratung

In der vorliegenden Literatur werden Diskriminierungsrisiken nicht thematisiert. Ausgehend von den Bedingungen für eine gute Arbeitsmarktberatung ergibt sich jedoch die Notwendigkeit einer individualisierten Bedarfsfeststellung als Grundlage guter Beratung. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass Diskriminierungsrisiken dort auftreten, wo Lebensentwürfe und Lebensumstände vom Durchschnitt abweichen, sofern nicht spezielle Konzepte der BA (wie z. B. gegenüber Menschen mit Behinderung sowie Jugendliche) aktiv gegensteuern. Diskriminierungsrisiken aufgrund fehlender Beratungsvoraussetzungen sind deshalb beispielsweise gegenüber Älteren, Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund und Trans*Personen zu vermuten.

Ermessensausübung

Der Forschungsliteratur zufolge dominieren Vermittlungsfachkräfte, die einem aktivierenden Selbstverständnis anhängen. Ähnlich wie aus der Forschung zur Beratung lässt sich auch hier schlussfolgern, dass damit eher als beim Gegentyp, dem fürsorgerischen Selbstverständnis, Risiken für die individuelle Bedarfsfeststellung einhergehen, was Diskriminierungsrisiken für Gruppen bedeutet, die in besonderem Maße auf eine individualisierte Prüfung des Unterstützungsbedarfs angewiesen sind (z. B. Trans*Personen oder Ältere).

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Die Forschung zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zeigt, dass die Wirkung von Maßnahmen nicht (oder nur kaum) nach verschiedenen Personengruppen differiert, wohl aber die Zugangschancen. Frauen kommen oft nicht entsprechend ihrem Anteil an Arbeitslosen beim Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zum Zuge. Wenn es eine direkte Zuweisung in Maßnahmen gibt, gibt es zum Teil auch sachfremde Erwägungen für die Zuweisung, insofern nicht nach den individuellen Bedarfen zugewiesen wird, sondern aufgrund der Notwendigkeit, vorhandene Kapazitäten für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auch zu nutzen. Sofern die Zuweisung über Gutscheine erfolgt, werden besondere Anforderungen an die Personen gestellt, die die Gutscheine erhalten haben. Offenbar haben viele Personen Schwierigkeiten, sich selbstständig passende Anbieter für Maßnahmen zu suchen. Dies könnte etwa Personen mit psychischen Krankheiten betreffen.

Jobangebote

Frauen erhalten seltener Vollzeitangebote und öfter Angebote auf Minijobs. Sie haben dadurch weniger Chancen auf eine volle Erwerbsteilhabe. Allerdings berichten die vorliegenden Studien über die Arbeitszeitwünsche der Frauen nicht systematisch.

Eingliederungsvereinbarungen

Die Forschung hat gezeigt, dass Eingliederungsvereinbarungen sehr starke Risiken der Schematisierung, also der unangemessenen Gleichbehandlung aufweisen. Es konnte nachgewiesen werden, dass ein größeres Ermessen hinsichtlich des Zeitpunkts, wann eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen ist, die Integrationschancen verbessert. Die entsprechende Forschung hat vor allem den Zeitpunkt des Abschlusses der Eingliederungsvereinbarung betont und keine Hinweise darauf gegeben, welche Personengruppen in besonderer Weise von der Notwendigkeit eines raschen Abschlusses benachteiligt wurden. Die BA hat inzwischen die Vorgaben, wann eine Eingliederungsvereinbarung abzuschließen ist, gelockert.

Sanktionen

Vor allem die besonderen Sanktionsregelungen im SGB II für Jugendliche sind in ihrer Begründung kaum nachvollziehbar und in ihren Wirkungen umstritten. Sie bergen ein besonderes Diskriminierungsrisiko.

Ohne dass die Vielfalt der Forschungsergebnisse und ohne dass die Vielfalt der Diskriminierungsrisiken damit ausreichend erfasst werden, zeichnet sich doch als ein gemeinsamer Nenner ab, dass eine fehlende Individualisierung bei der Bedarfsprüfung, eine **fehlende Individualisierung in den Leistungen und fehlende Partizipation der Betroffenen wichtige Auslöser von Diskriminierungsrisiken** sind. Besonders betroffen davon sind Personen, deren Lebensumstände und Lebensentwürfe sich einer schnellen Einschätzung entziehen. Dies ist etwa für **Ältere, Menschen mit Behinderung, Personen mit Migrationshintergrund und Trans*Personen** anzunehmen. Von diesen Gruppen verfügt die BA lediglich gegenüber Menschen mit Behinderung bzw. Personen in Teilhabeleistungen über Spezialteams und spezielle Konzepte, um auf deren Besonderheiten eingehen zu können.

4.4 Fazit: Diskriminierung bislang kaum explizit untersucht

4.4.1 Konvergente und divergente Befunde zu Diskriminierungsrisiken

Viele der dargestellten Befunde lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass es Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsverwaltung vor allem in dreierlei Hinsicht gibt:

- in der fehlenden individuellen Abklärung des Unterstützungsbedarfs,
- in der fehlenden Individualisierung der Beratung und Aktivierung sowie
- in der fehlenden Partizipation der Betroffenen.

Diskriminierungsrisiken bestehen vor allem für Personen, die in besonderer Weise auf eine individuelle Bedarfsabklärung, individuelle Aktivierung und Partizipation angewiesen sind. Ohne dass dies in der vorliegenden Literatur so ausgesprochen worden wäre, lassen sich Anhaltspunkte dafür finden, dass dies in besonderer Weise für die meisten der im AGG genannten Gruppen in arbeitsmarktrelevanter Weise gegeben ist, so für Ältere, Menschen mit Behinderungen, Personen mit Migrationshintergrund und Trans*Personen. Von diesen Gruppen sind es lediglich Schwerbehinderte und Personen in Teilhabeleistungen, für die die BA relativ durchgängig Konzepte erarbeitet und Reha-/SB-Teams geschaffen hat, von denen eine präventive Wirkung vor Diskriminierung zu erwarten ist.

Zu anderen Aspekten der öffentlichen Arbeitsvermittlung, insbesondere zu Diskriminierungsrisiken aufgrund des Organisationsaufbaus und der Arbeitsorganisation, lassen sich kaum Schlussfolgerungen aus der vorliegenden Literatur ziehen. Man kann sogar von eklatanten **Divergenzen in der Einschätzung von Konstellationen mit hohem Diskriminierungsrisiko** sprechen.

Noch relativ gering ausgeprägt, wenngleich deutlich erkennbar, ist die Divergenz hinsichtlich der Einschätzung der diskriminierungsrisikanten Wirkungen von Kennzahlen. Unstrittig ist, dass sie ein Diskriminierungsrisiko bergen. Doch während ein Teil der Literatur die Kennzahlen als überbordend bewertet und die Fehlsteuerung betont, urteilt ein anderer Teil der Literatur milder. Hier ist in Rechnung zu stellen, dass die Studie mit dem relativ zurückhaltenden Urteil (ISG und Steria Mummert Consulting 2013) sich explizit mit der Zielsteuerung (im SGB II) beschäftigte, aktueller als andere Untersuchungen ist und umfassender vorgeht. Auch die für dieses Projekt durchgeführte Analyse der Zielvereinbarungen im SGB II bestätigt zumindest für den Bereich der Bundesagentur für Arbeit eine wachsende Sensibilität für die kontraproduktiven Wirkungen von Kennzahlen.⁷⁰

Besonders deutlich ausgeprägt sind die divergenten Einschätzungen hinsichtlich der Behandlung der Betroffenen in den Arbeitsagenturen, vor allem in den Jobcentern: Beratungsstellen und Betroffenenberichte zeichnen – unter Angabe plausibler Gründe – ein äußerst kritisches Bild. Die vorliegenden repräsentativen

70 Nach Redaktionsschluss der Literatursammlung erschien ein Forschungsbericht aus dem IAB, in dem das Design für eine Studie über die Wirkung der Zielsteuerung auf das Vermittlerhandeln vorgestellt wird (Sowa et al. 2016). Diese Untersuchung verspricht ein außerordentlich reichhaltiges Design, das u. a. mehrwöchige Beobachtungen des Vermittlerhandelns an fünf Standorten enthält. Allerdings scheinen Diskriminierungsrisiken und Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes kein expliziter Untersuchungsbestandteil zu sein (siehe ebd., insb. S. 10).

tiven „Kundenbefragungen“ hingegen bestätigen dies nicht. Diese Diskrepanz ist schwer erklärbar, und man macht es sich sicher zu leicht, wenn man einfach auf die unterschiedlichen Auftraggeber und deren Interessen gegenüber der Öffentlichkeit verweist. Erforderlich ist zunächst eine repräsentative Befragung, die das Konzept von „Kundenzufriedenheit“ in seiner Komplexität abbildet und der widersprüchlichen Position der Betroffenen zwischen unterstützungsbedürftig und mitwirkungsverpflichtet, zwischen den Eigeninteressen, Rechten und Pflichten gerecht wird. Aber selbst wenn eine repräsentative Befragung eine höhere Zufriedenheit und weniger Diskriminierungserfahrungen als in anderen gesellschaftlichen Bereichen zeigt, würde ein solches Ergebnis nicht die individuellen Diskriminierungserfahrungen derjenigen entwerten, die sich an Beratungsstellen gewandt haben oder eine entwürdigende Behandlung im Jobcenter erlebt haben.

Geradezu frappierend sind die divergenten Einschätzungen der vorliegenden Studien hinsichtlich der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Jobcenter. Hohe Arbeitsbelastungen (und eine Arbeitsorganisation, die hohe Arbeitsbelastungen nicht vermeiden kann) sind ein mittelbares Diskriminierungsrisiko ersten Ranges für Kund_innen. Die Divergenz der vorliegenden Studien in dieser Frage wird noch gesteigert dadurch, dass die frühen Studien ein moderates Bild der Arbeitsbelastungen zeichnen, wo es zugleich Konsens ist, dass gerade in der Anfangszeit der Jobcenter Arbeitsroutinen erst noch zu entwickeln waren, die späteren Studien jedoch geradezu alarmierende Ergebnisse berichten: Im Durchschnitt aller Jobcenter-Beschäftigten liegt ein anerkanntes Maß zur Messung von Arbeitsbelastungen im gesundheitsgefährdenden Bereich (siehe Abschnitt 4.3.2). Auch hier liegt es für die Erklärung dieser Diskrepanz nahe, auf die unterschiedlichen Auftraggeber und deren Interessen zu verweisen, aber auch hier dürfte dies zu einfach sein. Genauere Erkenntnisse zu den Arbeitsbelastungen in Arbeitsagenturen und Jobcentern sind nicht nur aus Gründen des Diskriminierungsschutzes erforderlich.

Eine weitere Divergenz betrifft die Bewertung von Handlungsspielräumen: Sorgen weite oder enge Handlungsspielräume für eine Erhöhung bzw. Verringerung des Diskriminierungsrisikos? – Diese Frage lässt sich nicht in allgemeiner Form beantworten. Wie auch die Autor_innen mehrerer Studien argumentieren, müssen weite Handlungsspielräume mit hoher Professionalität einhergehen. Zu einer hohen Professionalität gehören nicht nur eine gute Fachausbildung, Arbeitserfahrungen und die Fähigkeit, die erworbene Qualifikation auch umzusetzen, sondern auch ein fachbezogener Diskurs, aus dem heraus die Standards einer Profession (hier: der Beratungs- und Vermittlungsprofession) definiert werden. Hierzu gibt es einige Elemente; von einer für Professionen wie Ärzt_innen oder Anwalt_innen typischen Autonomie sind die Vermittlungsfachkräfte jedoch weit entfernt.

4.4.2 Forschungsbedarf

Zwar liefern die vorliegenden Studien Anhaltspunkte für Diskriminierungsrisiken, aber Diskriminierungsrisiken werden bislang nur selten explizit thematisiert. **Die arbeitsmarktpolitische Forschung ist in ihren Fragestellungen und methodischen Ansätzen oft nicht tiefenscharf genug, um typische Indikatoren von Diskriminierung zu erheben und zu analysieren**, wie z. B. Bedarfsgerechtigkeit, individuelle Fallbearbeitung und Partizipation durch die Betroffenen. Einer sekundäranalytischen Auswertung sind daher enge Grenzen gesetzt. So werden beispielsweise relativ selten die Wirkungsanalysen für unterschiedliche Gruppen mit erhöhtem Risiko aufgrund komplexer Bedarfslagen (Jugendliche, Ältere, Frauen, Behinderte, Migrationshintergrund, Trans*Personen) differenziert durchgeführt und diskutiert. Um Diskriminierungsrisiken und -praktiken besser als bisher zu erfassen, sollten künftige Untersuchungen zu den hier vorgestellten Themen (Arbeitsabläufe, Arbeitsbedingungen, ausgewählte Prozesse wie Maßnahmenzuweisung usw.) explizit die Möglichkeit von Diskriminierung vertiefen.

Von den Forschungsgebieten, die bislang nicht bearbeitet wurden, aber aufschlussreich für Diskriminierungsrisiken sind, scheint die Analyse der Personalpolitik von Arbeitsagenturen und Jobcentern besonders vielversprechend zu sein. Durch eine Analyse der Rekrutierungspraxis, der Bewerberlage (für die von der öffentlichen Arbeitsverwaltung ausgeschriebenen Tätigkeiten) und durch den Auswahlprozess, aber auch durch eine Analyse der Weiterbildungsaktivitäten sowie der Aufstiegsprozesse (und ggf. selektiven Nichtverlängerung befristeter Verträge) sind Erkenntnisse darüber zu erwarten, welche Personen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung beschäftigt sind, wie sie fachlich qualifiziert sind und welche Kompetenzen und nachgewiesenen Leistungen mit Aufstieg honoriert werden. In einem weiteren Schritt könnte man die Folgen der Personalpolitik für das *commitment* und die Aufgabenerfüllung untersuchen.

Eine weitere eklatante Forschungslücke besteht in der Untersuchung des Diskriminierungsschutzes in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die Fallstudien im Rahmen dieses Projektes sind hierfür ein erster Schritt. **Eine Untersuchung des Diskriminierungsschutzes bietet gegenüber der Untersuchung von Diskriminierungsrisiken den Vorteil, dass leichter *a priori* das Konzept des Diskriminierungsschutzes zu operationalisieren ist.** Eine solche Untersuchung sollte mehrere Ebenen umfassen (leitende und ausführende Ebenen), sie sollte sowohl Kundeninteraktionen (Beratung und Aktivierung) als auch Übergabeprozesse/Schnittstellen zwischen den verschiedenen Stellen der öffentlichen Arbeitsvermittlung umfassen. Der Diskriminierungsschutz sollte sowohl in seinen expliziten Formen, die ausdrücklich als Schutz vor Diskriminierung bezeichnet werden, als auch in seinen impliziten Formen, die einen Schutz vor Diskriminierung bewirken (z. B. Informationen und Beschwerdemanagement), untersucht werden.

Ein weiteres Einfallstor für Diskriminierung im Vermittlerhandeln könnten antizipierte Arbeitgebererwartungen sein: Vermittlungsfachkräfte müssen nachfragenden Personalverantwortlichen passgerechte Vermittlungsangebote unterbreiten. Was „passgerecht“ bedeutet, wird nicht immer expliziert. Die Vermittlungsfachkräfte müssen sich an die Erwartungen der Personalverantwortlichen anpassen, und dadurch kann unausgesprochen Diskriminierung durch den Arbeitgeber in das Vermittlerhandeln hineintransportiert werden. Die vorliegende Forschung zeigt, dass Vermittlungsfachkräfte unterschiedliche Rollenverständnisse haben. Aber sie hat noch nicht gezeigt, welche „Vermittlertypen“, wann und unter welchen Umständen die tatsächlichen oder auch nur unterstellten Arbeitgebererwartungen wirksam werden lassen. Denn umgekehrt gilt auch: Durch das Vermittlerhandeln können diskriminierende Arbeitgebererwartungen abgebaut werden. **Der Zusammenhang zwischen den wechselseitigen, tatsächlichen und unterstellten Erwartungen von Personalverantwortlichen und Vermittlungsfachkräften und die Quelle für diese Erwartungen sind nicht untersucht, stellen aber ein Diskriminierungsrisiko dar.**

Es sind aber nicht nur die Gebiete, auf denen man mehr oder weniger gut Diskriminierungsrisiken untersuchen kann und durch die Wahl neuer Gebiete (wie z. B. die Personalpolitik in Arbeitsagenturen und Jobcentern) oder vertiefte Untersuchungen von bisher erforschten Gebieten im Verständnis von Diskriminierungsprozessen vorankommen kann. Es sind auch Indikatoren, Forschungsdesigns und interdisziplinäre Zusammenarbeit, die weiterentwickelt werden müssen.

Indikatoren

Notwendig sind Indikatoren, mit denen abgestufte Formen der Diskriminierung erhoben werden können und mit deren Hilfe zwischen Diskriminierungsrisiken und tatsächlicher Diskriminierung (sowie weiteren Zwischenstufen) unterschieden werden kann. Man kann davon ausgehen, dass die Identifikation von Diskriminierungsrisiken einfacher ist als der Nachweis einer tatsächlichen Diskriminierung. Würden solche abgestuften Indikatoren entwickelt werden, könnte man beispielsweise mit relativ wenig Aufwand Diskriminierungsrisiken in der Breite messen können und bei besonders gefährdeten Bereichen mit erhöhtem Aufwand die tatsächlichen Diskriminierungen feststellen können.

Forschungsdesigns

Zur Untersuchung von Diskriminierung innerhalb von Organisationen gibt es seit über 30 Jahren eine robuste Forschungstradition (Alvarez 1979). Sehr viel schwieriger stellen sich jedoch Untersuchungsdesigns dar, wenn sowohl die potenziell diskriminierenden Entscheidungen (Maßnahmenzuweisung, Integrationsangebote, Aktivierung) als auch der davon betroffene Personenkreis nicht klar abgrenzbar und darüber hinaus außerordentlich heterogen ist. Allein der Nachweis statistischer Diskriminierung wird nur Diskriminierungsrisiken belegen können, aber nicht die tatsächliche Diskriminierung. Insofern mögen neue und umfassendere Daten sowie Analyseverfahren (Big Data, Data Mining) neue Analysemöglichkeiten eröffnen, um Diskriminierungsrisiken zu erfassen. Für den Nachweis tatsächlicher Diskriminierung muss die erlebte Erfahrung der Betroffenen einbezogen werden, etwa durch narrative Interviews oder Gruppendiskussionen.

Interdisziplinäre Zusammenarbeit

Erforderlich ist eine interdisziplinäre Zusammenarbeit, zu der stets Sozialwissenschaften gehören sollten, speziell die Arbeitsmarkt- und Organisationsforschung. In der Regel ist auch die Rechtswissenschaft hinzuzuziehen, nicht nur wegen der starken Verrechtlichung, sondern auch wegen der hohen Dynamik in der Rechtsentwicklung.

Vordringlich erscheint jedoch, die Analyse von Diskriminierungsrisiken und des Diskriminierungsschutzes explizit zu thematisieren, um nicht darauf angewiesen zu sein, aus den vorliegenden Studien nur Anhaltspunkte herauslesen zu können.

5 Rechtsexpertise: Stand des Diskriminierungsschutzes und Regelungslücken

5.1 Einleitung

Die Untersuchung der rechtlichen Regelungen bezieht sich sowohl auf Diskriminierungsrisiken als auch auf Nachteilsausgleiche durch gesetzliche Regelungen und ermessenslenkende Weisungen bei der Erbringung von Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung in den Rechtsbereichen des SGB II und SGB III. Dabei wird auf die in Kapitel 2 (S. 17 ff.) entwickelten Definitionen Bezug genommen und die dort näher bestimmten Kategorien erfasst. Einbezogen werden auch Weiterentwicklungen des Diskriminierungsbegriffs, die sich aus der Dynamik der Wechselwirkungen zwischen nationalem, europäischem und internationalem Recht ergeben.

Die aktive Arbeitsmarktförderung ist in ihrer grundlegenden Zielrichtung auf den Ausgleich bestehender Nachteile am Arbeitsmarkt ausgerichtet, um die individuellen Potenziale für den Arbeitsmarkt zu erschließen und eine eigenständige Sicherung des Lebensunterhalts zu ermöglichen.

Auch in einem auf Förderung ausgelegten System können strukturelle Abläufe und Zugänge zu Leistungen durch Regelungen und Mechanismen bestimmt werden, die diskriminierend wirken oder für Diskriminierungen anfällig sind.

Grundannahme ist die Verteilung knapper Ressourcen durch Zuweisung. Das Risiko ist hoch, dass nicht der Bedarf im Vordergrund steht, sondern die verwaltungsorganisatorische Abwicklung und persönliche Maßstäbe, die hinter den bürokratischen Abläufen verborgen bleiben und deshalb besonders diskriminierungsanfällig sind (siehe Abschnitt 4.2.4, in der Literaturanalyse S. 52 ff.).

Untersucht werden **rechtliche Regelungen, die durch Ausschlüsse, Hierarchisierung, Typisierung und Zuschreibung von Attributen Ungleichheiten erzeugen können, die sich auf die Kategorien ethnische Herkunft (Rassismus), Religion bzw. Weltanschauung, Behinderung, Geschlecht, Alter oder soziale Herkunft beziehen.**

Ungleichheiten führen keineswegs zwangsläufig zu Diskriminierungen im Rechtssinne, bedürfen aber einer Prüfung auf damit verbundene Diskriminierungsrisiken für bestimmte Leistungsberechtigte im Zusammenhang mit einer Diskriminierungskategorie. So führt die gesetzliche Leistungsvoraussetzung „Behinderung“ oder „soziale Benachteiligung“ zwangsläufig dazu, dass Menschen mit besonderen Bedarfen sich zunächst in eine Kategorie einordnen und medizinische oder biografische Daten offenbaren, um eine bedarfsgerechte Förderung zu erhalten. Andererseits zeigt dieses Beispiel, dass stigmatisierende Zuordnungen zugleich unvermeidlich sind, um bestehenden Benachteiligungen gerecht zu werden und deshalb nur dann als Diskriminierung zu bewerten sind, wenn sie auf ein Merkmal gerichtet sind (unmittelbar) oder die Auswirkungen einer Regelung nicht durch gewichtige Gründe zu rechtfertigen sind.

Einbezogen werden auch die Fragen, wie Rechtsvorgaben auf zwangsläufige organisatorische Diskriminierungsrisiken reagieren und ob Verfahrensvorgaben diesen Risiken effizient entgegenwirken können.

Menschen, die zusätzlich von einem besonderen Diskriminierungsrisiko betroffen sind, benötigen oft auch Instrumente, um sich den Zugang zu den Funktionsmechanismen der Sozialverwaltung zu erschließen⁷¹, weshalb das Augenmerk auch auf besondere Vorkehrungen in den Verfahrensabläufen zu richten ist.

Für die Arbeitsverwaltung gelten verschiedene Diskriminierungsverbote, Gleichbehandlungsgebote und Verpflichtungen zum Nachteilsausgleich, die auf verschiedenen Normebenen im nationalen und europäischen Recht sowie im Recht der internationalen Abkommen verankert sind.

Zunächst sollen deshalb die relevanten Normen und deren Beziehungen zueinander in einem Überblick dargestellt werden (Kapitel 5.2), bevor in einem zweiten Schritt die einfachgesetzlichen Regelungen auf die Reichweite ihres Schutzes bzw. eventuelle Schutzlücken (Kapitel 5.3) sowie auf Vorgaben zum Diversity-Management (Kapitel 5.4) hin untersucht werden.

Die Studie kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben und beschränkt sich zudem auf die Gesetzes- und Weisungslage. Nicht berücksichtigt werden die umfangreichen Programme und Projekte der Arbeitsverwaltung, die auf Nachteilsausgleiche für bestimmte Adressatengruppen gerichtet sind und erhebliche Effekte im Ausgleich tatsächlich bestehender Nachteile am Arbeitsmarkt zeitigen.

5.2 Grundlegende Probleme des Diskriminierungsschutzes in der Arbeitsverwaltung

5.2.1 Die Einordnung der Leistungen der öffentlichen Arbeitsmarktintegration im deutschen Sozialsystem

Beratung, Vermittlung und Qualifizierungen durch die Bundesagentur für Arbeit mit den einzelnen lokalen Arbeitsagenturen und die Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft oder in Trägerschaft der Kommunen (siehe Abschnitt 1.2 in Kapitel 1 (S. 11 f.)) sind gesetzlich geregelte öffentlich-rechtliche Dienstleistungen gegenüber Arbeitssuchenden, Arbeitgebern oder sonstigen Leistungsberechtigten. Die Arbeitsagenturen werden auf der Grundlage des SGB III tätig, die Jobcenter auf der Grundlage des SGB II. Die Aufteilung der Zuständigkeit richtet sich nach dem Bezug oder Nichtbezug von Transferleistungen. Die Jobcenter sind für erwerbsfähige Leistungsbeziehende von ALG II nach § 7 i. V. m. § 19 SGB II zuständig, es sei denn, es wird gleichzeitig ALG I nach SGB III von der Arbeitsagentur bezogen. Die Arbeitsagenturen sind für alle anderen Arbeitssuchenden, Arbeitnehmer_innen und Menschen mit einem Bedarf an Teilhabe zum Arbeitsleben zuständig, unabhängig davon, ob sie Transferleistungen beziehen oder nicht.

Die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung sind für die Arbeitsagentur im 3. Kapitel, 1. bis 5. Abschnitt des SGB III geregelt. Im 7. Abschnitt werden die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (TaA) geregelt und in § 127 Abs. 1 SGB III auf Leistungen zur TaA nach §§ 33 ff. SGB IX verwiesen (siehe Glossar, S. 343).

71 Siehe hierzu auch Abschnitt 4.3.1.3 in der Literaturanalyse, speziell S. 60, zur erforderlichen „Bürokratiekompetenz“.

Für die Jobcenter sind die Leistungen der Arbeitsmarktintegration in §§ 14 bis 16e SGB II geregelt, wobei § 16 SGB II auf die meisten Instrumente der Arbeitsmarktintegration des SGB III und auf die Weiterverweisung zu den Leistungen nach §§ 33 ff. SGB IX verweist.

Für die Arbeitsagenturen findet auch das SGB IV als Gesetz über die Sozialversicherung Anwendung. Für beide Leistungsträger gelten darüber hinaus das SGB I mit seinen allgemeinen Regelungen für das Sozialrecht und das SGB X mit seinen Regelungen für das Sozialverwaltungsverfahren.

5.2.2 Die Zielsetzungen der Arbeitsverwaltung

Die zentrale Zielbestimmung für die Arbeitsverwaltung sind die Vermeidung von Arbeitslosigkeit und der „Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt“ (§ 1 SGB III). Die aktivierende Arbeitsmarktpolitik fokussiert auf Qualifikation, Motivation und Leistungsbereitschaft (§ 1 Abs. 1 Satz 2 SGB III). Ausgangspunkt ist also zunächst die bzw. der „Normalarbeitsuchende“ ohne besondere gesundheitliche, geschlechtsspezifische, familiäre oder soziale Bedarfe. Zum Ausgleich werden abweichende besondere Bedarfe unter dem Begriff der Vermittlungshemmnisse erfasst und zur Überwindung besondere Förderinstrumente geschaffen. Die Gleichstellung der Geschlechter wird als durchgehendes Prinzip der Arbeitsverwaltung benannt (§ 1 Abs. 1 Satz 3 SGB III) und als besondere Förderziele auf die Beseitigung der Benachteiligung von Frauen am Arbeitsmarkt (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III) und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf (§ 8 SGB III) konkretisiert.

Das SGB II bindet den gesetzlichen Auftrag des Erhalts der Erwerbsfähigkeit und der Eingliederung in Arbeit an die Achtung der Menschenwürde (§ 1 Abs. 1 SGB II) und den Ausgleich geschlechtsspezifischer (§ 1 Abs. 2 Nr. 3 SGB II), familienspezifischer (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB II) und behinderungsspezifischer (§ 1 Abs. 2 Nr. 5 SGB II) Nachteile. Betont wird in § 1 SGB II vor allem die Ausrichtung auf die Verringerung bzw. Beendigung der Hilfebedürftigkeit erwerbsfähiger Leistungsberechtigter (BA, 2016, S. 11).

Die grundlegende Orientierung der Arbeitsverwaltung an der Achtung des Menschen (Art. 1 Abs. 1 GG Menschenwürde), der Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 1 GG Freiheitsgarantie) und Gleichheit (Art. 3 GG) muss in den Leistungsgesetzen nicht festgeschrieben werden; sie ergibt sich bereits aus der Verfassungsbindung der öffentlichen Verwaltung (Art. 1 Abs. 3 GG). Dennoch wurde das Ziel, ein Leben in Würde zu ermöglichen, mit der Gesetzesänderung vom 24.03.2011 (BGBl. 2011, Teil I, S. 453) ins SGB II aufgenommen. Die Änderung gehörte zur Umsetzung des grundlegenden Urteils des BVerfG (vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09) zum menschenwürdigen Existenzminimum. Die Betonung des menschenwürdigen Lebens ist also vor allem auf die finanziellen Leistungen des SGB II gerichtet und nicht auf die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung. Daraus erklärt sich auch der Unterschied zum SGB III, welches beitragsbezogene finanzielle Leistungen anbietet, aber nicht der Existenzsicherung dient.

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird die Ausrichtung auf die verfassungsrechtlichen Grundsätze damit weniger herausgehoben als bei den monetären Leistungen.

Die Teilnahme am Arbeitsmarkt bildet jedoch eine der wichtigsten Grundlagen für die gleichberechtigte Teilhabe in der Gesellschaft und damit für ein Leben in Würde. Alle Dienstleistungen der Arbeitsverwaltung unterliegen dem Verbot der Diskriminierung, welches jedoch hinsichtlich der Reichweite und des Rechtsschutzes verschiedene Ausgestaltungen in nationalen, europäischen und internationalen Gesetzen und Übereinkommen erfahren hat.

5.2.3 Das Mehrebenensystem zwischen Bundesrecht, Verfassungsrecht, Recht der Europäischen Union, Rechtssetzungen des Europarats und den UN-Konventionen

Als im Jahr 2006 in der Bundesrepublik erstmals ein Antidiskriminierungsgesetz, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG vom 14. August 2006, BGBl., Teil I, S. 1897), in Kraft trat, hatte der Gesetzgeber entschieden, den gesamten Bereich des Sozialrechts aus dem Schutzbereich des AGG auszunehmen (BT-Drs. 16/1780, S. 32) und lediglich im SGB I ein Diskriminierungsverbot für die Gesetzesumsetzung in allen Bereichen des Sozialrechts zu verankern, das aber nur auf rassistische und auf Behinderungen bezogene Diskriminierungen bezogen ist (§ 33c SGB I). Ausschließlich für die Arbeitsverwaltung und bezogen auf alle Kriterien des AGG wurde mit § 19a SGB IV ein weiteres Diskriminierungsverbot hinsichtlich „der Berufsberatung, der Berufsbildung, der beruflichen Weiterbildung, der Umschulung einschließlich der praktischen Berufserfahrung“ eingefügt. Ergänzt wird es durch das Diskriminierungsverbot des § 36 SGB III (Verweis in § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II) für die Stellenausschreibungen der Arbeitsvermittlung, welches den Anforderungen des AGG angepasst wurde. Im Unterschied zum Arbeits- (einschließlich Beamtenrecht) und Zivilrecht, für die das AGG gilt, wurde der **Diskriminierungsschutz im Sozialrecht damit insgesamt nur lückenhaft ausgestaltet**. Bezogen auf den Bereich der Arbeitsmarktintegration besteht zwar ein Diskriminierungsverbot hinsichtlich aller auch im AGG genannten Kriterien, es wurde aber kein vergleichbares Verfahren der Überwachung und der Sanktionsmechanismen geschaffen.

Der Diskriminierungsschutz für die Arbeitsverwaltung erschöpft sich indes nicht in den sozialrechtlichen Regelungen. Die öffentliche Verwaltung ist bei allen Leistungen oder sonstigen Maßnahmen unmittelbar an die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG sowie den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG gebunden.

Ebenso enthält das Recht der EU auch für die Arbeitsverwaltung unmittelbar anzuwendende Diskriminierungsverbote in den EU-Verordnungen und in mangels Umsetzung unmittelbar anzuwendenden Richtlinien. Gleichzeitig prägt das EU-Recht auch die Substanz der Freiheits- und Gleichheitsrechte des GG. Das BVerfG hat die Grundrechte immer als ein dynamisches System betrachtet, welches tatsächliche und rechtliche Veränderungen in seine grundlegenden Wertungen einbeziehen muss. Der Einfluss des EU-Rechts auf das GG ist Ausdruck der völkerrechtsfreundlichen Auslegung des GG (BVerfG vom 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, Rn. 71; BVerfG vom 12.04.1983 – 2 BvR 678/81), geht jedoch darüber hinaus, weil die Selbstbindung an den Rahmen der Union selbst Verfassungsrang (Art. 23 GG) hat (BVerfG vom 30.06.2009 – 2 BvE 2/08 „Lissabon“; Voßkuhle 2010, S. 5), sodass die Verfassungsnormen nicht gegen das EU-Recht ausgelegt werden dürfen, es sei denn, die „Verfassungsidentität“ wird dadurch infrage gestellt (BVerfG vom 14.01.2014 – 2 BvR 2728/13; Nettesheim 1995, S. 2084).

Auch müssen alle Normen des Sozialrechts europarechtskonform ausgelegt werden (EuGH vom 27.02.2003 – C-327/00, Rn. 63 „Santex“; vom 15.04.2008 – C-268/06, Rn. 99 „Impact“; vom 13.04.2010 – C-91/08, Rn. 70 „Wall“). Die Diskriminierungsverbote des Sozialrechts sind also im Lichte aller Antidiskriminierungsregelungen des Primär- und Sekundärrechts der EU auszulegen.

Zusätzlich können die internationalen Konventionen sowohl des Europarats (EMRK und ESC) als auch der UN (IPBPR, Sozialpakt, CEDAW, CERD, KRK, BRK, ILO-Konventionen) einerseits durch unmittelbare Anwendung (soweit sie selbstwirksam sind), andererseits durch Einflüsse auf die Auslegung nationaler Normen auf die Diskriminierungsverbote im Bereich der Arbeitsmarktintegration einwirken. Diese Wirkung ergibt sich aus Art. 59 Abs. 2 GG und der aus dieser Norm abgeleiteten „Völkerrechtsfreundlichkeit“ des Grundgesetzes, das die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit sowie die Einbeziehung der allgemeinen Regeln des Völkerrechts fördert. Nationale

Normen sind deshalb nach Möglichkeit so auszulegen, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht (BVerfG vom 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04; BVerfG vom 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04).

Aus diesem Grunde muss die Untersuchung zu den rechtlichen Vorgaben für die aktive Arbeitsmarktförderung die **vier Ebenen des Sozialrechts, des Verfassungsrechts, des EU-Rechts und des internationalen Rechts** einbeziehen. Im Folgenden werden die verschiedenen Normebenen zunächst kurz auf ihre Relevanz für den Bereich der Arbeitsmarktintegration geprüft, der konkrete Zusammenhang mit den einzelnen Diskriminierungsrisiken erfolgt dann in Kapitel 5.3.

5.2.4 Die sozialrechtlichen Diskriminierungsverbote

Das Diskriminierungsverbot für die Arbeitsmarktintegration § 19a SGB IV

Das Diskriminierungsverbot des § 19a SGB IV⁷² bezieht sich auf die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktintegration mit Ausnahme der Vermittlung. Es bildet somit das zentrale Diskriminierungsverbot für die Tätigkeit der Arbeitsverwaltung in den Untersuchungsbereichen dieser Expertise.

Die Regelung adressiert von ihrer systematischen Stellung her nur die Träger der Sozialversicherung; die Anwendung auf die Regelungen des SGB II wird aber in § 1 SGB IV ausdrücklich angeordnet. Dennoch bleibt es unverständlich, warum eine Vorschrift für die Arbeitsverwaltung nicht im SGB III und – durch Verweis – im SGB II geregelt wird, sondern im Gesetz über die Sozialversicherung, obwohl die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung keine beitragsabhängigen Leistungen sind.

Die Dimensionen der Antidiskriminierungsrichtlinien (siehe 5.3.6.2) werden vollständig erfasst; auch der Begriff der Diskriminierung ist entsprechend der Definition der Antidiskriminierungsrichtlinien (Art. 2 RL 2000/43/EG, Art. 2 RL 2000/78/EG, Art. 2 RL 2006/54/EG) anzuwenden und stimmt daher mit § 3 AGG überein.

Eingeschränkt wird das Diskriminierungsverbot des § 19a SGB IV auf die Anwendung der bestehenden gesetzlichen Regelungen (Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/1780, S. 28, 57).

§ 19a SGB IV bietet keine Beschwerde- oder Sanktionsmechanismen, die denen des AGG vergleichbar sind und den Anforderungen der Antidiskriminierungsrichtlinien entsprechen.

72 § 19a SGB IV: „Bei der Inanspruchnahme von Leistungen, die den Zugang zu allen Formen und allen Ebenen der Berufsberatung, der Berufsbildung, der beruflichen Weiterbildung, der Umschulung einschließlich der praktischen Berufserfahrung betreffen, darf niemand aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität benachteiligt werden. Ansprüche können nur insoweit geltend gemacht oder hergeleitet werden, als deren Voraussetzungen und Inhalt durch die Vorschriften der besonderen Teile dieses Gesetzbuchs im Einzelnen bestimmt sind.“

Das Diskriminierungsverbot für die Arbeitsvermittlung § 36 Abs. 2 SGB III, Verweis in § 16 Abs. 2 SGB II

§ 36 Abs. 2 SGB III⁷³ enthält das zentrale Diskriminierungsverbot für die Arbeitsvermittlung; es bezieht sich auf den Umgang mit Vermittlungsaufträgen der Arbeitgeber, nicht aber auf den Vermittlungsprozess der Arbeitsverwaltung. Die Regelung gilt unmittelbar für den Rechtskreis des SGB III; durch Verweis in § 16 Abs. 2 SGB II werden die Jobcenter, unabhängig von ihrer Organisationsform, in gleicher Weise einbezogen.

Es werden zwei Gruppen von Diskriminierungskriterien gebildet, für die unterschiedliche Regelungen bestehen. Einschränkungen seitens der Arbeitgeber hinsichtlich des Geschlechts, Alters, Gesundheitszustands, der Staatsangehörigkeit oder ähnlicher Merkmale dürfen nur berücksichtigt werden, soweit die Einschränkung nach der Art der Tätigkeit unerlässlich ist (§ 36 Abs. 2 Satz 2 SGB III).

Dagegen sind Einschränkungen wegen der ethnischen Herkunft, der Religion, der Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Identität an den Rechtfertigungsgründen des AGG zu messen (§ 36 Abs. 2 Satz 2 SGB III).

Die historisch bedingte Unterscheidung ist systematisch nicht nachvollziehbar. Nach dem AGG könnte eine Benachteiligung wegen des Alters (z. B. ein Höchstalter für die Einstellung nach § 10 Nr. 3 AGG) gerechtfertigt werden; in der öffentlichen Arbeitsvermittlung ist eine solche Anforderung in einer Stellenausschreibung jedoch unzulässig, solange kein zwingender Zusammenhang zur Tätigkeit, z. B. eine gesetzliche Altersgrenze bei Pilot_innen, besteht (Bauer und Krieger 2015, § 10 Rn.40).

Ungleichbehandlungen wegen der ethnischen Herkunft, einer Behinderung oder der sexuellen Identität sind hingegen auch nach dem AGG ausschließlich an den Anforderungen der konkreten Tätigkeit zu messen (siehe auch Husmann 2008, S. 96). Allerdings wird der Tätigkeitsbezug in § 36 Abs. 2 SGB III („nach Art der auszuübenden Tätigkeit unerlässlich“) von einem Teil der Kommentarliteratur (Peters-Lange in Gagel, Stand 2016, § 36 Rn. 14; Kolmhuber und Schreiber 2006, Rn. 180) restriktiver bewertet als im AGG („wesentliche und entscheidende berufliche Anforderung“). Intendiert war aber vor allem, Einschränkungen durch Religionsgemeinschaften und Tendenzbetriebe zuzulassen (Rademacker in Hauck und Noftz, Stand 2013, § 36 Rn. 3 ff.; Brand in Brand 2015, § 36 Rn. 10), für die anderen Kategorien ist der Verweis aus dem AGG in der Praxis nicht relevant.

Mit der Erweiterung der Kategorien auf „ähnliche Merkmale“ erfasst das Diskriminierungsverbot des § 36 SGB III die Dimension der „sozialen Herkunft“ nicht ausdrücklich, wohl aber in ihren Konkretisierungen auf bestimmte Merkmale des Privatlebens (Peters-Lange in Gagel, Stand 2016, § 36 Rn. 13). Erfasst werden können hier z. B. die Wohnanschrift, die soziale Zuordnung der Familie oder die Bildungsbiografie.

Der Begriff der „Einschränkung“ hinsichtlich oder wegen einer Diskriminierungskategorie bezieht sich nicht auf eine spezifische Definition von Diskriminierung im SGB III oder an anderer Stelle im SGB und wird daher durch die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG (siehe 5.2.5.1) und der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien bestimmt (Art. 2 RL 2000/43/EG, Art. 2 RL 2000/78/EG, Art. 2 RL 2006/54/EG, siehe 5.2.6.2).

73 Art. 36 Abs. 2 SGB III: „Die Agentur für Arbeit darf Einschränkungen, die der Arbeitgeber für eine Vermittlung hinsichtlich Geschlecht, Alter, Gesundheitszustand, Staatsangehörigkeit oder ähnlicher Merkmale der Ausbildungssuchenden und Arbeitssuchenden vornimmt, die regelmäßig nicht die berufliche Qualifikation betreffen, nur berücksichtigen, wenn diese Einschränkungen nach Art der auszuübenden Tätigkeit unerlässlich sind. Die Agentur für Arbeit darf Einschränkungen, die der Arbeitgeber für eine Vermittlung aus Gründen der Rasse oder wegen der ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung oder der sexuellen Identität der Ausbildungssuchenden und der Arbeitssuchenden vornimmt, nur berücksichtigen, soweit sie nach dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz zulässig sind.“

Einzubeziehen ist demnach neben der unmittelbaren auch die mittelbare Diskriminierung. So wird u. a. jede Benachteiligung wegen Schwangerschaft, Geburt und Mutterschaft erfasst. Ebenso sind Anforderungen wie „Muttersprache“ unzulässig, weil sie sich nicht auf die sprachlichen Anforderungen einer Tätigkeit beziehen, sondern unmittelbar auf die ethnische Herkunft Bezug nehmen (LAG Hessen vom 15.06.2015–16 Sa 1619/14).

Die Regelung des § 36 SGB III enthält allerdings keinen konkreten Prüfmechanismus für die Vermittlungsaufträge und keine Sanktionsregelung (siehe auch Abschnitt 5.3.1.1).

Das Diskriminierungsverbot für die Sozialverwaltung § 33c SGB I

Erfasst werden nur die Dimensionen „Rasse/Ethnie“ und „Behinderung“. Die Regelung bleibt hinter Art. 3 Abs. 3 GG zurück und verzichtet auf die Konkretisierung der Diskriminierungsverbote für die Sozialleistungsträger (siehe Glossar, S. 345). Für die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung spielt § 33c SGB I keine Rolle, da der Diskriminierungsschutz des § 19a SGB IV und des § 36 Abs. 2 SGB III spezieller und umfassender ist.

5.2.5 Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Gleichheit und Teilhabe für die öffentliche Sozialverwaltung

Die Arbeitsverwaltung ist als öffentliche Sozialverwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG an Recht und Gesetz und nach Art. 1 Abs. 3 GG unmittelbar an die Grundrechte und damit den Diskriminierungsschutz und den Gleichheitssatz des GG gebunden. Der Verfassungsauftrag zum Diskriminierungsschutz leitet sich primär aus dem Gleichheitssatz und Diskriminierungsverbot des Art. 3 GG (siehe 5.2.5.1) und dem Gleichachtungsprinzip als Bestandteil des Auftrags zum Schutz der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG (siehe Abschnitt 5.2.5.2), beide in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG, ab. Zusätzlich verpflichtet das Grundrecht auf Berufsfreiheit nach Art. 12 GG auch die Arbeitsverwaltung auf einen Schutz vor Benachteiligungen bei der Berufswahl und -ausübung (siehe Abschnitt 5.2.5.3).

Gleichheitssatz und Diskriminierungsverbote

Der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) und die Diskriminierungsverbote (Art. 2 und 3 GG) stehen in einer Wechselbeziehung zueinander, wobei den Diskriminierungsverboten ein bedingter Vorrang vor dem allgemeinen Gleichheitssatz zukommt.

Die Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG wurden und werden zum Teil ausschließlich als Verbot der *unmittelbar* auf eine der genannten Kategorien zielenden Benachteiligung verstanden (BVerfG vom 22.05.1975 – 2 BvL 13/73, Rn. 100; BVerfG vom 17.05.1983 – 2 BvR 731/80, Rn. 61–63; Osterloh, in Sachs, GG, Art. 3 Rn. 255). Gegen eine Erweiterung des Verbots auch auf *mittelbare* Diskriminierungen wurde argumentiert, dass eine Verpflichtung zur Beseitigung tatsächlicher gesellschaftlicher Ungleichbehandlungen die Möglichkeiten des Staates überfordere. Es müsse dann das Prinzip der formalen Gleichheit aufgegeben werden, weil gerade dieses die Grundlage für faktische Ungleichheit sei (Langenfeld in Maunz und Dürig, Art. 3 Abs. 3 Rn. 18; Starck in Mangoldt et al. 2010, Art. 3 Rn. 372).

In der Konsequenz erhält der Diskriminierungsschutz des GG gegenüber dem europäischen und internationalen Diskriminierungsschutz (siehe Abschnitt 5.2.6 und 5.2.7) nur eine blasse Konturierung der besonderen Diskriminierungsrisiken. Wenn die faktischen Auswirkungen von Regelungen und Maßnahmen der öffentlichen Hand nur am allgemeinen Gleichheitssatz gemessen werden können, gehen alle Belange in einer Gesellschaft gleichermaßen in die Prüfung einer gerechtfertigten Ungleich- oder Gleichbehandlung

ein und die Aufmerksamkeit für besonders vulnerable Gruppen und spezifische Diskriminierungsrisiken geht verloren (in diesem Sinne auch Dern 2012, S. 115). In der Rechtsliteratur gewinnt die Einbeziehung der mittelbaren Diskriminierung in die Auslegung des Art. 3 Abs. 3 GG in den letzten Jahren deutlich an Zustimmung (Osterloh in Sachs, Art. 3 Rn. 255; Jarrass und Pieroth 2014, Art. 3 Rn. 115). Auch in der neuen Rechtsprechung des BVerfG scheint eine Neuausrichtung zu erfolgen. In der Entscheidung zum Leistungsausschluss von Ausländer_innen vom Elterngeld (BVerfG vom 10.07.2012 – 1 BvL 2/10, Rn. 73, 74; ähnlich bereits BVerfG vom 18.06.2008 – 2 BvL 6/07) und zum Elterngeld (BVerfG 08.06.2016 – 1 BvR 3634/13, Rn. 22) wird die mittelbare Benachteiligung von Frauen auch als Diskriminierung im Sinne des Art. 3 Abs. 3 GG bewertet, weil ein enger Bezug zur Mutterschaft vorliege und damit eine besondere Nähe zu Formen der unmittelbaren Diskriminierung.

Die Erweiterung des Diskriminierungsverbots auf alle Diskriminierungsformen entspricht auch einem modernen Verständnis der sozialen Dimension der Gleichheitsrechte. Gleichheit ist kein neutraler Maßstab, sondern integraler Bestandteil des Sozialstaatskonzepts (Baer, NZS 2014, S. 1). Gerade für die öffentlichen Sozialleistungsträger spielt ein solches integrales Konzept des Diskriminierungsschutzes eine besondere Rolle, um nicht nur Benachteiligungen aufzudecken, die auf eine Diskriminierungskategorie zielen, sondern auch die Strukturen und Mechanismen, die bestimmte Personengruppen wegen eines realen oder zugeschriebenen Identitätsmerkmals ausgrenzen oder benachteiligen.

Erweitert wurde das Diskriminierungsverbot für die Dimensionen des Geschlechts und der Behinderung, die in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 und Art. 3 Abs. 3 Satz 3 GG um eine besondere Förderpflicht des Staates und damit den Auftrag zum Ausgleich tatsächlicher Benachteiligung ergänzt wurden (BVerfG vom 05.04.2005 – 1 BvR 774/02; Fuchsloch 1995; Welti 2005). Der sozialstaatliche Auftrag umfasst die Verpflichtung, die erforderlichen Vorkehrungen bereitzustellen, um eine reale Angleichung der Verhältnisse zu erreichen (Welti 2015b, S. 268).

Die Privilegierung dieser beiden Dimensionen wird allerdings zunehmend infrage gestellt (zum Meinungsstand: Boysen in Münch und Kunig 2012, Art. 3 Rn. 126 ff.), weil die sozialstaatliche Dimension der Gleichheitsrechte auf eine Beseitigung von Ungleichheit für alle Diskriminierungsdimensionen führt (Dreier in Dreier 2013, Art. 3 Vorb. Rn. 101). Der Bezug der Gleichheitsrechte zu den Freiheitsrechten (der Entfaltungsfreiheit des Menschen als grundlegende Rechtsposition aus Art. 2 Abs. 1 GG) ebenso wie der Menschenwürdegehalt der Diskriminierungsverbote sprechen gegen eine Beibehaltung der Hierarchisierung der verschiedenen Dimensionen (Rudolf in Rudolf und Mahlmann 2007, § 6 Rn. 14; Baer, ZRP 2002, S. 294; Dern 2012, S. 118 ff.).

Kontrovers diskutiert wird auch die weitergehende Frage, ob und wann aus dem Gleichheitssatz eine Berechtigung oder Verpflichtung zum Nachteilsausgleich abzuleiten ist. Die traditionelle Grundrechtslehre geht hier noch immer von einem weiten Beurteilungsspielraum der Gesetzgebung aus (Huster in Friauf und Höfling, Stand 2016, Art. 3 Rn. 105 ff.; Kischel in Epping und Hillgruber, Stand 2013, Art. 3 Rn. 101). Danach verstößt weder der Ausgleich von tatsächlichen Unterschieden gegen den Gleichheitssatz noch der Verzicht auf einen Nachteilsausgleich. Im Bereich der Arbeitsverwaltung wären die Bestimmungen zur besonderen Förderung von benachteiligten Personengruppen zwar jederzeit zulässig, nicht aber auf der Grundlage des Gleichheitssatzes einzufordern.

In eine andere Richtung geht die neuere Rechtsprechung des BVerfG (BVerfG vom 10.07.2012 – 1 BvL 2/10; vom 07.02.2012 – 1 BvL 14/07; vom 16.03.2011 – 1 BvR 591/08), welches Differenzierungen auf der Grundlage empirisch ermittelter verschiedenartiger Bedarfssituationen akzeptiert und hierzu verpflichtet. Für die Arbeitsverwaltung ist diese Orientierung von besonderer Bedeutung, um tragfähige Kriterien für Gleichbehandlung und Differenzierung zu gewinnen. Durch rein formale Unterscheidungen nach dem Alter, der Schwerbehinderung oder der Staatsangehörigkeit lassen sich ungleiche Behandlungen nur selten

rechtfertigen, abgestellt werden muss auf die individuellen und realen Bedarfe. Auch bietet die eher zufällige Zuordnung (z. B. Einkommen des/der Partner_in, Aufenthaltsstatus) entweder zur Arbeitsförderung (SGB III) oder zur Grundsicherung (SGB II) keinen tragfähigen Sachgrund für eine ungleiche Leistungsgewährung (Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG).

Erst im Kontext mit dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG entwickelt der Gleichheitssatz eine Verpflichtung der Sozialleistungsträger zur Gewährleistung von chancengleichem Zugang zu den verfügbaren Leistungsangeboten und als Spiegelbild auch einen subjektiv-individuellen Anspruch. Es gibt zwar kein verfassungsrechtlich gesichertes Recht auf den Ausgleich jeglicher sozialer oder individueller Ungleichheit; die ungleichen Ausgangslagen dürfen jedoch bei der Gewährung von Sozialleistungen nicht unberücksichtigt bleiben (BVerfG vom 08.05.2013 – 1 BvL 1/08).

Für die Arbeitsverwaltung wird der Ausgleich bestehender Ungleichheiten beim Zugang zum Arbeitsmarkt gesetzlich vorgegeben (§ 1 Abs. 1 SGB I, § 1 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 2 SGB III, §§ 1 Abs. 2 Satz 2 und Satz 3 Nr. 2, 14 Satz 1 SGB II) und hierzu das Instrumentarium der aktiven Arbeitsmarktförderung bereitgestellt. Die Mechanismen der Arbeitsmarktintegration setzen nach den Grundsätzen der Arbeitsverwaltung⁷⁴ an der individuellen Passung der Arbeitsuchenden für die Gegebenheiten des Arbeitsmarkts an, nicht aber an der Wechselwirkung zwischen Arbeitsmarkt und Arbeitsuchenden (siehe auch Abschnitt 5.3.6.2).

Rechtsprechung und Literatur haben den Blick in den letzten Jahren auch auf Ungleichheit durch strukturelle Umsetzungsprobleme gerichtet. Wenn sich zeigt, dass eine gesetzliche Regelung in der Praxis ihr Ziel nicht erreicht, weil es etwa an Kontrollmechanismen mangelt oder die Gesetzesanwendung aus anderen Gründen die intendierten Ergebnisse nicht bewirkt, so wirkt die mangelhafte Praxis auf die Gestaltung der Rechtsnorm zurück und verlangt aus Gründen des Gleichheitsschutzes nach Änderungen oder Ergänzungen, die dafür sorgen, dass die Adressat_innen gleichermaßen erreicht werden (Kischel in Epping und Hillgruber, Stand 2013, Art. 3 Rn. 119; Englisch in Stern und Becker 2015, Art. 3 Rn. 56). Art. 3 Abs. 1 GG gebietet danach, dass ein materielles Recht „in ein normatives Umfeld eingebettet sein muss, welches die Gleichheit (...) auch hinsichtlich des tatsächlichen Erfolges prinzipiell gewährleistet“. (BVerfG vom 27.06.1991 – 2 BvR 1493/89 zur Steuerbelastung).

Für den Bereich der Arbeitsverwaltung kann dies bedeuten, dass Leistungen, die von bestimmten Personengruppen unterproportional in Anspruch genommen werden, besser auf diese Gruppen zugeschnitten werden müssen. Hierfür bedarf es eines Controllinginstruments zur Prüfung der Passgenauigkeit, der Verteilung von Förderleistungen und des Verhältnisses von Bedarf und Verfügbarkeit der einzelnen Leistungen.

Gleichachtungsprinzip

Die Verpflichtung aller öffentlichen Gewalt auf den Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) beinhaltet eine gleiche Achtung der individuellen Bedarfe jedes Menschen, die zu einem Leben in Würde unerlässlich sind. Die Ausgrenzung von Menschen aus wichtigen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens verstößt gegen die Menschenwürde (BSG vom 17.10.1990 – 11 RAR 129/89; BVerfG vom 09.02.2010 – 1 BvL 1/09).

74 Insbesondere § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB III: „Dabei ist insbesondere durch die Verbesserung der individuellen Beschäftigungsfähigkeit Langzeitarbeitslosigkeit zu vermeiden.“; § 1 Abs. 2 Nr. 2: „Die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere ... 2. die individuelle Beschäftigungsfähigkeit durch Erhalt und Ausbau von Fertigkeiten, Kenntnissen und Fähigkeiten fördern, ...“; § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB II: „Die Grundsicherung für Arbeitsuchende soll die Eigenverantwortung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten und Personen, die mit ihnen in einer Bedarfsgemeinschaft leben, stärken und dazu beitragen, dass sie ihren Lebensunterhalt unabhängig von der Grundsicherung aus eigenen Mitteln und Kräften bestreiten können.“; § 1 Abs. 2 Nr. 2: „Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass ... 2. die Erwerbsfähigkeit einer leistungsberechtigten Person erhalten, verbessert oder wieder hergestellt wird, ...“

Ob die Beteiligung am Arbeitsleben ein unverzichtbarer Bestandteil eines menschenwürdigen Lebens ist, bleibt umstritten. So wurde die Verletzung der Menschenwürde oft nur in materieller Verelendung, nicht aber im Ausschluss vom Arbeitsmarkt gesehen (BVerfG, Vorprüfungsausschuss, vom 20.09.1983 – 2 BvR 1445/83; OVG NRW vom 06.06.1991 – 13 A 1708/90). In der Literatur werden zwar Bedenken zur Vereinbarkeit von Menschenwürde und fehlendem Zugang zum Arbeitsmarkt geäußert (Bergmann in Renner et al. 2016, § 61 AsylG, Rn. 4; Schröder in Hofmann 2015, § 61 AsylG, Rn. 2), letztlich wird aber auf die Sicherung der Menschenwürde durch monetäre Sozialleistungen verwiesen.

Die Reduzierung der Menschenwürde auf die Ausstattung mit materiellen Gütern zur Existenzsicherung ist jedoch höchst problematisch. So stellte das LSG Berlin im Zusammenhang mit einer Arbeitserlaubnis fest:

„Der generelle Ausschluss jeder Möglichkeit, sich und seiner Familie selbstverantwortlich eine Lebensgrundlage zu schaffen, widerspricht dem Schutz der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG).“ (LSG Berlin vom 17.08.2001 – L 4 AL 16/00; so bereits BSG vom 17.10.1990 – 11 RAr 129/89)

Die grundsätzliche Möglichkeit, sich beruflich zu betätigen und seinen Lebensunterhalt selbst zu verdienen, gehört zu dem, was einen Menschen in seiner Identität ausmacht und ein würdiges Leben kennzeichnet. Hier wirken auch Wertungen der europäischen und internationalen Konventionen auf die Konturen des Würdebegriffs ein (Recht auf Arbeit und das Recht, seinen Lebensunterhalt zu verdienen, in Art. 6 des UN-Sozialpakts, Art. 1 der Europäischen Sozialcharta und besonders deutlich in Art. 27 der UN-BRK).

Der enge Zusammenhang von persönlicher Identität und Teilnahme am Arbeitsleben führt zu einer sozialstaatlichen Verpflichtung, zum Schutz der Menschenwürde fördernd einzugreifen. Es besteht dabei ein weiter Gestaltungsspielraum, welcher nur durch das Verbot, nichts oder offensichtlich zu wenig zu tun (Untermaßverbot), begrenzt wird (Heinig 2008, S. 402; Dern 2012, S. 135 f.).

Gleichzeitig sind auch die Grundrechte auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG und die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG nicht ohne einen Menschenwürdekern zu verstehen. Aus dem Zusammenwirken dieser Grundrechte lässt sich der Zugang zu Arbeit als Teil eines menschenwürdigen Lebens ableiten (BSG vom 28.03.1990 – 9b/7 RAr 92/88). Das Verbot der Diskriminierung beim Zugang zum Arbeitsmarkt und hinsichtlich der Möglichkeit einer Berufsausübung steht daher in engem Zusammenhang mit der sozialstaatlichen Verpflichtung zum Schutz der Menschenwürde. Den Arbeitsagenturen und den Jobcentern ist die Verantwortung für die Umsetzung dieser Verpflichtung übertragen.

Berufsfreiheit als soziales Teilhaberecht

Art. 12 GG gewährleistet das Recht der freien Berufswahl und stellt zunächst eine Konkretisierung des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG dar. Der Berufsschutz des Art. 12 GG richtet sich gegen staatliche Eingriffe in die Entscheidungsfreiheit des Menschen, zielt aber auch auf staatliche Leistungen zur Realisierung einer beruflichen Teilhabe in der Gesellschaft (BVerfG vom 18.07.1972 – 1 BvL 32/70; BVerfG vom 08.05.2013 – 1 BvL 1/08).

Eine solche Zielbestimmung verlangt konkrete Maßnahmen zur Herstellung von Chancengleichheit und zur Bereitstellung von Vorkehrungen, die einen Berufszugang für alle Menschen entsprechend ihren Bedarfen, Bedürfnissen und Voraussetzungen ermöglichen. Die Berufswahlfreiheit nach Art. 12 GG findet ihren konkreten Ausdruck für die Rechtsbereiche der Arbeitsverwaltung in dem Leistungskriterium der „Neigung“.

Art. 12 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip verschafft keinen unbeschränkten Anspruch auf Leistungen, um den eigenen Berufswunsch zu realisieren, wohl aber sind die Neigungen und Wünsche der Betroffenen ein wichtiges Kriterium für die Ermessensentscheidung über Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung (BSG vom 15.10.2014 – B 12 KR 17/12 R, Rn. 37). Diskriminierungsrisiken ergeben sich, wenn die Berufsfreiheit wegen eines geschützten Kriteriums geringer berücksichtigt wird als bei Vergleichsgruppen; der allgemeine Gleichheitssatz ist verletzt, wenn eines der beiden Systeme (SGB II und SGB III) ohne einen hinreichenden Unterscheidungsgrund einen geringeren Berufsschutz bietet als das andere.

5.2.6 Einwirkungen des Rechts der Europäischen Union

Die Verträge und die Rechtsetzung in diesem Kompetenzbereich

Der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) enthält keinen allgemeinen Gleichheitssatz, sondern lediglich in Art. 18 AEUV ein Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit für Angehörige eines Mitgliedstaates und in Art. 19 AEUV eine Kompetenznorm für die Rechtssetzung im Bereich des allgemeinen Diskriminierungsschutzes.

Dennoch gehört nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) der „allgemeine Gleichheitsgrundsatz zu den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts“, abgeleitet aus der Verpflichtung auf die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Wertetraditionen der Mitgliedstaaten (EuGH vom 22.11.2005 – C 144/04 „Mangold“; Haag in Bieber et al. 2015, S. 59 f.; Epiney in Calliess und Ruffert 2011, Art. 19 Rn. 2; Bieback in Fuchs 2013, S. 729 f.). Durch diesen Grundsatz können auch nicht kodifizierte Diskriminierungsverbote im EU-Recht wirksam werden, wenn sie einem allgemeinen Schutzstandard, zu- meist abgeleitet aus internationalen Menschenrechtskonventionen, in Europa entsprechen.

Mit dem Amsterdamer Vertrag von 1997 (ABl. C 340, S. 173) wurde in Art. 13 EGV (jetzt Art. 19 AEUV) der Europäischen Union die Kompetenz zugewiesen, Regelungen zur Bekämpfung von Diskriminierungen zu erlassen. Gleichzeitig wurde Art. 141 EGV um den Abs. 3 (jetzt Art. 157 Abs. 3 AEUV) ergänzt, der dem europäischen Gesetzgeber die umfassende Kompetenz zur Gesetzgebung im Bereich der Gleichbehandlung und Chancengleichheit von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen zuwies.

In den Bereichen, in denen der EU im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) die Zuständigkeit übertragen wurde, wird durch die Gesetzgebung der EU verbindliches Recht geschaffen, welches entweder unmittelbar die Behörden und Gerichte in Deutschland bindet (Verordnungen) oder die Gesetzgebung verpflichtet, dieses Recht in nationales Recht zu übertragen (Richtlinien) (Art. 288 AEUV). Nicht rechtzeitig umgesetzte Richtlinien sind unmittelbar von den Behörden und Gerichten anzuwenden, wenn die Handlungspflichten entsprechend konkret benannt werden (EuGH vom 01.07.2010 – C-194/08 – „Gassmayr“, Rn. 44 f.; BAG vom 11.12.2012 – 3 AZR 684/10).

Diskriminierungsverbote finden sich zunächst in den Antidiskriminierungsrichtlinien (5.2.6.2), daneben in Hinblick auf die ethnische Herkunft auch in den Migrations- und Asylrichtlinien (5.2.6.3) sowie für Unionsbürger_innen in der FreizügigkeitsRL 2004/38/EG, der ArbeitnehmerVO 492/2011/EU und der KoordinierungsVO (EG) Nr. 883/2004 (5.2.6.4). Für türkische Arbeitnehmer_innen und ihre Familienangehörigen mit rechtmäßigem Aufenthalt gilt auf der Grundlage der Assoziationsratsbeschlüsse ein vergleichbares sozialrechtliches Diskriminierungsverbot (siehe Abschnitt 5.2.6.5). Im Bereich der Anwendung dieser Rechtssetzung sind zusätzlich die Menschenrechtsgarantien der Grundrechte-Charta der EU (GRC) zu beachten (siehe Abschnitt 5.2.6.6).

Die Antidiskriminierungsrichtlinien

Für die Arbeitsverwaltung sind drei Antidiskriminierungsrichtlinien relevant:

- **die Rahmenrichtlinie Beschäftigung 2000/78/EG⁷⁵** für die Kategorien Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Ausrichtung,
- **die Antirassismus-RL 2000/43/EG⁷⁶** für rassistische Diskriminierungen,
- **die Gender-RL 2006/54/EG⁷⁷** für die Kategorie des Geschlechts.

Die Anwendung der Rahmenrichtlinie im Bereich der Arbeitsverwaltung ist strittig. Einerseits wird in den Geltungsbereich nach Art. 3 Abs. 1 lit. b der RL ausdrücklich der „Zugang zu allen Formen und allen Ebenen der Berufsberatung, der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Umschulung, einschließlich der praktischen Berufserfahrung“ einbezogen; öffentliche Stellen werden ebenso erfasst wie private. Andererseits enthält die RL jedoch in Art. 3 Abs. 3 eine Ausschlussklausel „für Leistungen jeder Art seitens der staatlichen Systeme oder der damit gleichgestellten Systeme einschließlich der staatlichen Systeme der sozialen Sicherheit oder des sozialen Schutzes“.

Der Blick auf die englische und französische Fassung des Art. 3 Abs. 3 der RL 2000/78⁷⁸ zeigt jedoch, dass lediglich die Geldzahlungen der Sozialversicherungs- und ähnlicher Systeme ausgenommen werden sollten (Husmann 2005, S. 109; Bieback, 2006, S. 145; Schiek 2007, § 2 Rn. 8; Huster und Kießling 2016, § 6 Rn. 98; andere Ansicht: Eichenhofer, 2004). Da aus dem Bereich des Sozialrechts nur der Zugang zu Beschäftigung von der RL erfasst wird, spricht vieles dafür, dass nicht die Leistungen der Arbeitsmarktintegration, sondern nur finanzielle Transferleistungen ausgeschlossen werden sollten. Für dieses Ergebnis spricht zusätzlich die Übereinstimmung des Anwendungsbereichs mit den beiden anderen Antidiskriminierungsrichtlinien (Bieback 2006, S. 145; Huster und Kießling 2016, § 6 Rn. 100).

Damit werden die Leistungen der Beratung, Vermittlung und der Arbeitsmarktintegration einschließlich der Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (siehe Glossar, S. 344) für alle im AGG genannten Kategorien von einer der drei Antidiskriminierungs-RL erfasst. Da intersektionelle Überschneidungen verschiedener Dimensionen sehr häufig sind, kann es auch zu einer parallelen Anwendung von zwei oder drei Richtlinien kommen.

Die Intention der Richtlinien zielt nicht nur auf eine Abwehr von Eingriffen, sondern enthält vor allem eine soziale Dimension, die auf die Gleichheit und soziale Teilhabe aller Bürger_innen in einem „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zielt (Erwägungsgrund 9 RL 2000/78/EG; Bieback in Fuchs 2013, Art. 19 AEUV, Rn. 7; Raasch, KJ 2004).

Die Richtlinien weisen durch Einbeziehung der mittelbaren Diskriminierung den Weg von der formalen zur substantziellen Gleichheit, bleiben aber bei der negativen Stigmatisierung der Benachteiligung stehen und verpflichten nicht zu institutionellen Vorkehrungen und positiven Maßnahmen zur Herstellung realer Gleichheit.

75 RL 2000/78/EG des Rates vom 27. November 2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 02.12.2000, Nr. L 303, S. 16–22.

76 RL 2000/43/EG des Rates vom 29. Juni 2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 19.07.2000, Nr. L 180, S. 22–26.

77 RL 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen (Neufassung), Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften vom 26.07.2006, Nr. L 204, S. 23–36.

78 „payments of any kind made by state schemes ...“, „versements de toute nature effectués par les régimes publics...“

Die Richtlinien im Bereich der Migration und der Flüchtlingsaufnahme

Die Richtlinien der EU im Bereich der Migration (Ermächtigung in Art. 79 AEUV) und der Flüchtlingsaufnahme (Ermächtigung in Art. 78 AEUV) beinhalten zum Teil Regelungen zur Gleichbehandlung mit Inländer_innen oder anderen Ausländer_innen im Bereich des Zugangs zum Arbeitsmarkt und des Anspruchs auf Sozialleistungen. Die Arbeitsverwaltung ist an konkrete Gleichheitsgebote oder Teilhabeansprüche gebunden, soweit die Richtlinien nicht oder nicht ausreichend ins Sozialrecht umgesetzt sind (EuGH, Urteil vom 05.10.2004 – C-397/01; Hailbronner 2007, 6 ff.).

Diskriminierungsverbot wegen der Staatsangehörigkeit für Unionsbürger_innen

In Art. 18 AEUV findet sich das allgemeine Diskriminierungsverbot wegen der Staatsangehörigkeit für Angehörige der Mitgliedstaaten, konkretisiert für Arbeitnehmer_innen einschließlich Arbeitsuchender in Art. 45 AEUV. Das allgemeine Diskriminierungsverbot für Unionsbürger_innen wird in Art. 24 Abs. 1 der Freizügigkeits-RL 2004/38/EG aufgegriffen, es hängt jedoch nach der jüngsten Rechtsprechung des EuGH von einem bestehenden rechtmäßigen Aufenthalt nach Art. 7 RL 2004/38/EG (vom 11.11.2014 – C-333/13 „Dano“; vom 15.09.2015 – C-67/14 „Alimanovic“) ab.

Unmittelbare Geltung haben die Diskriminierungsverbote nach Art. 5 ArbeitnehmerVO 492/2011 für arbeitsuchende Unionsbürger_innen, Art. 7 für Unionsbürger_innen mit einem Status als Arbeitnehmer_in und Art. 10 für die Kinder von Arbeitnehmer_innen. Für Sozialleistungen u. a. im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit enthält Art. 4 KoordinationsVO 833/2004 ein Gleichbehandlungsgebot, soweit grenzüberschreitende Sachverhalte betroffen sind.

Die Arbeitsverwaltung hat diese Gleichheitsgebote bei den Leistungen der Arbeitsmarktintegration anzuwenden, auch wenn sich keine entsprechende Regelung im Sozialgesetz findet oder eine nationale Rechtsnorm im Widerspruch zu den Rechtspositionen von Unionsbürger_innen und ihren Familienangehörigen steht.

Sozialrechtliches Diskriminierungsverbot für türkische Arbeitnehmer_innen und ihre Familienangehörigen

Der „Beschluss 1/80 des Assoziationsrates EWG-Türkei über die Entwicklung der Assoziation“ vom 19.09.1980 (ARB 1/80) verfügt mit Art. 9 über ein Diskriminierungsverbot, welches für türkische Arbeitnehmer_innen und ihre Familienangehörigen jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit untersagt. Die Regelung verweist auf das Diskriminierungsverbot des EWG-Vertrags, deshalb kann heute Art. 18 AEUV als Auslegungshilfe herangezogen werden (Höller in Fuchs 2013, Teil 12, Rn. 31).

Art. 3 Abs. 1 ARB 3/80 enthält ein spezielles sozialrechtliches Diskriminierungsverbot, welches vom EuGH lediglich als Konkretisierung der allgemeinen Regelung des Art. 9 des ARB 1/80 bewertet wurde (EuGH vom 14.01.2015 – C-171/13 „Demirci“, Rn. 50; EuGH vom 26.05.2011 – C-485/07, Rn. 74). Das Diskriminierungsverbot ist unmittelbar anwendbar und kann Leistungsansprüche auch dann begründen, wenn gesetzliche Ausschlussklauseln für Ausländer_innen (BAB, BvB etc.) bestehen.

Die Europäische Grundrechtecharta

Die Grundrechtecharta (GRC vom 18.12.2000, ABl. EG 2000/C 364/01, geändert durch ABl. EG 2007/C 303/01) wurde mit der vollständigen Ratifizierung des Vertrags von Lissabon zum 01.12.2009 ebenfalls verbindlich.

Im Wesentlichen fasst die GRC die bereits im Europäischen Primär- und Sekundärrecht vorhandenen Grundrechtepositionen zusammen und stellt ihre Verbindlichkeit heraus. Die innerstaatliche Wirkung der Grundrechtecharta ist auf die Gebiete beschränkt, auf denen die EU von ihrer Rechtsetzungskompetenz Gebrauch gemacht hat (Art. 51 GRC; EuGH vom 10.07.2014 – C-198/13 „Julian Hernández u. a.“; EuGH vom 26.02.2013 – C-617/10 „Franson“); das Diskriminierungsverbot des Art. 21 GRC wirkt also nur vermittelt über Richtlinien und Verordnungen. Über die Antidiskriminierungsrichtlinien hinaus wirkt die GRC auch im Zusammenhang mit dem allgemeinen Diskriminierungsverbot, welches aus Art. 19 AEUV abzuleiten ist (EuGH vom 22.11.2005 – C 144/04 „Mangold“). Die GRC kann also auch im Bereich von Diskriminierungen wegen der „sozialen Herkunft“ wirken. Gleichzeitig wurde mit der GRC ein Grundrechtekonzept für die Union geschaffen, welches zu einer Neuausrichtung des deutschen Grundrechtsverständnisses und zu einer Entwicklung hin zu einer Vereinheitlichung der europäischen Grundrechtekonzepte führt (Thym, JZ 2015, 53–63). Der Gleichheitskonzeption der GRC kommt damit eine maßgebliche Funktion für die Bestimmung des Diskriminierungsbegriffs auch im Sozialrecht zu.

Die Schutzvorschriften zu den Merkmalen oder Gruppen Minderheiten, Religionen, Sprachen (Art. 22), Geschlecht (Art. 23), Kinder (Art. 24), ältere Menschen (Art. 25) und Menschen mit Behinderungen (Art. 26) sind überwiegend nicht als zusätzliche Rechtsansprüche, sondern als Grundsätze zu betrachten. Für den Bereich der Arbeitsverwaltung werden die Kriterien der verschiedenen Antidiskriminierungsrichtlinien verstärkt und teilweise auch in ihren Inhalten beeinflusst.

Die Diskriminierungsverbote der GRC haben – anders als die Verbote der Antidiskriminierungsrichtlinien – keinen absoluten Charakter⁷⁹, sondern sind grundsätzlich Rechtfertigungen zugänglich, soweit diese sachlich begründet sind und zu verhältnismäßigen Ergebnissen führen (Rossi in Calliess und Ruffert, 2011, Art. 21 Rn. 9; Latzel 2015, S. 663). Allerdings wird für unmittelbare Diskriminierungen zumindest eine rechtliche Eingriffsgrundlage gefordert (Jarass 2013, Art. 21 Rn. 26; Kugelmann in Merten und Papier 2010, § 160 Rn. 19, 46).

Im Übrigen müssen die Rechtfertigungsgründe auf objektive, von den Diskriminierungsdimensionen unabhängige Erwägungen gestützt werden. Ungleichbehandlungen sind dabei stets am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen, d.h., sie müssen gesetzmäßig, geeignet und erforderlich sein, und die Wirkungen der Ungleichbehandlung dürfen nicht in einem Missverhältnis zum Zweck der Regelung stehen (EuGH vom 12.01.2010 – C-229/08 „Wolf“, Rn. 35; vom 13.09.2011 – C-447/09 „Prigge u. a.“, Rn. 66; vom 15.05.1986 – C-222/84 „Johnston“, Rn. 40; vom 26.10.1999 – C-273/97 „Sirdar“, Rn. 25). Der Grundsatz der Gleichbehandlung soll dabei möglichst schonend in Einklang mit den öffentlichen Belangen oder Anliegen Dritter gebracht werden (EuGH vom 22.05.2014 – C-356/12 „Glatzel“, Rn. 52).

5.2.7 Einwirkungen des Rechts des Europarats

Der Europarat, gegründet am 05.05.1949 in London, ist eine europäische internationale Organisation mit 47 Mitgliedstaaten; er ist organisatorisch nicht mit der EU verbunden. Das wichtigste vom Europarat geschaffene Übereinkommen ist die Europäische Menschenrechtskonvention (siehe Abschnitt 5.2.7.1). Für die Arbeitsverwaltung ist zusätzlich die Europäische Sozialcharta (siehe Abschnitt 5.2.7.2) von Bedeutung.

79 Nach den Antidiskriminierungsrichtlinien sind unmittelbare Diskriminierungen Rechtfertigungen nur dann zugänglich, wenn sie gesetzlich festgelegt sind, nicht jedoch allgemein durch ein legitimes Ziel, siehe EuGH vom 12.12.2013 – C-267/12 „Hay“.

Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) ist ein völkerrechtlicher Vertrag des Europarats, der durch Gesetz vom 07.08.1952 ratifiziert wurde (BGBl. 1952, Teil II, S. 685) und in Deutschland auf der Ebene eines Bundesgesetzes von allen Behörden und Gerichten unmittelbar anzuwenden ist. Die Wertungen der EMRK in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) können die Wirkungsweise der Grundrechte erweitern oder konturieren, sie können sie aber nicht schmälern (BVerfG vom 14.10.2004 – 2 BvR 1481/04; BVerfG vom 04.05.2011 – 2 BvR 2333/08). Da die EMRK auf Freiheitsgrundrechte ausgerichtet ist, können sozialrechtliche Ungleichbehandlungen nur sehr eingeschränkt erfasst werden. Ein allgemeines Diskriminierungsverbot wurde erst mit dem 12. Zusatzprotokoll eingeführt, welches von Deutschland nicht ratifiziert wurde.

Durch die aktive Arbeitsmarktförderung kann jedoch das Recht auf Privatleben nach Art. 8 EMRK berührt sein, weil es auch das Recht auf den Zugang zu Ausbildung und Beruf umfasst. Obwohl Art. 8 EMRK als Abwehrrecht konstruiert ist, können sich daraus auch staatliche Schutzpflichten ergeben (EGMR vom 26.05.1994 – 16/1993/411/490; EGMR vom 04.12.2007 – 44362/04), nicht aber Fürsorge- oder Leistungspflichten.

Handlungsweisen im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung (Verweigerung einer Maßnahme, von der ein Arbeitsplatz abhängt; Vermittlung in sexuelle Dienstleistungen; Nutzung der Privatwohnung) können in das Privatleben eingreifen und durch eine Benachteiligung (etwa in Bezug auf die Dimensionen Geschlecht, Religion, Alter) gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 14 EMRK verstoßen. Die Anwendung setzt nicht voraus, dass ein Grundrechtsverstoß tatsächlich vorliegt; es muss aber zumindest ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts nachgewiesen werden (EGMR vom 13.04.2006 – 55170/00 „Kosteski/frühere jugoslawische Republik Mazedonien“). Art. 14 EMRK beinhaltet kein striktes Diskriminierungsverbot und entspricht daher eher dem allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG als den Diskriminierungsverboten des Art. 3 Abs. 3 GG oder den Antidiskriminierungsrichtlinien der EU (Milej, NVwZ 2013).

Auch Art. 7 der GRC erfasst das Recht auf Privatleben, die Reichweite dieses Menschenrechts ist nach Art. 53 GRC in Übereinstimmung mit dem entsprechenden Recht der EMRK auszulegen. So bietet die EMRK materiell rechtlich keinen Diskriminierungsschutz, der über das EU-Recht hinausgeht; sie eröffnet aber einen völlig eigenständigen Rechtsschutzmechanismus mit der Möglichkeit der Klageerhebung im Individualrechtsverfahren (welches es zum EuGH nicht gibt) vor dem EGMR.

Die Europäische Sozialcharta (ESC)

Die ESC ist eine Konvention des Europarats zur Regelung der individuellen sozialen Grundrechte. In Deutschland ist sie seit 1965 im Rang eines Bundesgesetzes in Kraft (BGBl. 1964, Teil II, S. 1262). Sie enthält Regelungen im Bereich der Berufsberatung, des Zugangs zu Ausbildung und zur Inanspruchnahme sozialer Dienstleistungen.

Überwiegend werden in den Vorschriften der ESC keine unmittelbar anwendbaren Anspruchsgrundlagen (self-executing) gesehen. Auch das BVerfG (BVerfG vom 20.10.1981 – 1 BvR 404/78) hat sich in dieser Frage noch nicht festlegen wollen, bestätigt jedoch in einer jüngeren Entscheidung (BVerfG vom 08.05.2013 – 1 BvL 1/08) die völkerrechtliche Verpflichtung, die Anforderungen der ESC zu beachten. Vorausgegangen war eine Entscheidung des BVerwG (BVerwG vom 15.12.2010 – 6 C 9.09), welche sich ausdrücklich auf Art. 10 ESC (Zugang zu Berufsausübung) berief. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass die ESC zunehmend Bedeutung bei der Auslegung von nationalen Rechtsnormen gewinnen wird.

Für die Arbeitsverwaltung ist die von der Kontrollkommission betonte Dimension der staatlichen Handlungspflichten, die sich aus der ESC ableiten, besonders wichtig. Als zentrale Werte gelten dabei die individuelle Selbstbestimmung, die Würde, die Gleichheit und die Solidarität (Cullen, HRLR 2009).

Die ESC enthält kein ausdrückliches Diskriminierungsverbot, bezeichnet aber grundlegende soziale Rechte, die allen Menschen gleichermaßen zukommen sollen. So werden die Staaten in Art. 1 und 9 ESC verpflichtet, eine kostenlose Berufsberatung bereitzustellen, ebenso eine Arbeitsvermittlung (Art. 1) und einen leichten Zugang zur Berufsausbildung (Art. 10).

Die revidierte Fassung vom 03.05.1996 mit weitergehenden Schutznormen (z.B. Chancengleichheit bei Familienpflichten, Art. 27) und insbesondere der Möglichkeit, eine Kollektiv- bzw. Verbandsklage (siehe Glossar, S. 345) beim Komitee für Soziale Rechte des Europarats einzureichen, ist bislang von der Bundesrepublik nicht ratifiziert worden, befindet sich aber seit Jahren in der parlamentarischen Diskussion.

5.2.8 Einwirkungen der UN-Konventionen

Das Anliegen aller UN-Menschenrechtsdeklarationen, beginnend mit der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 (siehe Art. 1 Nr. 3), war es, den Grundsatz der Nichtdiskriminierung als allgemeines Menschenrechtsprinzip und Querschnittsaufgabe zu proklamieren (Bernstorff, ZaöRV 2007, S. 1042).

Lange Zeit wurde den UN-Konventionen in der deutschen Rechtsprechung und Literatur lediglich die Funktion von Programmsätzen zugewiesen; die neuere Rechtsprechung des BVerfG (BVerfG vom 26.10.2004 – 2 BvR 955/00; BVerfG vom 19.09.2006 – 2 BvR 2115/01) zeigt jedoch die Verpflichtung auf, den Inhalt der Konventionen bei der Auslegung und Anwendung von nationalem Recht, einschließlich des Verfassungsrechts, zu berücksichtigen.

UN-Zivilpakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)

Der UN-Zivilpakt vom 16.12.1966, in Kraft seit dem 23.03.1976, ist in Deutschland durch Ratifizierung seit 1973 in Kraft (BGBl. 1973, Teil II, S. 1533).

Der UN-Zivilpakt verfügt über einen allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 25), der dem deutschen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG vergleichbar ist und jedem Menschen ein Recht auf gleiche Behandlung bzw. die erforderliche Differenzierung garantiert, soweit keine sachliche Rechtfertigung vorliegt und die Ungleichbehandlung verhältnismäßig ist.

Art. 24 Abs. 1 gewährt zusätzlich ein diskriminierungsfreies Recht auf staatliche Schutzmaßnahmen; allerdings lässt sich aus diesem Recht nicht ohne Weiteres ein Anspruch auf Förderung ableiten, zumal die soziale Sicherung und Förderung im parallelen Sozialpakt verankert ist.

Bei Verstößen gegen den IPbPR steht ein Individualbeschwerdeverfahren zur Verfügung. Ungleichbehandlungen können nach Ausschöpfung des Rechtswegs in Deutschland beim UN-Ausschuss anhängig gemacht werden. Entscheidungen sind zwar nicht nach deutschem Recht vollstreckbar, haben aber eine erhebliche politische Bedeutung.

UN-Sozialpakt (IPWSKR)

Der Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966 wurde durch Ratifizierungsgesetz vom 23.11.1973, in Kraft seit 03.01.1976 (Bekanntmachung vom 09.03.1976, BGBl. 1976, Teil II, S. 428), in Deutschland anwendbares Recht im Range eines Bundesgesetzes.

Die sozialrechtlichen Verpflichtungen des Paktes können zwar keine unmittelbaren Individualansprüche auslösen, weil ihnen dafür die hinreichende Bestimmung auch in Bezug auf die nationalen Zuständigkeiten fehlt, die Staatenverpflichtungen des Paktes sind jedoch bei der Auslegung der Normen des nationalen Sozialrechts zu berücksichtigen, soweit dies im Rahmen der bestehenden Gesetze methodisch vertretbar ist (BVerfG vom 15.12.2015 – 2 BvL 1/12, Rn. 71 f.; Bernsdorff, RdJB 2011a, 209 ff.). Den Staaten wird dadurch auch die Verpflichtung aufgegeben, institutionellen Diskriminierungen (siehe Abschnitt 2.5) durch gezielte Maßnahmen zur Förderung von benachteiligten Gruppen entgegenzuwirken (affirmativ action).⁸⁰

UN-Antirassismus-Konvention (CERD)

Die CERD ist durch Ratifizierung am 16.05.1969 (BGBl. 1969, Teil II, S. 962), in Kraft getreten am 15.06.1969, in Deutschland unmittelbar geltendes Recht. Sie verfügt über ein Individualbeschwerdeverfahren, dem sich die Bundesregierung 2001 durch Einverständniserklärung vor dem Ausschuss angeschlossen hat.

Die Konvention enthält überwiegend Staatenverpflichtungen, die unmittelbar keine individuellen Rechtsansprüche bieten. Allerdings sind die Bestimmungen der Konvention bei der Auslegung der nationalen Gesetze zu beachten; ebenso werden durch sie die Anwendungsbereiche der Diskriminierungsverbote des Art. 3 Abs. 3 GG beeinflusst. Die Regelungen der CERD unterstreichen das Recht auf Diskriminierungsschutz für Migrant_innen, Flüchtlinge und Personen, die rassistischen Zuschreibungen ausgesetzt sind.

UN-Frauenrechtskonvention (CEDAW)

Die UN-Frauenrechtskonvention wurde am 09.07.1985 von Deutschland ratifiziert (BGBl. 1985, Teil II, S. 647), in Kraft seit dem 09.08.1985; ebenso das Fakultativprotokoll über Individualbeschwerden und Untersuchungsverfahren (BGBl. 2001, Teil II, S. 1237), in Kraft seit dem 15.04.2002. Sie ist damit Bestandteil des deutschen Rechts im Rang eines Bundesgesetzes. Allerdings sind die meisten Artikel nicht als individuell einklagbare Rechte formuliert, sodass die Konvention vor allem als Auslegungshilfe für nationale Rechtsnormen Bedeutung hat (BT-Drs. 18/5100). Speziell für die Arbeitsverwaltung bietet die CEDAW Kriterien für die Ausgestaltung der Beratung, Vermittlung und Gestaltung von Maßnahmen und Projekten (siehe Abschnitt 5.3.3.2).

UN-Kinderrechtskonvention (KRK)

Die KRK wurde mit ihrer Ratifizierung am 05.04.1992 (BGBl. 1992, Teil II, S. 990) unmittelbar geltendes Recht in Deutschland. Nachdem die Bundesrepublik Deutschland im Juli 2010 die Vorbehaltserklärung⁸¹ zurückgenommen hat (BT-Drs. 18/5100), ist die Konvention innerstaatlich anwendbar (Beschluss der Bundesregierung vom 3. Mai 2010, siehe ausführlich Cremer 2012).

80 „obligation to take steps“, vgl. United Nations, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No 13, vom 08.12.1999, E/C.12/1999/10, Ziff 43.

81 Mit dem Vorbehalt zur KRK wurde bis 2010 die unmittelbare Anwendbarkeit ausgeschlossen und der Bereich des Ausländer- und Flüchtlingsrechts ausgenommen. Die Rechtmäßigkeit des Vorbehalts war umstritten.

Zahlreiche Einzelregelungen der KRK sind für die öffentliche Verwaltung unmittelbar anzuwenden. Für die Arbeitsverwaltung ist insbesondere der Minderjährigenschutz und damit das Diskriminierungsrisiko wegen des Alters bedeutsam (siehe 5.3.5).

UN-Behindertenrechtskonvention (BRK)

Die BRK vom 13.12.2006 wurde durch das Ratifizierungsgesetz vom 21.12.2008 (BGBl. 2008, Teil II, S. 1419), in Kraft seit 26.03.2009 (BGBl. 2009, Teil II, S. 812), in Deutschland unmittelbar geltendes Recht im Range eines einfachen Bundesgesetzes (BSG vom 06.03.2012 – B 1 KR 10/11 R).

Die BRK erweitert den Diskriminierungsbegriff auf internationaler Ebene grundlegend, indem sie den Anspruch auf „angemessene Vorkehrungen“ (Art. 2 Abs. 4, 5 Abs. 3 BRK), auf Selbstbestimmung und Partizipation zu grundlegenden Elementen des Diskriminierungsschutzes macht (siehe Glossar, S. 339).

Welche Regelungen der Konvention von der Arbeitsverwaltung unmittelbar anzuwenden sind, hängt von ihrer konkreten Ausgestaltung ab und ist für viele Einzelfragen noch nicht abschließend geklärt (Plagemann in Schlegel/Voelzke 2016, § 2 SGB V, Rn. 7). Für den Diskriminierungsschutz im Zusammenhang mit den Leistungen der Arbeitsmarktintegration ist sie in jedem Fall als Auslegungshilfe heranzuziehen (BVerfG vom 26.07.2016 – 1 BvL 8/15, Rn. 88; BVerfG vom 10.10.2014 – 1 BvR 856/13; BVerfG vom 23.03.2011 – 2 BvR 882/09, Rn. 52) und dadurch von zentraler Bedeutung (siehe Abschnitt 5.3.4).

Konventionen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO)

Im Mittelpunkt steht die „Discrimination Convention“ C-111, verabschiedet am 25.06.1958, von Deutschland 1961 ratifiziert, die jede Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung untersagt. Die Konvention erfasst auch die Diskriminierungsdimension „social origin“ und legt die Verantwortung für den Diskriminierungsschutz in die Hand der öffentlichen Verwaltung. Erfasst werden die Prozesse des Zugangs zum Arbeitsmarkts und der Qualifizierung. Hier verpflichtet die Konvention zur Festlegung von Sanktionen im Falle von Diskriminierungen (siehe 5.3.6).

5.2.9 Zusammenfassung der Diskriminierungsverbote

Die Menschenrechtsverpflichtungen der verschiedenen Rechtsebenen überschneiden sich zum Teil, bieten aber auch spezifische Aspekte und Schwerpunkte. Von besonderer Bedeutung ist die Entwicklung des Begriffs der Diskriminierung. Wurde das Diskriminierungsverbot des GG (Art. 3 Abs. 2 und 3) bislang noch auf die *unmittelbare* Diskriminierung beschränkt, so erfolgt die Erweiterung auf die *mittelbare* Diskriminierung durch das europäische Antidiskriminierungsrecht. Die jüngeren internationalen Konventionen (KKR und BRK) gehen bereits über das europäische Verständnis hinaus und beziehen die angemessenen Vorkehrungen zur Erreichung einer gleichberechtigten Teilhabe und die Verpflichtung auf partizipative Verfahrensabläufe ein.

Die folgende tabellarische Darstellung kann nur einen sehr groben Überblick vermitteln und weder alle intersektionellen Verflechtungen und Überschneidungen ausdrücken noch die jeweiligen Einschränkungen oder Erweiterungen erfassen. Sie lässt aber für die verschiedenen Diskriminierungsdimensionen die unmittelbaren und mittelbaren Wirkungen im Mehrebenensystem erkennen.

Tabelle 2: Übersicht der Diskriminierungsverbote für den Bereich der Arbeitsverwaltung

	„Rasse“/ethnische Herkunft	Behinderung	Geschlecht	Religion	Alter	Sexuelle Orientierung	Soziale Herkunft
Sozialrecht							
§ 19a SGB IV	X	X	X	X	X	X	--
§ 36 Abs. 2 SGB II/ Verweis in § 16 Abs. 1 Satz 3 SGB II	X	X	X	X	X	X	--
§ 33c SGB I	X	X	--	--	--	--	--
Art. 3 Abs. 2 u. 3 GG	X	X	X	X	verschärfter Prüfungsmaßstab nach Art. 3 Abs. 1 GG	verschärfter Prüfungsmaßstab nach Art. 3 Abs. 1 GG	--/X
Verfassungsrecht	+ Sprache + Heimat + Abstammung	Förderauftrag	Förderauftrag				Herkunft (ohne soziale)
Art. 3 Abs. 1 GG				Allgemeiner Gleichheitssatz			
EU-Recht							
Art. 19 AEUV	X	X	X	X	X	X	--
Art. 18 AEUV	Staatsangehörigkeit: nur für Unionsbürger_innen + Familie	--	--	--	--	--	--
Art. 45 AEUV/VO 492/2011	EU-Arbeitnehmer_innen	--	--	--	--	--	--
Antirassismus-RL	X	--	--	--	--	--	--
Rahmen-RL Beschäftigung	--	X	--	X	X	X	--
Gender-RL	--	--	X	--	--	--	--

	„Rasse“/ethnische Herkunft	Behinderung	Geschlecht	Religion	Alter	Sexuelle Orientierung	Soziale Herkunft
Migrations-RLn	Gleichbehandlung von Drittstaatsangehörigen	--	--	--	--	--	--
Flüchtlings-RLn	Gleichbehandlung von Asylsuchenden (punktuell), anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten	--	--	--	--	--	--
FU-Recht							
Türkische Arbeitnehmer_innen ARB 1/80 + 3/80	Gleichbehandlung im Sozialrecht	--	--	--	--	--	--
Art. 21 GRC	X	X	X	X	X	X	X
nur im Anwendungsbereich des EU-Rechts	+ Hautfarbe + Sprache + genetische Merkmale zusätzlich Vielfalt der Kulturen, Religion und Sprachen, Art. 22 GRC.	+ Art. 26 GRC: angemessene Vorkehrungen und Partizipation.	+ Art. 23 GRC	+ politische oder sonstige Anschauung.	Kinder zusätzlich Art. 24 GRC		+ Vermögen + Geburt

	„Rasse“/ethnische Herkunft	Behinderung	Geschlecht	Religion	Alter	Sexuelle Orientierung	Soziale Herkunft
EMRK nur akzessorisch, allgemeines Diskriminierungsverbot nicht ratifiziert	--	--	--	--	--	--	--
Recht des Europarats							
ESC	allgemeiner Gleichheitssatz						
UN-Sozialpakt	X + Hautfarbe + Sprache	über „sonstige“	X	X	über „sonstige“	über „sonstige“	X + Vermögen + Geburt
IPBPR							
BRK	--	X	intersektionell	--	intersektionell	--	--
CEDAW			X				
KRK	intersektionell	intersektionell	intersektionell	--	X	--	--
CERD	X	--	--	--	--	--	--
ICRMW nicht ratifiziert	X	--	--	--	intersektionell	--	intersektionell
ILO	X	--	X	X	--	--	X
	+ Hautfarbe + Nationalität		+ politische Anschauung				

Legende: X = wird erfasst, -- = wird nicht erfasst
 Als „Intersektionell“ werden nur ausdrückliche intersektionelle Bezüge im Text der Abkommen aufgenommen; die jeweiligen UN-Komitees zur Beobachtung der Konventionen beschäftigen sich aber auch über den Wortlaut hinaus mit spezifischen Wechselwirkungen mit anderen Diskriminierungsdimensionen.
 Quelle: eigene Darstellung.

5.3 Umsetzung des Diskriminierungsschutzes im nationalen Recht

5.3.1 Diskriminierungsschutz und allgemeine Risiken – unabhängig von den einzelnen Kategorien

Um Dienstleistungen zur Arbeitsmarktintegration möglichst diskriminierungsfrei zu erbringen, bedarf es eines Verfahrens, welches für alle Leistungsberechtigten ohne Hürden zugänglich ist und angemessene Vorkehrungen zur Überwindung bestehender Zugangsschwierigkeiten bereitstellt (Dern 2012, S. 252 ff.). Die Antragsteller_innen müssen in die Entscheidungsprozesse so eingebunden werden, dass sie ihre spezifischen Bedarfe aus ihrer Perspektive einbringen können und die Berücksichtigung dieser Perspektive gewährleistet ist (Masuch 2004, S. 314).

Diskriminierungen beruhen keineswegs nur auf bewussten Ausgrenzungsentscheidungen, sondern finden ihre Ursache oft in unreflektierten Annahmen, meist in Übereinstimmung mit tradierten und gesellschaftlich normierten Stereotypen. Sie können auch auf organisatorischen und institutionellen Vorgaben beruhen, die in dieser Untersuchung von besonderem Interesse sind (siehe Kapitel 2 zum Konzept von Diskriminierung und insbesondere Abschnitt 2.5 zu den Mechanismen der Diskriminierung). Deshalb müssen Entscheidungsprozesse so transparent gestaltet werden, dass die ermessensleitenden Motive und die Gründe für die Gewährung oder Ablehnung und die Auswahl von Leistungen erkennbar werden.

Auch hat der Gesetzgeber das Risiko von Diskriminierungen durch Dritte (Arbeitgeber) einzukalkulieren, und diesem entgegenzuwirken (BVerfG vom 18.11.2003 – 1 BvR 302/96) (siehe hierzu in den Kurzfallstudien Abschnitt 8.2.3).

5.3.1.1 Wirksamkeit der Diskriminierungsverbote für die Arbeitsverwaltung

Diskriminierungsverbot nach § 19a SGB IV

Die Regelung des § 19a SGB IV enthält das zentrale Diskriminierungsverbot für die Beratung, Vermittlung und Qualifizierung durch die öffentliche Arbeitsverwaltung in den beiden Rechtsbereichen des SGB II und SGB III (siehe 5.2.1). In der Sozialgerichtsbarkeit ist die Regelung bislang weitgehend bedeutungslos geblieben, die einzige hierzu veröffentlichte Entscheidung des LSG Thüringen (vom 08.05.2014 – L 1 SV 1263/10) verweist auf die engen Grenzen der Vorschrift, die einerseits nur im Rahmen einer bereits bestehender Regelung anzuwenden ist (Gesetzesbegründung BT-Drs. 16/1780, S. 57; Gutzeit in: Schlegel und Voelzke 2016b, § 19a SGB IV, Rn. 7) und andererseits keinerlei Sanktionsmechanismus enthält (Husmann 2008, Nr. 2, S98 f.).

Gesetzesnormen mit diskriminierendem Charakter (z. B. Leistungsausschlüsse in Hinblick auf Alter, Geschlecht oder Herkunft) können deshalb nur an den Diskriminierungsverboten und dem Gleichheitssatz des Art. 3 GG gemessen werden. Auch die EU-Richtlinien oder das Diskriminierungsverbot des Art. 21 GRK können der Anwendung einzelner Rechtsnormen entgegenstehen, wenn durch sie eine Diskriminierung im Bereich der Berufsberatung und Berufsbildung bewirkt wird. Bestimmte, unmittelbar anwendbare Normen der UN-Konventionen können eine besondere Ausgestaltung des Verfahrens oder der Modalitäten der Leistungserbringung erforderlich machen.

Rechtsschutz gegen Diskriminierung ist allerdings bislang kaum zu erreichen, Schadensersatzansprüche setzen ein nachweisbar schuldhaftes Verhalten einzelner Mitarbeiter_innen voraus (Abschnitt 5.3.1.4).

Diskriminierungsverbot nach § 36 SGB III

Das Diskriminierungsverbot des § 36 SGB III soll Diskriminierungen durch Arbeitgeber bei der Stellenausschreibung verhindern (siehe Abschnitt 5.2.4.2 sowie in den Kurzfallstudien Abschnitt 8.2.3). Die Regelung des § 36 SGB III enthält allerdings keinen konkreten Prüfmechanismus für die Vermittlungsaufträge. Auf der Homepage der Jobbörse der BA finden sich keine Informationen für Arbeitgeber und Arbeitnehmer_innen zu den Diskriminierungsverboten, keine Funktion zur Meldung von Verstößen und keine Möglichkeit zur Meldung von Diskriminierungen im weiteren Einstellungsverfahren. § 36 SGB III enthält keinen gesetzlichen Auftrag zum Umgang mit Diskriminierungen durch Arbeitgeber jenseits der Stellenangebote über die BA.

Für einen effektiven Diskriminierungsschutz bei der Arbeitsvermittlung bedarf es eines gesetzlich festgelegten Mechanismus der Kontrolle und Dokumentation, der auch die Erfahrungen der Stellenbewerber_innen in den Einstellungsverfahren einbezieht (siehe auch zum Rechtsschutz Abschnitt 5.3.1.4).

5.3.1.2 Gleichheitsfördernde Regelungen

Niederschwellige Zugänge zu den Leistungen der Arbeitsmarktintegration

Das Sozialverwaltungsverfahren soll nach dem Willen des Gesetzgebers möglichst zugänglich und so unförmlich und unterstützend ausgestaltet sein, dass es für die Leistungsberechtigten ohne Rechtsbeistand handhabbar ist. Angesichts der zunehmenden Komplexität des Sozialrechts lässt sich dies in der Praxis kaum realisieren. Menschen mit Kommunikationseinschränkungen, geringen sozialen Ressourcen oder Einschränkungen in der Selbstrepräsentation sind auf eine Erleichterung des Zugangs zu den Leistungen der Arbeitsmarktintegration besonders angewiesen.

In §§ 1 Abs. 2, 2 Abs. 2, 17 Abs. 1 SGB I findet sich die Verpflichtung für alle Sozialleistungsträger (siehe Glossar, S. 345), also auch für die Arbeitsverwaltung, die erforderlichen Dienste ausreichend vorzuhalten und zu gewährleisten, dass die Leistungsberechtigten diese Dienste auch in angemessener Weise in Anspruch nehmen können. Diese Regelungen beinhalten keine individuellen Rechtsansprüche (Mrozynski 2014, § 17 Rn. 2), **verpflichten jedoch die Arbeitsagenturen und Jobcenter, die erforderlichen Leistungen ohne Zugangsbarrieren und ohne eine diskriminierende Auswahl unter den Leistungsberechtigten bereitzustellen**. Werden bei der Vergabe von (kontingentierte) Bildungsgutscheinen etwa Kriterien wie Alter, Geschlecht oder Staatsangehörigkeit herangezogen, so handelt es sich um einen Verstoß gegen die Gewährleistungspflicht nach § 17 Abs. 1 SGB I, weil die Dienstleistung nicht in erforderlichem Umfang zur Verfügung gestellt wird.

Die Arbeitsverwaltung ist auch verpflichtet, den Zugang zu den Leistungen barrierefrei (ohne Hürden) zu gestalten, insbesondere allgemeinverständliche Antragsvordrucke zu verwenden. Die Regelung zielt zwar auf die Teilhabe behinderter Menschen und enthält eine vergleichbare Regelung wie in § 4 BGG; einfache Zugangsmöglichkeiten sind jedoch auch auf die Bedarfe anderer Menschen mit einem erhöhten Diskriminierungsrisiko abzustellen, wie ältere Menschen, Menschen mit geringen Deutschkenntnissen, Minderjährige oder Analphabet_innen (Waschull in Krauskopf 2016, § 17 Rn. 14 f.). Die juristische Kommentarliteratur versteht die Zugangsregelung des § 17 Abs. 1 Nr. 3 SGB I allerdings überwiegend noch als exklusiv auf Menschen mit Behinderungen ausgerichtet (Mrozynski 2014, § 17 Rn. 11; Seewald in Körner 2016 § 17 Rn. 10).

Ergänzend verpflichtet § 16 Abs. 2 SGB X zur Weiterleitung von Anträgen und § 16 Abs. 3 zur Hinwirkung auf sachdienliche Anträge. Diese Regelung ist Ausdruck des Grundverständnisses, nach dem die Sozialverwaltung unterstützend auf die Bürger_innen zugeht, sie mit ihren Anliegen nicht abweisen (Reinhardt in Kraher und Trenk-Hinterberger 2014, § 16 Rn. 5) und die notwendigen Hilfestellungen anbieten soll (Mönch-Kalina in Schlegel und Voelzke 2011, § 16 Rn. 46).

Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung und der Teilhabe am Arbeitsleben sind an den individuellen Bedarfslagen Arbeitsuchender auszurichten. Die Bestimmung des Bedarfs kann jedoch nicht nach objektiven Maßstäben durch Entscheidungsträger erfolgen, sondern muss die Perspektive der Betroffenen maßgeblich mit einbeziehen (Kingreen, SGB 2004, S. 666). Das Wunsch- und Wahlrecht als allgemeines Grundrecht für das gesamte Sozialrecht verpflichtet die Arbeitsverwaltung, die besonderen Wünsche und Bedürfnisse der Arbeitsuchenden zu ermitteln und diese zu berücksichtigen (Tammen 2013 in Berlit et al., S. 204). Das Recht ist Ausdruck des Partizipationsprinzips und der Abkehr vom paternalistischen Fürsorgeprinzip.

Auffällig ist allerdings, dass weder das SGB III noch das SGB II ein spezielles Wunsch- und Wahlrecht enthalten (Rixen 2005, S. 249 ff.). Dadurch wird die Wirkung des Rechts aus § 33 Satz 2 SGB I zwar nicht eingeschränkt, es besteht jedoch ein erhöhtes Risiko, dass diese Rechtsposition den Mitarbeiter_innen unzureichend bewusst ist, zumal in den Weisungen zu §§ 16 ff. SGB II und zu den Instrumenten des SGB III nicht auf § 33 Abs. 2 SGB I hingewiesen wird. Die vorliegende empirische Literatur weist wiederholt darauf hin, dass Wunsch- und Wahlrechte durch die Vermittlungsfachkräfte ignoriert werden (siehe oben den Abschnitt 4.3.1.2 in der Literaturanalyse).

Die Anwendung des § 33 Satz 2 SGB I erfordert jedoch eine Einbindung in die Vorgaben der jeweiligen Sozialgesetze (Mrozynski 2014, Rn. 11). Im Rahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung erhält es eine konkrete Ausformung durch den Begriff der „Neigungen“⁸². Dieser Begriff hat im SGB III ein anderes Gewicht als im SGB II.

Nach § 7 SGB III ist bei der Auswahl einer Leistung der aktiven Arbeitsmarktförderung nach Ermessen zu entscheiden und es sind dabei aus dem persönlichen Bereich der Arbeitsuchenden nur objektive Kriterien wie die „Fähigkeit“ (§ 7 Nr. 1 SGB III) zu berücksichtigen. Für die Berufsberatung nach § 31 Abs. 1 SGB III sind aber auch die Neigungen zu berücksichtigen. Der Unterschied wird aus dem Berufsschutz nach Art. 12 GG für die Berufswahlentscheidung begründet (Neunaber in Schlegel und Voelzke 2014, § 31 Rn. 12).

Dagegen werden im SGB II die Leistungsgrundsätze in § 3 SGB II lediglich auf die Eignung ausgerichtet, die Neigung findet keine Berücksichtigung. Auch die Zumutbarkeitsregelungen des § 10 SGB II enthalten keinen Hinweis auf die Beachtung angemessener Wünsche der Arbeitsuchenden. Selbst die Sonderregelungen für die Vermittlung in Ausbildung von Personen unter 25 Jahren in § 3 Abs. 2 SGB II verweisen nicht auf die Beachtung von Neigungen. Bieback weist zu Recht darauf hin, dass § 3 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 SGB II unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts aus § 33 SGB I auch die Neigungen zu berücksichtigen hat, zumal eine Eignung für eine „nachhaltige“ Beschäftigung nur gegeben ist, wenn auch das „Handlungspotenzial“ für die Beschäftigung vorhanden ist (Bieback in Gagel 2016, § 3 SGB II, Rn. 27). Für die Vermittlung in Ausbildung ist die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG zwingend zu berücksichtigen (BVerfG vom 13.03.2015 – 1 BvR 471/10). Im Rechtsvereinfachungsgesetz sollte ursprünglich die Verpflichtung enthalten sein, die angestrebten Tätigkeiten oder Tätigkeitsbereiche in die Eingliederungsvereinbarung aufzunehmen; im Ge-

82 Die Neigung erfasst die Berufswünsche einer Person und erhebt die selbstbestimmte Berufswahl als Ausdruck der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG zu einem maßgeblichen Entscheidungskriterium für die Arbeitsverwaltung, siehe auch: Großmann in: Hauck/Noftz, § 112 SGB III, Rn 94.

setzungsverfahren wurde daraus eine „Kann“-Regelung (§ 15 Abs. 2 Satz 3 SGB II). Damit liegt es in der Hand der jeweiligen Integrationsfachkraft, über die beruflichen Vorstellungen der Arbeitsuchenden zu verhandeln oder nicht.

Die Wahrnehmung des Rechts auf Mitentscheidung bei der Auswahl von Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration findet seine Konkretisierung in den Eingliederungsvereinbarungen nach § 15 SGB II und § 37 Abs. 2 SGB III. Problematisch ist das Antragerfordernis für eine Eingliederungsmaßnahme (§ 37 SGB II, BSG vom 05.08.2015 - B 4 AS 46/14 R) einerseits und die Ausgestaltung der Eingliederungsvereinbarung als Aushandlungsprozess, bei dem das Recht, Anträge zu stellen, nicht deutlich erkennbar ist. Ein Beteiligungsrecht kann aber nur auf der Basis umfassender Informationen über die gesetzlichen Eingliederungsinstrumente und die örtlich verfügbaren Maßnahmen effektiv ausgeübt werden. Menschen, die ihre Wünsche und Ansprüche schlechter artikulieren können – sei es aufgrund von Informationsdefiziten oder Kommunikationshürden –, trifft dabei ein erhöhtes Risiko, ihre Perspektive nicht einbringen zu können.

Auch durch die Verpflichtung auf das Vergabeverfahren tritt die Wahlmöglichkeit der Arbeitsuchenden zurück, weil sie einer Maßnahme zugewiesen werden müssen, die von der Regionaldirektion eingekauft wurde, und sie diese nicht selbst nachfragen können (Bieback 2007, S. 512 f. sowie die Abschnitte 4.3.3.3 in der Literaturanalyse und 8.2.4 in den Kurzfallstudien).

Die unterschiedliche Gewichtung der Selbstbestimmung in den beiden Rechtskreisen kann ein Gleichheitsproblem nach Art. 3 Abs. 1 GG darstellen, weil die Zuweisung zu einem der beiden Rechtskreise auf zufälligen Bedingungen beruht, wie etwa dem Partnereinkommen oder dem Aufenthaltsstatus, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der Arbeitsmarktintegration haben.

Wenn der Leistungsbezug als Grund für die geringe Ausprägung der Selbstbestimmung herangezogen wird, geht dies schon deshalb ins Leere, weil der Leistungsanspruch nach SGB III verbunden sein kann mit Ansprüchen auf steuerfinanzierte, existenzsichernde Leistungen im System des AsylbLG.

Beratungsansprüche

Für beide Rechtskreise gelten zunächst die allgemeinen Beratungsansprüche nach §§ 13, 14, 15 SGB I.

Die Aufklärung nach § 13 SGB I richtet sich an die Öffentlichkeit und bietet den Leistungsberechtigten die Möglichkeit, sich eigenständig über ihre Ansprüche, Rechte und Pflichten zu informieren. Um dieser Verpflichtung gerecht zu werden, müssen die Instrumente und die Leistungsvoraussetzungen leicht zugänglich erläutert werden. Zu den Voraussetzungen gehören auch die Vorgaben der ermessenslenkenden Weisungen. Ebenso sind die örtlich vergebenen Maßnahmen jeweils aktuell bekannt zu geben. Weder die regionalen Arbeitsagenturen noch die Jobcenter stellen entsprechende Detailinformationen in einer verständlichen Aufbereitung auf ihren Homepages zur Verfügung. Gesetzestexte, Weisungen und allgemein gehaltene Informationsschriften ohne die konkreten Bedingungen für den Zugang zu den jeweiligen Leistungen bieten nicht die Information, die für eine selbstständige Entscheidungsfindung und Mitwirkung erforderlich ist.

Der Informationsbedarf ist besonders hoch bei Personen, die noch keinen Kontakt zur Arbeitsverwaltung haben. Deshalb ist das Informationsblatt „Arbeitsuchende und Arbeitslose ohne Bezug von Arbeitslosengeld, Informationen und Hinweise“ der BA besonders wichtig. Allerdings werden die Leser_innen vor allem mit dem System der Arbeitsvermittlung vertraut gemacht, insbesondere dem Pflichten- und Sanktionskatalog für Arbeitsuchende; dagegen werden die gesamten Ansprüche auf Förderleistungen in dem Satz „Leistungen der aktiven Arbeitsförderung, wenn die gesetzlichen Vorgaben dafür erfüllt sind“ zusammengefasst (BA 2014a, S. 4).

Der Auskunftsanspruch nach § 15 SGB I ist als Verpflichtung zur Wegweisung zwischen den verschiedenen Leistungsträgern zu verstehen und spielt eine besondere Rolle im Zusammenspiel zwischen Jobcentern und Arbeitsagentur. Auch Sozialämter und Jugendämter haben eine besondere Verpflichtung, auf die Zuständigkeit der Arbeitsagentur für Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung und als Reha-Träger für die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt hinzuweisen (siehe Glossar, S. 344).

Besondere Bedeutung kommt dem Beratungsanspruch nach § 14 SGB I zu, weil er als subjektives individuelles Recht ausgestaltet ist. Die Beratung ist nicht erst auf Nachfrage zu gewähren, sondern bereits dann, wenn ein Beratungsbedarf für die Mitarbeiter_innen der Arbeitsverwaltung erkennbar wird. Für die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung und die Teilhabe am Arbeitsleben bildet die Beratung die entscheidende Grundlage für eine kundige Beteiligung der Arbeitssuchenden am Integrationsprozess. Die Qualität der Beratung der Jobcenter wird bislang überwiegend kritisch bewertet (siehe hierzu Abschnitt 4.3.3.1 (S. 81 f.) in der Literaturanalyse). Der Zugang zu den Jobcentern und Arbeitsagenturen wird fast ausschließlich über eine Hotline ermöglicht. Die Schulung der Mitarbeiter_innen der Callcenter beschränkt sich auf Standardinformationen und dient ausschließlich als Filterfunktion, um die Vielzahl einfacher Nachfragen und Auskünfte auf dieser Ebene zu bearbeiten.

Geldwerte Nachteile, die durch eine falsche Beratung entstehen, können im Wege des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs ausgeglichen werden, fehlende oder mangelhafte Beratungen im Bereich der Arbeitsmarktintegration sind hingegen faktisch kaum justiziabel (siehe auch Abschnitt 5.3.1.4).

Mit dem Rechtsvereinfachungsgesetz (BGBl. I vom 26.07.2016, S. 1824, in Kraft getreten zum 01. 08. 2016) wurde ein ausdrücklicher Beratungsanspruch als Leistung der Grundsicherung eingeführt (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 SGB II). Auch über die Auswahl von Eingliederungsleistungen soll beraten werden; „Art und Umfang der Beratung richten sich nach dem Beratungsbedarf der leistungsberechtigten Person“ (§ 14 Abs. 2 SGB II). Schwer nachvollziehbar bleibt, dass dieser Anspruch mit keinerlei personellen Aufstockungen verbunden ist; erwartet wird offensichtlich, dass die Integrationsfachkräfte diese Beratung zeitneutral in ihre Fallbearbeitung integrieren können.

§ 19a SGB IV, Art. 3 Abs. 1 lit. b RL 2000/43, Art. 3 Abs. 1 lit. b RL 2000/78 und Art. 14 Abs. 1 lit. b RL 2006/54 verpflichten zum diskriminierungsfreien Zugang zu allen Formen der Berufsberatung und Berufsbildung, wobei auch die Beratung über Leistungen der Arbeitsmarktintegration erfasst ist (Schiek 2007, § 2 Rn. 4). Art. 34 GRC gewährleistet ein Recht auf Zugang zu den sozialen Diensten und verpflichtet die Mitgliedstaaten der EU damit auf einen diskriminierungsfreien, möglichst einfachen Zugang zu den Leistungen der Arbeitsmarktintegration. Auch Art. 6 Abs. 2 des UN-Sozialpakts vermittelt ein Recht auf Berufsberatung und Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration, welches zwar nicht unmittelbar anwendbar ist, aber die Ansprüche aus § 19a SGB IV unterstreicht. Besondere Vorkehrungen für einen erleichterten Zugang fordert Art. 9 Abs. 2 BRK, und Art. 21 BRK soll Menschen mit Behinderung eine barrierefreie Informationsbeschaffung ermöglichen.

Derzeit bestehen Defizite in der Information der Öffentlichkeit und der Beratung entsprechend den jeweiligen Bedingungen für verschiedene Arten von Behinderungen, für Menschen mit geringen Deutschkenntnissen, Analphabet_innen, Minderjährige und Leistungsberechtigte mit weiteren besonderen Bedarfen. Es fehlt insbesondere an Informationen über die konkret verfügbaren Maßnahmen und die internen Anweisungen zur Bewilligung von Leistungen.

5.3.1.3 Diskriminierungssensible Regelungen

Die Aufteilung der Arbeitsmarktintegration auf zwei Leistungsträger

Die Doppelstruktur der Arbeitsmarktintegration durch Trennung der erwerbsfähigen Empfänger_innen von SGB-II-Leistungen von den übrigen Arbeitsuchenden führt zur Dopplung von Zuständigkeiten und an einigen Schnittstellen zu Verfahrensanforderungen, die für die Leistungsberechtigten nicht mehr durchschaubar sind, möglicherweise auch die Vermittlungs- und Integrationsfachkräfte überfordern (siehe hierzu auch den Abschnitt 3.4 über ausgewählte Schnittstellenprobleme, S. 37 ff.).

Hierzu seien zwei Beispiele benannt:

1. Als Aufstocker_innen werden Personen bezeichnet, die nach einer gering bezahlten sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung sowohl Arbeitslosengeld nach §§ 136 ff. SGB III beziehen, dies jedoch durch ALG II nach §§ 19 ff. SGB II ergänzen müssen, um ihr Existenzminimum zu erreichen. Nach Einführung des SGB II zum 01.01.2005 blieb die Zuständigkeit für die Arbeitsmarktintegration zunächst unklar, wurde aber federführend von den Arbeitsagenturen übernommen. Durch verschiedene Gesetzesänderungen (erstmalig § 22 Abs. 4 SGB III i. d. F. d. Art. 3 Nr. 2 G v. 30.07.2004; letztmalig i. d. F. G v. 20.12.2011, BGBl. I, S. 2854) wurden die Aufgaben nahezu vollständig den Jobcentern übertragen. Eine Ausnahme bildeten allerdings die Vermittlung, Vermittlungsgutscheine nach § 45 Abs. 7 SGB III und die besonderen Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben nach § 117 SGB III, für die die Arbeitsagentur zuständig blieb.

Zum 01.01.2017 wechselt die Zuständigkeit für Leistungen der Arbeitsmarktintegration an Aufstocker_innen zurück zur Arbeitsagentur (§ 22 SGB III und § 5 Abs. 4 SGB II in der Fassung vom 26.07.2016). Damit wird zumindest das Risiko verringert, dass gerade Menschen mit besonderen Bedarfen den Zugang zu den möglichen Leistungen nicht erreichen, weil sie zwischen den verschiedenen Zuständigkeiten aufgerieben werden.

2. Leistungsberechtigte nach SGB II können vom Jobcenter nicht in eine Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme (BvB) zugewiesen werden, weil der Lebensunterhalt während einer solchen Maßnahme durch Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) finanziert wird und diese Leistungen nach SGB II nach § 7 Abs. 5 SGB II Vorrang vor den Leistungen nach SGB II haben. Um an einer solchen, für benachteiligte junge Menschen zur Vorbereitung einer Ausbildung konzipierten Maßnahme teilnehmen zu können, muss die Integrationsfachkraft des Jobcenters den jungen Menschen zunächst an die Arbeitsagentur weiterleiten. Hier muss eine Prüfung und Zusage zur Aufnahme in die Maßnahme erfolgen. Daraufhin müssen die Maßnahmeteilnehmer_innen einen Antrag auf BAB bei der Arbeitsagentur stellen und dem Jobcenter darüber eine Mitteilung machen. Bisher erfolgte daraufhin unverzüglich die Aufhebung der Leistungsbewilligung nach SGB II. Wegen der Bearbeitungsdauer bei der Arbeitsagentur kam es regelmäßig zu mehreren Wochen ohne existenzsichernde Leistungen, überzahlte Leistungen wurden zurückgefordert, noch bevor die Leistungen der BAB bewilligt waren. Um diesem Missstand abzuwehren, werden die Teilnehmer_innen an BvB seit dem 01.08.2016 durch die Neufassung des § 7 Abs. 5 SGB II nicht mehr von ALG-II-Leistungen ausgenommen (außer bei betreuter Unterbringung). Es bleibt aber auch in Zukunft bei der Zuständigkeit der Arbeitsagenturen für die BvB, sodass weiterhin das Risiko besteht, dass junge Menschen wegen des ALG-II-Bezugs, der oftmals in einem Zusammenhang mit einer oder mehreren Diskriminierungskategorien steht, in geringem Maße und mit höherem Aufwand Zugang zu diesen Leistungen finden.

Wenn sowohl die Arbeitsagentur als auch das Jobcenter für Leistungen zuständig sind, erhöht sich das Risiko für die Leistungsberechtigten, an den bürokratischen Hürden zu scheitern und dadurch Fehler bei den Mitwirkungspflichten zu machen oder Leistungsverluste zu erfahren.

Qualitätsanforderungen

Das Konzept der Arbeitsmarktintegration setzt auf die Aktivierung der Eigeninitiative, bietet dafür aber Unterstützung (Eichenhofer 2007, S. 60). Im SGB II soll dies, wie es in der Gesetzesbegründung hieß, eingelöst werden durch einen „persönlichen Ansprechpartner“ für jede_n Erwerbsfähige_n als Grundlage für das Konzept des Fallmanagements (BT-Drs. 15/1516, S. 54). Der Auftrag der Fallmanager_innen wurde vom Bundessozialgericht beschrieben als Prozess, durch den „die individuellen Kompetenzen des Hilfebedürftigen, seine Lage zu verändern, gestärkt werden“ (BSG vom 22.09.2009 – B 4 AS 13/09 R, Rn. 26). Das Gesetz verzichtet jedoch auf die Bestimmung der Qualifikation und der Befugnisse der „persönlichen Ansprechpartner“ und enthält keine subjektiven Rechtsansprüche. Der Zeiteinsatz im Rahmen des Fallmanagements wird in § 44c Abs. 4 SGB II so geregelt, dass für die Betreuung von Leistungsberechtigten unter 25 Jahren ein Personalschlüssel von 1:75 und für die Leistungsberechtigten über 25 ein Schlüssel von 1:150 vorgesehen ist. Die Qualifizierung soll dadurch gewährleistet werden, dass für jede_n Mitarbeiter_in ein Qualifizierungsplan aufgestellt wird (§ 44c Abs. 5 SGB II). Die Umsetzung des Konzepts wird eher skeptisch betrachtet, weil es hinsichtlich der zeitlichen und qualitativen Ansprüche im Rahmen der bestehenden Ressourcen kaum umzusetzen sei (Ehrentraut et al. 2014, S. 41; Harich in Rolfs et al., Stand 2016, § 14 SGB II, Rn. 5; siehe auch oben, Abschnitt 4.3.2.2 in der Literaturanalyse, S. 76 ff.). Es bleibt also eher ein Appellcharakter als eine normative Absicherung der Einzelfallbetreuung (Greiser in Eicher 2013, § 14 Rn. 7).

Zum 01.08.2016 werden die Qualitätsstandards für den Abschluss der Eingliederungsvereinbarung erhöht, weil die Erstellung einer Potenzialanalyse verpflichtend wird (§ 15 Abs. 1 SGB II) und ein Anspruch auf Beratung nach Bedarf eingeführt wurde (§ 14 Abs. 2 SGB II).

Mangelnde Zeit und Qualifizierung bewirken ein Risiko des *Creaming* und *Parking* zulasten von Leistungsberechtigten mit besonderen Bedarfen (siehe Abschnitt 4.3.3.1 (S. 81 f.) in der Literaturanalyse).

Um Diskriminierungsrisiken entgegenzuwirken, sind konkretere gesetzliche Vorgaben zum Erstgespräch und zur zeitlichen und fachlichen Erstellung der Potenzialanalyse erforderlich.

Ermessensentscheidungen

Auf die Leistungen der Beratung und Vermittlung besteht nach §§ 29 und 35 SGB III sowie nach § 16 Abs. 1 Satz 1 SGB II ein Rechtsanspruch. Dagegen sind nahezu alle Leistungen der Qualifizierung und Arbeitsmarktintegration (Ausnahme Vermittlungsgutschein für ALG-I-Beziehende nach § 45 Abs. 7 SGB III) als Ermessensleistung ausgestaltet.

Die Ausübung des Ermessens verlangt eine sorgfältige Abwägung der Interessen der Arbeitssuchenden gegen die öffentlichen Interessen; hierbei sind insbesondere die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 Satz 1 SGB III und nach § 3 Abs. 1 Satz 4 SGB II zu beachten. Das Gebot der Wirtschaftlichkeit erlaubt es, die bestehende Haushaltslage bzw. die Ansätze im Eingliederungstitel als einen Gesichtspunkt einzubeziehen (BSG vom 27.06.1996 – 11 RAr 107/95); ermessensfehlerhaft sind jedoch Entscheidungen, die mit der Erschöpfung der verfügbaren Mittel begründet werden (BSG vom 25.10.1990 – 7 RAr 14/90; Rademacker in Hauck und Noftz 2012, Rn. 46, 47).

Die Entscheidungen müssen in Übereinstimmung mit den Grundrechten und den Rechtssetzungen der EU stehen und dürfen auch sonst keine Ermessensfehler enthalten. Gerade bei der Ausübung des Ermessens gilt es, auf die Diskriminierungsverbote nach Art. 3 Abs. 2 und 3 GG, die für die Arbeitsverwaltung wirksame Antirassismus-RL 2000/43 (Art. 3 Abs. 1 lit. b), die Rahmen-RL 2000/78 und die Gender-RL 2006/54 (Art. 14 Abs. 1 lit. b) sowie das Diskriminierungsverbot nach Art. 21 GRC zu achten. Klassische Ermessensfehler sind:

- Die Ermessensunterschreitung, wenn Mitarbeiter_innen annehmen, die beantragte Leistung müsse wegen Erschöpfung des Budgets abgelehnt werden,
- die Missachtung des gesetzlichen Zwecks, wenn etwa Leistungen bewilligt werden, die keinen Nutzen für die Arbeitsmarktintegration haben,
- unsachliche Erwägungen, wenn eine Leistung abgelehnt wird, weil die Anspruchsteller_innen zu fordernd auftreten oder sich von einem Beistand (§ 13 Abs. 4 SGB X) begleiten lassen,
- die Nichtberücksichtigung der persönlichen Verhältnisse, wenn etwa Qualifizierungsmaßnahmen abgelehnt werden, weil die Antragsteller_innen aus gesundheitlichen, familiären oder sprachlichen Gründen ohne fachliche Überprüfung für ungeeignet gehalten werden,
- der Verstoß gegen höherrangiges Recht, wenn etwa die Arbeitsvermittlung wegen einer bestehenden Schwangerschaft (Art. 3 Abs. 2 GG, Art. 14 Abs. 1 RL 2006/54 unter Einbeziehung der Wertung in Art. 14 Abs. 2 CEDAW) abgelehnt wird oder einer Trans*Frau die Umschulung zur Fachverkäuferin wegen mangelnder Eignung für den Publikumsverkehr (Art. 3 Abs. 1 GG, Art. 3 Abs. 1 lit. b RL 2000/78) verwehrt wird.

Die Ermessensentscheidungen müssen insbesondere erkennen lassen, dass u. a. bereits bestehenden Benachteiligungen am Arbeitsmarkt wegen eines Diskriminierungskriteriums durch besondere Förderung oder Unterstützung entgegengewirkt wird, stereotypen Berufswahlentscheidungen alternative Wahlmöglichkeiten entgegengesetzt werden, Entscheidungen nicht zur Vermeidung von angemessenen Vorkehrungen getroffen wurden und die Wünsche der Arbeitssuchenden berücksichtigt wurden.

Im Rahmen der Entscheidung muss Art. 3 GG in seiner Ausformung durch Europarecht und die UN-Konventionen, Art. 12 GG auf Berufsfreiheit, Art. 6 GG auf den Schutz des Familienlebens und Art. 14 GG auf den Schutz des Eigentums, soweit Ansprüche auf ALG I bestehen, beachtet werden (Schubert 2014, Einl. Rn. 6).

Die sorgfältige Beachtung dieser Grundsätze bereitet angesichts des Arbeitsaufkommens und der Fallzahlen in den Arbeitsagenturen und den Jobcentern zwangsläufig Probleme (Schweiger 2014, S. 452; s. auch oben Abschnitt 4.3.2.3 in der Literaturanalyse), die nur durch die genaue Strukturierung des Entscheidungsprozesses und die Entwicklung von Entscheidungskriterien (siehe BSG vom 27.06.1996 – 11 RAr 107/95; BSG vom 11.11.1993 – 7 RAr 52/93) zu regulieren sind (Schmidt und Dietermann, NZA 2014, S. 1192).

Zur Ausübung des Ermessens sind ermessenslenkende Weisungen (norminterpretierende Verwaltungsvorschriften) zulässig und auch erforderlich, um eine einheitliche Anwendungspraxis der gesetzlichen Regelungen durch die Mitarbeiter_innen zu gewährleisten (Hänlein 2001, S. 73); ein gleichmäßiger Qualitätsstandard lässt sich allerdings nur durch (öffentlich zugängliche) Checklisten und Dokumentationspflichten erreichen. Nicht zuletzt ist die Arbeitsverwaltung auch gegenüber ihren Mitarbeiter_innen verpflichtet, die Handlungsoptionen, Leistungsvoraussetzungen und Verfahrensregelungen verständlich aufzubereiten und so zu systematisieren, dass sie auch bei der schnellen Abfolge von Gesetzesänderungen noch nachvollzogen werden können. Der laufende Fortbildungsbedarf muss zeitnah gedeckt werden.

Die erhöhten Anforderungen an Ermessensentscheidungen begründen sich auch aus dem begrenzten Rechtsschutz (siehe Abschnitt 5.3.1.4).

Eingliederungsvereinbarungen

Die Eingliederungsvereinbarung (EinV) bildet das zentrale Planungs-, Steuerungs- und Evaluationsinstrument des Eingliederungsprozesses und das Eingangstor zur Arbeitsmarktintegration. An dieser Stelle werden wichtige Weichen für das gesamte Berufsleben gestellt (siehe auch Abschnitt 4.3.3.5 (Eingliederungsvereinbarungen) in der Literaturanalyse).

Die Regelung der Eingliederungsvereinbarung in § 15 SGB II wird durch das Rechtsvereinfachungsgesetz erheblich konkretisiert. Die Vorschaltung eines Profilingverfahrens wird ausdrücklich vorgeschrieben. Auch sollen anders als bisher vorrangig geeignete Branchen benannt werden, in denen Vermittlungsvorschläge unterbreitet werden. Da auch diese Festlegung einvernehmlich erfolgen muss, wird ein konkreter Bezug zum Wunsch- und Wahlrecht hergestellt.

Bei einem Betrieb mit hohem Kundenaufkommen besteht strukturell das Risiko einer formularmäßigen und schematischen Abfertigung, wodurch individuelle Besonderheiten und Bedarfe, die sich aus (sozialer) Herkunft, Religion, Geschlecht, sexueller oder geschlechtlicher Orientierung, Behinderung oder Alter ergeben, unaufgedeckt bleiben, wie auch die empirische Forschung bestätigt hat (siehe Abschnitt 4.3.3.5 in der Literaturanalyse). Im Beratungskonzept der BA wird richtig konstatiert, dass dem „Differenzierungs- bzw. Diversifizierungsdruck“ ein sich aus der institutionellen Steuerungslogik ergebender „Standardisierungsdruck“ gegenübersteht (BA 2014b, S. 17). Dies wird ausdrücklich als „strukturelle Dilemmasituation“ beschrieben (ebd. S. 18). Die beiden wesentlichen Faktoren zur Handhabung des Dilemmas werden mit „Qualifizierung“ und „Zeit“ sicher zutreffend benannt (ebd. S. 20). Hier stellt sich erneut die Frage, ob die gesteigerten gesetzlichen Anforderungen der aufgezeigten Problematik gerecht werden.

Die Grundkonstruktion der „Vereinbarung“ impliziert, dass mit den Leistungsberechtigten in einen Aushandlungsprozess eingetreten wird, der nur zu einem Abschluss führen kann, wenn ein echtes Einvernehmen erzielt wird. Voraussetzung dafür ist auch das Verständnis von den Auswirkungen und der Tragweite der Entscheidung; ebenso müssen die möglichen Alternativen deutlich sein, damit auch der Wille in Hinblick auf eine Auswahl betätigt werden kann.

Vor dem Abschluss der Eingliederungsvereinbarung sollte der Bedarf an Expertise der BA (Fachdienste) sowie externer Dienstleister_innen geklärt und in die EV aufgenommen werden (Banafsche, SR 2013); damit wird eine gezielte Bedarfsklärung angestrebt, die Menschen mit besonderem Diskriminierungsrisiko zugutekommen kann. Allerdings müssen die Verfahrensregelungen angesichts einer arbeits- und kostenintensiven Diagnostik detailliert geregelt werden, um den Anspruch auch in der Praxis durchsetzen zu können. **Methodisch kann eine genaue Ermittlung persönlicher Bedarfe am besten durch eine Stärkung der Rechtsstellung der Antragsteller_innen im Verfahren (Beratung, Recht auf Beistand, Information über trägerunabhängige Beratungen, Beschwerdestelle) und eine Verpflichtung zur Dokumentation des Verhandlungsprozesses gesichert werden.** Dies könnte in Anlehnung an ein Hilfeplanverfahren nach § 58 SGB XII bzw. wie im BTHG gestaltet werden.

Beispielhaft wird in den beiden jüngsten UN-Menschenrechtspakten, der KRK (Art. 12 Abs. 2) und der BRK (Art. 3), verdeutlicht, dass Diskriminierungsschutz immer eine Beteiligung der Betroffenen erfordert und dazu angemessene Verfahrensstrukturen bereitgestellt werden müssen. Besondere Vorkehrungen für Menschen mit besonderen Bedarfen und Lebenssituationen sind Voraussetzung für die Möglichkeit, eigene Entscheidungen zu treffen und mit den eigenen Anliegen Gehör zu finden.

In ähnlicher Weise ergibt sich aus dem Achtungsanspruch und dem Respekt vor der Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 1 GG eine Verpflichtung,

Abläufe von Verwaltungsverfahren so zu gestalten, dass Menschen nicht zum Objekt staatlichen Handelns werden. Auch aus Art. 1 GRC lassen sich gleiche Schutzpflichten ableiten.

Entscheidungsprozesse

Die Entscheidungsprozesse in Bezug auf die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung weisen bestimmte Besonderheiten auf; sie erfolgen im Kontext von Beratung, Verhandlung und Einigung. Einerseits ist die Einbindung und Partizipation der Antragsteller_innen von größter Bedeutung für eine diskriminierungsfreie Entscheidung. Andererseits ist die Rechtsstellung der Beteiligten in diesem Prozess oft nicht transparent. Unabhängig von der Möglichkeit, eine Eingliederungsvereinbarung auf freiwilliger Basis abzuschließen, können Leistungen der aktiven Arbeitsförderung auch jederzeit beantragt werden. Der Antrag ist sogar Voraussetzung, um einen Anspruch gegebenenfalls gerichtlich geltend zu machen. Förmliche Anforderungen dürfen allerdings nicht an den Antrag gestellt werden; jedes auf eine konkrete Leistung gerichtete Begehren ist als Antrag auszulegen (§§ 133, 157 BGB). Dennoch empfiehlt sich die Verwendung eines Antragsformulars zur Rechtssicherheit sowohl für die Verwaltung als auch für die Antragsteller_innen. Über den Antrag ist dann begründet zu entscheiden. Vor einer Ablehnung ist eine Anhörung der Antragsteller_innen durchzuführen (§ 24 SGB X). Die Problematik besteht darin, dass das ordnungsgemäße Verwaltungsverfahren als Alternative zur Aushandlung weder den Arbeitsuchenden noch den Mitarbeiter_innen der Arbeitsverwaltung bewusst ist, weil es in den Dienstanweisungen nicht thematisiert wird. Bei den Jobcentern taucht es ausschließlich in der Variante des die Eingliederungsvereinbarung ersetzenden Verwaltungsaktes auf. Thematisiert wird lediglich die Verweigerung von Vorschlägen der persönlichen Ansprechpartner_innen, nicht aber der Umgang mit Anträgen auf Leistungen (Fachliche Hinweise zu § 15 SGB II vom 20.08.2012, 15.4 – 15.7 und 15.52 – 15.59). Dabei geht es meist um die Auferlegung von Verpflichtungen zur aktiven Arbeitsuche (siehe hierzu auch Hökendorf/Wersig, info also 2015). Allen Beteiligten erscheint es als Normalität, dass über Wünsche hinsichtlich einer Kostenübernahme (§ 44 SGB III, § 16 SGB II), einer Maßnahme (§ 45 SGB III, § 16 SGB II) oder eines Bildungsgutscheins (§ 81 SGB III, § 16 SGB II) lediglich mündlich entschieden wird, zum Teil auch ohne mündliche Begründung, wie sich auch in den Kurzfallstudien zeigt (siehe Abschnitt 8.3.3).

Ein Sozialverwaltungsakt muss zwar nach § 33 SGB X nicht zwingend schriftlich erfolgen; er ist jedoch schriftlich zu bestätigen, wenn die Betroffenen ein berechtigtes Interesse daran haben und es unverzüglich verlangen. Um ein entsprechendes Interesse geltend zu machen, bedarf es aber auch einer entsprechenden Belehrung. Schriftliche Verwaltungsakte sind immer zu begründen, wobei die Ermessensgesichtspunkte zu benennen sind (§ 35 SGB X; BSG vom 09.08.1990 – 11 RAr 123/88). Fehlende Ermessenserwägungen führen zur Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes und können im sozialgerichtlichen Verfahren nur nachgeholt werden, wenn der Nachweis gelingt, dass die Entscheidung schon bei ihrem Erlass von den maßgeblichen Ermessenserwägungen getragen wurde (BSG vom 01.03.2011 – B 7 2/10 R).

Die fehlenden Begründungen bei Leistungsablehnung bieten ein Einfallstor für unmittelbare, aber unsichtbare Diskriminierungen, weil die Entscheidungen auf unbewussten oder bewussten Zuschreibungen beruhen können, die an ein Diskriminierungskriterium anknüpfen (siehe Abschnitt 5.3.1.3). Derartige Motivlagen können auch für die Entscheider_innen selbst unerkannt bleiben. Insofern ist die Begründungspflicht auch eine Verpflichtung zur Reflexion der eigenen Entscheidung und zu einer Auseinandersetzung mit der Position der Antragsteller_innen (Engelmann 2014, § 35 Rn. 2).

Die Begründungspflicht eines Verwaltungsaktes gehört zu den Voraussetzungen wirksamer Grundrechtswahrnehmung im Verfahren (BVerfG vom 16.01.1957 – 1 BvR 253/56; BVerfG vom 29.10.1975 – 2 BvR 812/73; BSG vom 23.10.1985 – 9a Rv 1/84); sie wird aus dem Grundsatz auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG) und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 19 Abs. 4 GG) abgeleitet (Engelmann 2014, § 33 Rn. 2a) und verwirklicht die verfassungsrechtlichen Gebote auf Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 3 GG) und Sozialstaatlichkeit (Art. 20 Abs. 1)

sowie den Respekt vor der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG). Wenn durch staatliches Handeln ohne Begründung in die Freiheitspositionen von Bürger_innen eingegriffen wird, wird der Mensch zum Objekt staatlichen Handelns (Hufen und Siegel 2013, S. 192 f.).

Angesichts der besonderen verfassungsrechtlichen Schutzgüter kann der Aufwand für den Erlass begründeter schriftlicher Bescheide kein taugliches Gegenargument sein, zumal damit nur ein Ausnahmezustand innerhalb der gesamten Sozialverwaltung beseitigt würde. Im Übrigen hängt der Aufwand auch von der Qualität der Aushandlung der Eingliederungsvereinbarung ab; wenn Leistungsberechtigte hier ihre Position einbringen können und ihre Rechte gewahrt sehen, werden viele Leistungsbescheide entbehrlich.

Die Prozesse der Arbeitsmarktintegration müssen in hohem Maße transparent gestaltet werden, weil sie in einem engen Zusammenhang sowohl mit der nachhaltigen Existenzsicherung als auch mit dem Persönlichkeitsrecht auf eine eigene berufliche Identität stehen (Art. 12 GG). Menschen mit einem hohen Diskriminierungsrisiko sind auf die Begründung von Entscheidungen besonders angewiesen, weil sie nur so eventuelle Diskriminierungen aufspüren und ihre Rechte durchsetzen können.

5.3.1.4 Schutzlücken des Diskriminierungsschutzes

§ 19a SGB IV bietet keine Beschwerde- oder Sanktionsmechanismen, die denen des AGG vergleichbar sind und den Anforderungen der Antidiskriminierungsrichtlinien entsprechen.

Bei Verstößen der Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter gegen § 36 SGB III durch die Veröffentlichung von diskriminierenden Stellenanzeigen können Arbeitsuchende keine Schadensersatzansprüche aus § 36 SGB III herleiten. Sie können zwar Ansprüche nach § 15 AGG vor den Arbeitsgerichten gegenüber den Arbeitgebern geltend machen, weil das Verhalten der Arbeitsvermittler_innen den Auftraggebern zugerechnet wird (LAG Hessen vom 15.06.2015 – 16 Sa 1619/14), die AA bzw. JC können aber nicht als Vermittler nach dem AGG in Anspruch genommen werden, weil dies durch § 2 Abs. 2 AGG ausgeschlossen ist und auf § 33c SGB I und § 19a SGB IV verwiesen wird, die jedoch keine Schadensersatz- oder Entschädigungsregelungen enthalten.

Amtshaftung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG

Klagen wegen Diskriminierung bei der Anwendung des SGB II und SGB III sind im Wege der Amtshaftung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG gegen einzelne Mitarbeiter_innen zu richten. Art. 34 GG bestimmt die Verantwortlichkeit des öffentlichen Trägers für die Pflichtverletzungen seiner Bediensteten. Dagegen ist die Haftung der Amtsträger_innen aus historischen Gründen in § 839 BGB zivilrechtlich als Sonderfall der allgemeinen deliktischen Haftung ausgestaltet (Papier in Säcker et al. 2013, § 839 Rn. 5 f.).

Abgestellt wird deshalb nicht auf ein objektives Unrecht gegenüber den Bürger_innen, sondern auf ein schuldhaftes Verhalten der Amtsträger_innen (Ossenbühl und Cornils 2013, S. 74; Staudinger 2014, § 839 Rn. 20). Allerdings hat die Rechtsprechung den Verschuldensbegriff im Zusammenhang mit der Amtshaftung erweitert auf einen sog. normativen Verschuldenstatbestand. Danach handeln Mitarbeiter_innen schuldhaft, wenn sie ein Gesetz falsch auslegen. Sind sie allerdings einer Rechtsprechung gefolgt, die sich später durch eine obergerichtliche Entscheidung als falsch herausstellt, so trifft sie kein Verschulden (Dagoglou in Kahl et al. 2015, Art. 34 GG Rn. 183 ff.; Ossenbühl und Cornils 2013, S. 78 f.). Wurde die Rechtslage gewissenhaft geprüft und die Entscheidung auf Grundlage einer vertretbaren Rechtsmeinung getroffen, so wird das Verhalten auch dann nicht schuldhaft, wenn diese Rechtsmeinung von den Obergerichten

verworfen wird, d.h. eine Diskriminierung gerichtlich festgestellt wird (OLG Hamm vom 02.09.2016 - I-11 U 16/16, Rn. 28 ff.⁸³).

Die Verteilung der Beweislast richtet sich auch danach, ob die_der beweispflichtige Kläger_in gerade durch das pflichtwidrige Verhalten der Behörde in Beweisnot geraten ist, dann kommen den Geschädigten Beweiserleichterungen „bis hin zur Umkehr der Beweislast“ zugute (BGH vom 14.07.2016 – III ZR 265/15).

Erfasst wird auch Organisationsverschulden, das zwar ebenso eine Amtspflichtverletzung voraussetzt, aber darauf verzichtet, die konkrete Person festzustellen, welcher das schuldhafte Handeln zur Last gelegt wird (Papier in Säcker et al. 2013, § 839 Rn. 283; Dagtoglou in Kahl et al. 2015, Art. 34 GG Rn. 192).

Gleichzeitig soll der Schadensersatz aus Amtshaftung nur dann Schäden ausgleichen, wenn sich die Berechtigten in ausreichendem Maß für ihre eigenen Belange eingesetzt und damit den Schaden abzuwenden versucht haben (BVerwG vom 03.11.2014 – 2 B 24/14, Rn. 7 mwN; BGH vom 30.06.2016 – III ZR 316/15). Gemeint ist damit, dass für den Rechtsschutz in erster Linie auf den Weg der Verpflichtungs- bzw. Anfechtungsklage gegen die Behörde verwiesen wird und nur dann auf den nachträglichen Ersatz des Schadens, wenn der Klageweg nicht ausreicht, um die Rechtsansprüche zu realisieren. Dieser Verweis auf das Sozialverwaltungs- und Sozialgerichtsverfahren verdeutlicht, dass die Priorität des Diskriminierungsschutzes im Verfahren auf diskriminierungsfreien Leistungsentscheidungen liegen muss.

Nach den drei Antidiskriminierungsrichtlinien müssen die Sanktionen „wirksam, verhältnismäßig und abschreckend“ sein. Als effektiv kann eine Sanktion nur bewertet werden, wenn sie geeignet ist, die mit der Diskriminierung verbundene Persönlichkeitsverletzung angemessen zu kompensieren (BAG vom 19.03.2013 – 6 AZR 190/12). Der Amtshaftungsanspruch wird dieser Anforderung nicht gerecht, weil die materiellen Voraussetzungen (schwerwiegende Persönlichkeitsverletzungen nach § 823 BGB) die Anforderungen zu hoch ansetzen (OLG Hamm vom 12.01.2011 – 20 U 102/10, Rn. 37) und zudem das zivilrechtliche Verfahren nicht den Vorgaben für die Verfahrenserleichterungen (Beweiserleichterung, Mitwirkungsrechte) entspricht.

Der Amtshaftungsanspruch ist zudem beschränkt auf Schäden, die sich aus fehlerhaften Rechtsanwendungen ergeben, er bietet keinen Rechtsschutz gegen legislatives Unrecht.

Um mit dem AGG vergleichbare Schutzansprüche zu schaffen, bietet sich ein Verweis in § 839 BGB auf die Verfahrensgarantien des AGG (§ 22 Beweiserleichterung, § 23 Mitwirkung von Verbänden) an. Damit würde kein sozialrechtliches Sonderrecht geschaffen, sondern es würden alle öffentlichen Amtsträger gleichermaßen erfasst.

Alternativ könnte ein eigener Schadensersatzanspruch bei materiellen Schäden und Persönlichkeitsverletzungen ins SGB X aufgenommen werden, welcher an die Regelung des Schadensersatzes wegen Datenschutzverstößen nach § 82 SGB X anknüpft, jedoch erweitert wird um einen verschuldensunabhängigen Entschädigungsanspruch zum Ausgleich immaterieller Schäden wie auch einen Unterlassungsanspruch unter Verweis auf § 21 AGG.⁸⁴

83 Im Fall der Ablehnung der Verbeamtung aus Altersgründen in NRW, welche vom BVerfG (Urteil vom 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12) als Verstoß gegen das Gleichheitsgebot des Art. 33 Abs. 2 GG (Rn. 59 f.) und als Diskriminierung wegen des Alters nach der RL 2000/78/EG (Rn. 61 ff.) gewertet wurde.

84 Hinsichtlich der Beweiserleichterungen ist allerdings zu beachten, dass gerichtliche Verfahren, in denen der Untersuchungsgrundsatz (§ 104 SGG) gilt, die Rechtsstellung der Anspruchsteller_innen ebenso weitgehend schützen (siehe auch Erwägungsgrund 30 der Richtlinie 2006/54/EG).

Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch

Im Sozialleistungsrecht spielt der Amtshaftungsanspruch bislang kaum eine Rolle, weil materielle Schäden oft auf falsche oder unterlassene Beratung zurückzuführen sind und diese Schäden im Wege des sozialrechtlichen Herstellungsanspruchs geltend zu machen sind (Felix, SGB 2014, S. 473). Dieser Ausgleichsanspruch ist nicht gesetzlich geregelt, sondern wurde von der Rechtsprechung aus dem Beratungsanspruch nach § 14 SGB I abgeleitet (BSG vom 29.04.2015 – B 4 AS 22/14 R – Rn. 27 m. w. N.). Der Grundgedanke besteht darin, statt eines Ausgleichs in Geld die Bürger_innen so zu stellen, als hätten sie auf der Grundlage einer vollständigen Beratung oder eines richtigen Verhaltens des Leistungsträgers gehandelt.

Gegenüber dem Amtshaftungsanspruch bietet der Herstellungsanspruch zwei wesentliche Vorteile: Er ist verschuldensunabhängig und ermöglicht einen nicht monetären Nachteilsausgleich.

Auch kann der unionsrechtlichen Verpflichtung zur Beweiserleichterung (Art. 8 RL 2000/43/EG, Art. 10 RL 2000/78/EG, Art. 19 RL 2006/54/EG) im Verfahren vor den Sozialgerichten – anders als im Zivilverfahren auf Amtshaftung – entsprechend dem Grundsatz der Amtsermittlung und der Fürsorgepflichten (BVerfG vom 27.05.2016 – 1 BvR 1890/15) Rechnung getragen werden.

Das Instrument greift gut bei vorenthaltenen Geldleistungen, die dann ab dem Zeitpunkt der Vorsprache nachzuzahlen bzw. (bei Rentenansprüchen) als Anwartschaft zu verbuchen sind. Gegenüber den Jobcentern sind besonders viele Entscheidungen ergangen, die Leistungsansprüche aufgrund von Beratungsfehlern zuerkennen (aktuell: LSG Berlin-Brandenburg vom 08.06.2016 – L 25 AS 1135/16 B PKH; LSG NRW vom 27.04.2016 – L 7 AS 384/16 B; LSG Niedersachsen-Bremen vom 24.02.2015 – L 7 AS 187/14); diese beziehen sich jedoch fast ausnahmslos auf Geldleistungen. Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch läuft aber dann ins Leere, wenn der Schaden nicht dadurch ausgeglichen werden kann, dass eine – rechtlich zulässige – Amtshandlung im Zuständigkeitsbereich des jeweiligen Sozialleistungsträgers fingiert wird. Wird z.B. Arbeitsuchenden mit Behinderung das gewünschte persönliche Budget mit dem Argument „ausgeredet“, ein entsprechender Antrag würde mit Sicherheit nicht bewilligt werden, so kann der eingetretene Schaden (Kosten durch die private Finanzierung eines Integrationsfachdienstes) durch nachträgliche Bewilligung des Budgets ausgeglichen werden. Wird ihm dagegen auf seine Frage nach einem Eingliederungszuschuss für einen konkreten Arbeitsplatz (zu Unrecht) erklärt, Leistungen nach §§ 88 ff. SGB III kämen nur für Schwerbehinderte in Betracht, so kann der Verlust dieses Arbeitsplatzes nicht durch eine nachträgliche Amtshandlung ausgeglichen werden. Für derartig gelagerte Fälle verfügt das Sozialrecht über keinen speziellen Ausgleichsanspruch, sodass die Arbeitsagentur oder das Jobcenter nur im Wege der Amtshaftung nach § 839 BGB i. V. m. Art. 34 GG in Anspruch genommen werden können.

Beratungsfehler im Integrationsprozess sind überwiegend nicht justiziabel, weil sich kaum feststellen lässt, ob ein Nachteil ausschließlich auf einer falschen Beratung beruht und die Ermessensleistung nicht auch bei richtiger Beratung im Ergebnis abgelehnt worden wäre.

Unionsrechtlicher Staatshaftungsanspruch

Um gegen Diskriminierung in Sozialgesetzen vorzugehen, bleibt die Möglichkeit, sich auf den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch zu berufen. Ein Anspruch besteht, wenn eine Vorschrift des EU-Rechts bezweckt, individuelle Rechte zu verleihen, der Verstoß gegen die Vorschrift hinreichend bestimmt ist und zwischen dem Verstoß und dem Schaden für die Betroffenen ein unmittelbarer Kausalzusammenhang besteht. Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch dient dem Ausgleich einer fehlenden Umsetzung EU-rechtlicher Vorgaben in nationales Recht (EuGH vom 19.06.2014 – C-501/12 „Specht“, Rn. 103 ff.; BVerwG vom 30.10.2013 – 2 C 6/13, Rn. 29 f.). Dieser Anspruch darf nicht von einem Verschulden abhängig gemacht werden (EuGH vom 05.03.1996 – C-46/93). Die zuständigen Gerichte und die Verfahrensablä-

fe müssen jedoch von den nationalen Rechtsordnungen bestimmt werden (VG Aachen vom 12.10.2015 – 1 K 1115/13, Rn. 93; EuGH vom 19.11.1991 – C-6/90 Rn. 42 f.).

Ein Verstoß gegen ein unionsrechtliches Diskriminierungsverbot durch einen öffentlichen Träger löst einen unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch aus (BVerwG vom 30.10.2014 – 2 C 6/13; VG Aachen vom 16.07.2015 – 1 K 1237/13).

Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch besteht insbesondere auch, wenn der Schaden auf einer diskriminierenden Rechtsvorschrift beruht, und hat damit sowohl gegenüber dem AGG als auch gegenüber dem § 839 BGB eine andere Qualität, weil die Regelungen des nationalen Rechts generell auf Fehler bei der Rechtsanwendung beschränkt sind (BGH vom 23.07.2015 – III ZR 4/15, Rn. 13; Hessischer VGH vom 11.05.2016 – 1 A 1927/15, Rn. 40). Allerdings nimmt das BVerwG einen unionsrechtlichen Haftungsanspruch erst dann an, wenn die Rechtsprechung des EuGH die diskriminierende Wirkung einer nationalen Gesetzesregelung festgestellt hat und dies von der nationalen Behörde offenkundig verkannt wurde (BVerwG vom 30.10.2014 – 2 C 6/13). Deshalb kann ebenso wie bei der Amtshaftung verlangt werden, dass die Anspruchsteller_innen zunächst von den verfügbaren Rechtsmitteln zur Durchsetzung ihrer Leistungsansprüche Gebrauch gemacht haben (VG Aachen vom 12.10.2015 – 1 K 1115/13, Rn. 95).

Der unionsrechtliche Staatshaftungsanspruch bietet insgesamt nur einen Schadensausgleich nach dem Ultima-Ratio-Prinzip zum Ausgleich legislativen Systemversagens und keinen gleichwertigen Ersatz für fehlende gesetzliche Regelungen im Bereich des Sozialrechts.

Entschädigung

Dem Entschädigungsanspruch nach § 15 Abs. 2 AGG kann durch den Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB nicht entsprochen werden. Im AGG wird eine Entschädigung für den immateriellen Schaden gewährt, der durch die Diskriminierung bewirkt wurde, und zwar unabhängig von der möglicherweise zugleich bewirkten Verletzung des Persönlichkeitsrechts (BVerwG vom 03.03.2011 – 5 C 16/10, Rn. 34; BAG vom 22. 01.2009 – 8 AZR 906/07, Rn. 61 ff. m.w.N.). Der Anspruch ist verschuldensunabhängig und wird allein durch die diskriminierende Wirkung einer Entscheidung (etwa die Nichtberücksichtigung bei einer Qualifizierungsmaßnahme) oder sonstigen Amtshandlung (Abweisung wegen geringer Deutschkenntnisse/Verweigerung einer_s Gebärdendolmetscher_in/Verweigerung eines Beratungstermins wegen fortgeschrittenen Alters/Verweigerung der Vermittlung wegen Transsexualität) ausgelöst. Ein solcher Anspruch steht für den Bereich des Sozialrechts und damit für Diskriminierungen durch die Arbeitsverwaltung nicht zur Verfügung.

Allerdings verlangen die Antidiskriminierungsrichtlinien auch nicht ausdrücklich eine verschuldensunabhängige Entschädigung, sondern lediglich „wirksame, verhältnismäßige und abschreckende“ Sanktionen (Art. 15 RL 2000/43/EG, Art. 17 RL 200/78/EG) bzw. dass der entstandene Schaden „tatsächlich und wirksam ausgeglichen oder ersetzt wird, wobei dies auf eine abschreckende und dem erlittenen Schaden angemessene Art und Weise geschehen muss“ (Art. 18 RL 2006/54/EG). Ein ausschließlich verschuldensabhängiger Anspruch auf Schadensersatz wurde vom EuGH zwar bereits hinsichtlich der ersten Gender-RL (Art. 2 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 RL 76/2017/EWR) als unzureichend betrachtet (EuGH vom 22.04.1997 – C-180/95 „Dream-paehl“), allerdings wird diese Auffassung wohl nicht auf die Ansprüche gegenüber öffentlichen Institutionen übertragen (EuGH vom 17.12.2015 – Rs. C-407/14 „Arjona Camacho“).

Auch wenn das EU-Recht nicht zu einer schadensunabhängigen Entschädigung verpflichtet, bleibt die unterschiedliche Sanktionierung von privaten (§ 15 Abs. 2 AGG) und öffentlichen Diskriminierungen unbefriedigend.

Rechtsmittel zur Durchsetzung diskriminierungsfreier Leistungsgewährung

Die bestehenden Rechtsschutzmechanismen des AGG gegen Diskriminierung lassen sich nicht ohne Weiteres auf das Sozialrecht übertragen. Das AGG zielt auf einen Ausgleich für erlittene Diskriminierung, dagegen geht es im System des Sozialstaats mit seiner Leistungsverbürgung für die Bürger_innen um das Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zu Leistungen und gleichheitsgerechte Teilhabe an sozialen Vergünstigungen (Dern 2012, S. 225 ff.). Solange es allein um Geldleistungen geht, ist der Rechtsschutz auf die Auszahlung bzw. Nachzahlung dieser Leistungen gerichtet. Für die hier untersuchten Leistungen der aktiven Arbeitsförderung kann das Rechtsschutzinteresse nicht primär auf einen Geldersatz gerichtet sein, weil die Wirkung der Diskriminierung – fehlender oder erschwelter Zugang zum Arbeitsmarkt – durch eine Entschädigung in Geld nicht ausgeglichen werden kann. Gerade im Bereich der Arbeitsmarktintegration besteht das Risiko von irreversiblen Beeinträchtigungen der Menschenwürde, des Persönlichkeitsrechts und der Berufsfreiheit, etwa bei Ablehnung einer behindertengerechten Ausbildung, verbunden mit der Zuweisung zu einer Werkstatt für Menschen mit Behinderung oder bei Ablehnung einer gewünschten Qualifizierung für eine Frau wegen des muslimischen Kopftuchs. Für öffentliche Sozialleistungen bedarf es daher eines Rechtsschutzes, welcher Zugangsbarrieren beseitigt und geeignet ist, den Leistungsberechtigten ihre Ansprüche zeitnah zu sichern.

Die Sozialgerichte können Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung derzeit fast nie unmittelbar zusprechen, weil sie den behördlichen Beurteilungsspielraum im Rahmen des Ermessens zu beachten haben. Nur bei einer Ermessensreduzierung auf Null⁸⁵ kann das Sozialgericht die Entscheidung der Arbeitsverwaltung ersetzen (BSG vom 03.07.2003 – B 7 AL 66/02 R). In den ganz überwiegenden Fällen können die Gerichte nur zu einer Neubescheidung auf der Grundlage der rechtlichen Bewertung des Gerichts verpflichtet. Auch bei einem Antrag auf eine unzweifelhaft sinnvolle Maßnahme, die zur Aufnahme einer Beschäftigung führen könnte, wird das behördliche Ermessen nicht auf Null reduziert (LSG Hamburg vom 21.01.2015 – L 2 AL 37/12; Reichel in Schlegel und Voelzke 2014, § 81 SGB III Rn. 106.3).

Hinzu kommt, dass es zumeist darum geht, eine Maßnahme, z.B. eine Weiterbildung, sofort aufzunehmen. Im Eilverfahren kann die Behörde jedoch ebenfalls nicht verpflichtet werden, weil sich das Gericht damit über den Ermessensspielraum der Behörde hinwegsetzen würde (LSG NRW vom 11.03.2013 – L 2 AS 377/13 B ER; LSG Hessen vom 05.04.2012 – L 7 AS 46/12 B ER; Hassel in Brand 2015, § 81 Rn. 7). Können Ansprüche aber nicht im einstweiligen Rechtsschutz gewährt werden, so laufen sie bei einer Klagedauer von mehreren Jahren völlig leer.

Die Arbeitssuchenden stehen verweigerten Leistungen oder herausgezögerten Entscheidungen der Arbeitsverwaltung nahezu ohne Rechtsschutzmöglichkeiten gegenüber (kritisch dazu: Berlit 2014, S. 123; Bienert 2015, 249 ff.). Für das Gebiet der Arbeitsmarktintegration konnte sich deshalb auch keine nennenswerte Rechtsprechung entwickeln, die Maßstäbe und Kriterien für die Verwaltungsentscheidungen geben könnte.

Die neuere Rechtsprechung hat verschiedene Rechtskonstruktionen entwickelt, um dieses Rechtsschutzdefizit auszugleichen. Wenn der Gesetzgeber selbst bereits eine bestimmte Richtung für die Ermessensent-

85 Eine Ermessensreduzierung auf Null liegt vor, wenn der Leistungsträger, hier die Arbeitsverwaltung, aus allen möglichen Entscheidungsalternativen nur eine einzige ermessensfehlerfrei auswählen kann. Diese Reduzierung des Beurteilungsspielraums beruht zumeist auf der Bindung an höherrangiges Recht, d.h., die Entscheidung ist zur Vermeidung von Verstößen gegen das GG oder EU-Recht zwingend vorgegeben. Wenn beispielsweise einer Frau die Aufnahme in die Vermittlung verweigert würde, weil sie ein Kind im Alter von 15 Monaten betreut, so läge ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 2 GG vor; es kommt auch keine andere Entscheidung in Betracht als sie in die Vermittlung aufzunehmen. Es bleibt also kein Spielraum für die Arbeitsverwaltung, das Ermessen ist auf Null reduziert.

scheidung vorgibt („intendiertes Ermessen“), kann das Sozialgericht auch im einstweiligen Rechtsschutzverfahren den Leistungsträger zu einer bestimmten Entscheidung verpflichten, wenn eine beachtliche Wahrscheinlichkeit für eine Entscheidung zugunsten der Betroffenen besteht (LSG Niedersachsen vom 16.10.2006 – L 12 AL 202/06 ER; Luik, jurisPR-SozR 6/2007 Anm. 3; Lode, SGB 2009, 211 ff.). Bei Entscheidungen über Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben besteht ein intendiertes Ermessen, da bei einem bestehenden Bedarf auch eine Leistungspflicht besteht und das Ermessen sich auf die Auswahl der Leistung beschränkt (§ 4 Abs. 1 Nr. 3 SGB IX).

Für den Bereich der Arbeitsmarktintegration finden sich allerdings keine weiteren Entscheidungen auf der Grundlage des „intendierten Ermessens“, welches andererseits für die vorzeitige Inanspruchnahme der Altersrente nach § 12a SGB II (z. B. LSG Sachsen vom 22.02.2016 – L 3 AS 613/15 B ER; LSG Berlin-Brandenburg vom 28.08.2015 – L 29 AS 1604/15 B ER) oder die Zahlung von Mietrückständen (z. B. SG Berlin vom 31.05.2016 – S 205 AS 6486/16 ER; SG Aachen vom 22.10.2014 – S 14 AS 1004/14 ER) häufiger zugrunde gelegt wird.

Für Leistungen der Arbeitsmarktintegration nach SGB II und SGB III legen die Sozialgerichte die Hürden für eine Ermessensreduzierung auf null weiterhin sehr hoch (LSG Sachsen vom 18.05.2016 – L 3 AS 167/16 B ER). Zu überlegen wäre hier, ob nicht der Anspruch auf Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration als „intendiertes Ermessen“ ausgestaltet ist und der Verzicht auf Rechtsansprüche vor allem einer flexiblen und dem Einzelfall angemessenen Gestaltung der Integrationsleistungen dient, den Unterstützungsanspruch selbst jedoch nicht verkürzen soll.

Spielen bei einer Entscheidung diskriminierungsrelevante Kriterien eine Rolle, so spricht der erste Anschein dafür, dass die Entscheidung auf einer Diskriminierung beruht. Da es allerdings keine zwangsläufige Kausalität zwischen Diskriminierung und Leistungsablehnung gibt, müsste der Gesetzgeber eine gesetzliche Vermutung einführen.

Eine Gestaltungsmöglichkeit böte die Erweiterung des § 19a SGB IV oder alternativ und umfassender des § 33c SGB I. **Soweit Tatsachen für eine Diskriminierung bei der Gesetzesanwendung sprechen, könnte vermutet werden, dass ein nicht begünstigender Verwaltungsakt auf dieser Diskriminierung beruht.** Eine solche Regelung führt nicht zwingend zu einer Leistungsgewährung, es obliegt nun aber dem Sozialleistungsträger zu beweisen, dass die Leistung auch bei diskriminierungsfreier Entscheidung auf der Grundlage gleichheitskonformer Entscheidungskriterien versagt worden wäre. Misslingt dieser Beweis, besteht ein einklagbarer Leistungsanspruch. **Die Erweiterung des § 33c SGB I wäre sachgerecht, weil der effektive Rechtsschutz gegen Diskriminierung zu einem allgemeinen Prinzip des Sozialrechts werden sollte. Dies setzt dann auch die Erweiterung des § 33c SGB I auf alle Diskriminierungskriterien voraus.**

Zur Herstellung eines wirksamen Rechtsschutzes wäre auch die Änderung des § 54 SGG erforderlich, der bislang nur Klagen gegen Verwaltungsakte oder auf Erlass von Verwaltungsakten regelt, nicht aber die Ersetzung von Verwaltungsakten durch das Gericht. **Auch im Falle einer Ermessensentscheidung müsste die Möglichkeit eingeräumt werden, auf die Festsetzung der Leistung durch das Gericht zu klagen (entsprechend § 54 Abs. 4 SGG für Rechtsansprüche).** Das Sozialgericht würde in Fällen, in denen ein Ermessensmissbrauch festgestellt wird, die Ermessensausübung der Sozialleistungsträger ersetzen.

Erstattungsanspruch für selbstbeschaffte Leistungen

Eine weitere Möglichkeit ist der Erstattungsanspruch für selbstbeschaffte Leistungen. Dieser besteht bereits für Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben (§ 15 Abs. 1 SGB IX). Für andere Leistungen der Arbeitsmarktintegration wird ein solcher Anspruch abgelehnt (LSG Baden-Württemberg vom 20.05.2016 – L 8 AL 1234/15). Allerdings hatte das BSG (vom 30.10.2001 – B 3 KR 27/01 R, BSGE 89, 50) in der Selbstbeschaffung

bereits den allgemeinen Rechtsgedanken der Selbsthilfe bei Systemversagen gesehen. Mrozynski plädiert zu Recht dafür, einen gesetzlichen Erstattungsanspruch hinter den §§ 42, 43 SGB I einzufügen (Mrozynski 2016, S. 71).

Die Rechtsprechung scheint zunehmend das Defizit für einen effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) bei den Ermessensentscheidungen wahrzunehmen. So hatte das Bundesverwaltungsgericht im Fall einer zu Unrecht verweigerten Reha-Leistung (nicht aus dem Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben) festgestellt, dass die Betroffenen selbst von einem Beurteilungsspielraum Gebrauch machen könnten und das Recht haben, sich die Leistung selbst zu beschaffen (BVerwG vom 18.10.2012 – 5 C 21/11; kommentiert von Luik 2013, Anm. 6).

Durch einen Anspruch auf Selbstbeschaffung, auch dann, wenn das Gesetz lediglich eine Ermessensleistung vorsieht, könnten die Rechtsschutzmöglichkeiten bei diskriminierenden Leistungsverweigerungen deutlich gestärkt werden. Der Anspruch könnte als allgemeines sozialrechtliches Prinzip hinter §§ 42, 43 SGB I eingefügt werden. Alternativ kommt auch die Ergänzung des § 19a SGB IV um einen solchen Anspruch speziell für die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung in Betracht.

Verbandsklage

Derzeit besteht für das Sozialrecht kein allgemeines Verbandsklagerecht (siehe Glossar, S. 345). Die Antidiskriminierungsrichtlinien schreiben zwar eine Mitwirkungsbefugnis von Antidiskriminierungsverbänden vor (Art. 7 Abs. 2 RL 2000/43/EG; Art. 9 Abs. 2 RL 2000/78/EG; Art. 17 Abs. 2 RL 2006/54/EG). Eine Verpflichtung, ein Verbandsklagerecht im Sozialgerichtsgesetz (SGG) für den Bereich des Diskriminierungsschutzes zu verankern, besteht dadurch aber nicht (EuGH vom 10.07.2008 – C-54/07). **Allerdings wäre eine solche Stärkung des Rechtsschutzes sachgerecht, weil sie dem grundlegenden Anliegen des Sozialrechts entspricht, Leistungsberechtigte bei der Durchsetzung ihrer Leistungsansprüche zu unterstützen, zum anderen würde damit eine Hierarchisierung der verschiedenen Diskriminierungskategorien vermieden.** Nachdem das Verbandsklagerecht bereits in § 63 SGB IX für alle Rechtsverletzungen nach dem SGB IX, also auch für den Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben, verankert ist, wurde diese Klagemöglichkeit nun auch in § 15 des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) eingefügt. Für den Diskriminierungsschutz besteht jedoch kein sachlicher Grund, zwischen Rechtsverletzungen wegen einer Behinderung und solchen wegen eines anderen Diskriminierungskriteriums zu unterscheiden.

Außergerichtlicher Diskriminierungsschutz

Neben die gerichtlichen Rechtsmittel sollte stets auch ein wirksames außergerichtliches Instrumentarium treten. Die Schaffung einer Instanz zur außergerichtlichen Streitbeilegung ist schon deshalb naheliegend, weil eine Verweisung auf das gerichtliche Verfahren die Hürden für einen effektiven Diskriminierungsschutz zu hoch legen kann und in vielen Fällen eine Klärung durch die betroffene Dienststelle selbst ausreicht und zugleich eine präventive Wirkung entfalten kann (in diesem Sinne wohl auch Kocher 2016, § 5 Rn. 279). Eine entsprechende Empfehlung wurde von der ADS Bund bereits für den Bildungsbereich ausgesprochen (ADS 2013, S. 159).

Beschwerdestelle

Hierfür bietet sich die gesetzliche Verpflichtung zur Schaffung von **Beschwerdestellen** an. Zwar verfügen die meisten AA und JC heute bereits über ein sog. „Beschwerdemanagement“, welches allerdings in seinen Verfahrensweisen und Abläufen nicht geregelt ist, nicht zur Neutralität verpflichtet ist und keine Unabhängigkeit aufweist (siehe Abschnitt 8.3.3.4 in den Kurzfallstudien).

Auch das Mittel der **Dienstaufsichtsbeschwerde** bietet aus zwei Gründen kein geeignetes Beschwerdeverfahren gegen Diskriminierung; es richtet sich ausschließlich gegen ein individuelles Fehlverhalten einer_s Mitarbeiter_in, nicht aber gegen die Wirkung von Dienstanweisungen, Personalzuteilungen und Organisationsstrukturen; es fehlt dem Verfahren jegliche Transparenz nach außen. Der Beschwerde wird intern nachgegangen und die_der Vorgesetzte bildet sich eine abschließende Meinung, die den Bürger_innen mitgeteilt wird. Es besteht keine Verpflichtung, die internen Vorgänge offenzulegen oder der Darstellung der Behördenmitarbeiter_innen entgegenzutreten.

Beschwerdestellen können grundsätzlich innerhalb einer Organisation angesiedelt werden, wie dies in § 13 AGG vorgesehen ist, oder einer Stelle außerhalb der Verwaltung zugeordnet werden, wie die Antidiskriminierungsstelle nach § 25 AGG (siehe Glossar, S. 340).

Die Neutralität wird sicher am besten durch eine unabhängige Stelle gewahrt, allerdings fehlt ihr auch der Zugriff auf die Verwaltung und sie kann Kooperation immer nur erbitten, nicht aber einfordern.

Die Beschwerdestellen für die Bediensteten nach § 13 AGG sollten zwar verfügbar sein (Ernst et al. 2013, § 13 Rn. 2-4). Allerdings ist die Ausgestaltung und Erreichbarkeit der Beschwerdestellen unklar; über die öffentlich zugängliche Homepage der BA lässt sie sich nicht auffinden. Sie können daher nicht als Ausgang für eine Erweiterung oder Ausgestaltung einer Beschwerdestelle für die Kund_innen dienen.

Für einen effektiven Diskriminierungsschutz kommt dem Beschwerdeverfahren eine zentrale Funktion zu, welche nur ausgefüllt werden kann, wenn diese Stelle mit echten Befugnissen ausgestattet wird.

Beschwerdestellen, die in der Arbeitsverwaltung angesiedelt sind, lassen sich so ausgestalten, dass sie

- leicht zugänglich sind,
- über eine Geschäftsstelle verfügen, die Beschwerden auch mündlich entgegennimmt,
- weisungsunabhängig arbeiten,
- die Zivilgesellschaft durch Mitwirkungsrechte von Verbänden und Einrichtungen beteiligen,
- nur den Verwaltungsausschüssen und Sozialdezernent_innen rechenschaftspflichtig sind,
- paritätisch mit Mitarbeiter_innen der JC bzw. BA und mit Vertreter_innen der Zivilgesellschaft (Interessenorganisationen für Menschen mit Behinderungen, Migrant_innen, Frauen, LGBTI*, Arbeitslose) besetzt sind,
- Stellungnahmen von Mitarbeiter_innen anfordern können,
- die dienstliche Mitwirkungspflicht aller Mitarbeiter_innen gewährleisten, die sich zumindest auf eine Stellungnahme zu der vorgetragenen Beschwerde beziehen muss,
- Empfehlungen für die Einschaltung einer Schlichtungsstelle aussprechen können.

Die Wirksamkeit interner Beschwerdestellen setzt zusätzlich voraus, dass externe Beratungsstellen verfügbar sind und von den Betroffenen jederzeit zur Unterstützung und Vertretung im Verfahren herangezogen werden können.

Die Beschwerdestelle kann auch zusammengeführt werden mit dem Ausschuss oder der Stelle zur Überwachung des Diskriminierungsverbots nach § 36 SGB III (siehe Abschnitt 5.3.1.1).

Schlichtungsstelle

Zusätzlich könnte eine Schlichtungsstelle eingeführt werden. Als Vorbild bietet sich der 2016 neu eingeführte § 16 BGG an. **Das Schlichtungsverfahren ist auf eine konsensuale Streitbeilegung ausgerichtet und kann nur außerhalb der Arbeitsverwaltung eingerichtet werden. Hierfür bietet sich die Antidiskriminierungsstelle des Bundes an** (entsprechend der Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen nach § 16 Abs. 1 BGG).

Das Schlichtungsverfahren nach § 16 BGG wurde geschaffen, um einen außergerichtlichen Rechtsschutz bei Benachteiligungen oder fehlenden „angemessenen Vorkehrungen“ (siehe Glossar, S. 339) durch Bundesbehörden bereitzustellen. Für viele Menschen sind Klageverfahren zu aufwendig und risikoreich, so dass sie auf Rechtsmittel verzichten, obwohl sie sich diskriminiert fühlen (Gesetzesbegründung BGG, BT-Drs. 18/7824, S. 43).

Das Schlichtungsverfahren ist kostenfrei, unparteiisch und freiwillig durchzuführen.

Die ADS Bund müsste hierfür eine eigene Geschäftsstelle einrichten, die mit Personen besetzt wird, die unabhängig von den Sozialleistungsträgern und von den Leistungsberechtigten handeln und über eine Geschäftsordnung verfügen, die sowohl einen niederschweligen Zugang als auch eine zügige Abwicklung sicherstellt. Die Fristen für ein Widerspruchsverfahren sollten bis zum Schlichtungsverfahren ausgesetzt sein (siehe Gesetzesbegründung BGG, BT-Drs. 18/7824, S. 44). Die Schlichtungsstelle kann einen Schlichtungsvorschlag erarbeiten, welcher auch eine Entschädigungszahlung für Verletzungen der Persönlichkeitsrechte durch Diskriminierungen umfassen kann und das Verfahren für die Beteiligten verbindlich beendet.

5.3.2 Spezieller Diskriminierungsschutz in Hinblick auf die Dimension des Rassismus, der ethnischen Herkunft sowie der Religion

5.3.2.1 Migrationsrechtliche Regelungen im Zusammenhang mit dem Auftrag der Arbeitsmarktintegration

Die Arbeitsverwaltung hat einen besonderen arbeitsmarktpolitischen Auftrag zur Integration von Zugewanderten in den deutschen Arbeitsmarkt. Die Aufgabe wird zum einen bestimmt von der Verantwortung für einen stabilen Arbeitsmarkt und die Förderung des Wirtschaftswachstums. Zum anderen sind die individuellen Rechte auf Zugang zum Arbeitsmarkt und Unterstützung bei der Arbeitsmarktintegration diskriminierungsfrei zu gewährleisten.

Gleichzeitig bestehen jedoch migrationsrechtliche Sonderregelungen für nichtdeutsche Staatsangehörige beim Zugang zum Arbeitsmarkt und zu den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung und der Teilhabe am Arbeitsleben. Eine Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit ist für öffentlich-rechtliche Regelungen und Leistungen nicht generell unzulässig. Die CERD (Art. 1 Abs. 2) ebenso wie die Antirassismus-RL 2000/43/EG und die Rahmen-RL 2000/78/EG (jeweils in Art. 3 Abs. 2) nehmen Ungleichbehandlungen, die aus Gründen der Staatsangehörigkeit vorgenommen werden, aus dem Anwendungsbereich aus.

Das bedeutet nicht, dass Drittstaatsangehörige vom Diskriminierungsschutz ausgeschlossen sind. Jede Differenzierung ist am Maßstab des Grundgesetzes, insbesondere an der Sozialstaatsverpflichtung zur Achtung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) zu messen. Ungleichbehandlungen dürfen dann vorgenommen werden, wenn ein vorübergehender Aufenthalt zu einer anderen Bedarfssituation führt (BVerfG vom 18.07.2012 – 1 BvL 10/10, Rn. 73 f.) oder die mit einer Leistung verfolgte Zweckrichtung in Hinblick auf die unklare Aufenthaltsdauer nicht erfüllt werden kann.

Auch Art. 5 CERD verpflichtet zur diskriminierungsfreien Gewährleistung der Rechte auf Ausbildung und Arbeit, Berufsfreiheit und Schutz bei Arbeitslosigkeit. Danach sind Differenzierungen, die nur scheinbar an der Staatsangehörigkeit anknüpfen, tatsächlich aber auf soziokulturelle Unterschiede abstellen, unzulässig. Erfasst wird dabei auch die negative ethnische Unterscheidung, die Personen wegen ihrer fremden Herkunft benachteiligt, ohne auf eine bestimmte ethnische Ausprägung Bezug zu nehmen (BAG vom 21.06.2012 – 8 AZR 364/11, Rn. 31).

Der UN-Fachausschuss hatte Deutschland aufgefordert, die Rechtsstellung von Migrant_innen und Flüchtlingen u. a. im Ausbildungsbereich zu verbessern. In verschiedenen Parallelberichten wird auch auf die unzureichende Umsetzung der EU-Antirassismus-RL eingegangen (u. a. Diakonie Deutschland 2015, S. 39; Netzwerk gegen Diskriminierung und Islamfeindlichkeit 2015, S. 33 ff.). Nach dem Staatenbericht der Bundesregierung (19. bis 22. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 2013, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/PDF-Dateien/Pakte_Konventionen/ICERD/icerd_state_report_germany_19-22_2013_de.pdf, aufgerufen 22.10.2016, S. 31) wird dieser Benachteiligung schwerpunktmäßig mit dem gemeinsamen Programm des BMAS und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) entgegengewirkt.

Die Arbeitsverwaltung ist jedoch zusätzlich aufgefordert, der Benachteiligung von Migrant_innen am Ausbildungs- und Arbeitsmarkt durch Maßnahmen und Projekte der aktiven Arbeitsmarktförderung entgegenzuwirken. Auch hier müssen die besonderen Bedarfe von intersektionell betroffenen Gruppen wie minderjährigen Flüchtlingen, Migrant_innen mit Behinderungen, Migrant_innen mit Familienpflichten usw. besonders ermittelt werden und es muss auf sie reagiert werden.

Auch hat die Arbeitsverwaltung in der Beratung, bei ihren Vermittlungsbemühungen und der Gestaltung der Integrationsmaßnahmen stets die Religionsfreiheit nach Art. 4 GG zu berücksichtigen. Dieser Auftrag ergibt sich sowohl unmittelbar aus Art. 3 Abs. 3 GG, Art. 4 GG als auch aus dem Diskriminierungsverbot des § 19a SGB IV. Eine entsprechende Konkretisierung dieses Auftrags findet sich allerdings weder im SGB II noch im SGB III. Der Auftrag der Arbeitsverwaltung, Ausgrenzungen aus ethnischen oder religiösen Gründen entgegenzuwirken, könnte als Zielsetzung in § 1 Abs. 2 SGB III und in § 1 Abs. 2 SGB II als weitere Ausrichtung aufgenommen werden.

Unionsbürger_innen

Durch die Konzentration der Diskussion auf die existenzsichernden Leistungen für Unionsbürger_innen (EuGH vom 15.09.2015 – C-47/14 „Alimanovic“; EuGH vom 25.02.2016 – 299/14 „García-Nieto“; BSG vom 03.12.2015 – B 4 AS 44/15 R) wurde bislang weitgehend übersehen, dass arbeitssuchenden Unionsbürger_innen auch ohne einen Leistungsanspruch nach SGB II der Zugang zu allen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung eröffnet werden muss (Art. 5 VO 492/2011; Frings und Steffen 2016, S. 202); selbst ein Wohnsitz in Deutschland ist dafür nicht erforderlich (EuGH vom 13.12.2012 – C-379/11 „Caves Krier Frères Sàrl“).

Drittstaatsangehörige

In den letzten Jahren sind die Einschränkungen beim Zugang zum Arbeitsmarkt für Drittstaatsangehörige in großem Umfang abgebaut worden. Alle Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis zum Familiennachzug erhalten eine Erwerbserlaubnis (§ 27 Abs. 5 AufenthG); alle Personen mit einem humanitären Aufenthaltstitel erhalten eine Beschäftigungserlaubnis ohne Einschaltung der Arbeitsagentur (§ 31 BeschV); Studierende erhalten nach dem Abschluss des Studiums während des Aufenthalts zur Arbeitsuche (18 Monate lang) eine Erwerbserlaubnis (§ 16 Abs. 4 Satz 2 AufenthG).

Die Beschäftigungserlaubnis mit einer Vorrangprüfung ist im Wesentlichen nur noch erforderlich beim Zuzug zum Zweck bestimmter Tätigkeiten (§§ 18–19a AufenthG) und für Personen im Asylverfahren sowie Geduldete in den ersten 15 Monaten ihres Aufenthalts (§ 32 BeschV), wenn diese Prüfung nicht nach § 32 Abs. 3 BeschV für einen Agenturbezirk der Anlage ausgesetzt ist.

Besonders begünstigt werden betriebliche Ausbildungen, Freiwilligendienste und seit 2015 auch Praktika, wodurch die Vermittlung in die Einstiegsqualifizierung nach § 54a SGB III nach Ablauf von drei Monaten für Asylsuchende und für Geduldete von Anfang an möglich wird (§ 32 Abs. 2 und Abs. 4 BeschV).

Weiterhin bestehen Arbeitsverbote für Asylsuchende in den ersten drei Monaten oder solange die Verpflichtung besteht, in einer Aufnahmeeinrichtung zu bleiben (§ 61 AsylG). Für Menschen aus sog. „sicheren Herkunftsländern“ besteht ein Arbeitsverbot bis zum Ende des Verfahrens, bis zur Ausreise oder der Abschiebung (§ 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG), auch soweit sie eine Duldung erhalten (§ 60a Abs. 6 Nr. 3 AufenthG). In Missbrauchsfällen gilt das Arbeitsverbot auch für Geduldete aus anderen Herkunftsstaaten (§ 60a Abs. 6 Nr. 1 und Nr. 2 AufenthG).

In Zeiten eines Arbeitsverbots erbringt die Arbeitsagentur nur Leistungen der Berufsberatung, aber keine Leistungen der aktiven Arbeitsförderung. Eine Ausnahme besteht für Asylsuchende mit einer positiven Bleibeperspektive (derzeit Eritrea, Irak, Iran, Syrien, Somalia), die bestimmte Leistungen von Anfang an erhalten können (§ 131 SGB III).

Menschen mit einer Aufenthaltserlaubnis, u. a. anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte, werden in der Regel von den Jobcentern betreut, Personen mit Ankunftsachweis bzw. Aufenthaltsgestattung (Asylverfahren) oder Duldung dagegen von den Arbeitsagenturen.

5.3.2.2 Regelungen zum Nachteilsausgleich mit Bezügen zu ethnischen Kategorien im SGB II und SGB III

Die einzige Regelung im SGB II zum Nachteilsausgleich, die sich auf Migrant_innen bezieht, findet sich in § 3 Abs. 2a und 2b SGB II. Leistungsberechtigte, deren deutsche Sprachkenntnisse das Niveau B 1 nicht erreichen, sollen einem Integrationskurs zugeführt werden. Diese Regelung funktioniert sehr effektiv, weil die Kosten des Kurses nicht aus dem Eingliederungstitel übernommen werden müssen, sondern vom Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) getragen werden. U. a. konnten viele arbeitssuchende Unionsbürger_innen, insbesondere Frauen, von diesen Kursen Gebrauch machen (BAMF 2015, S. 2). Voraussetzung ist jedoch der Bezug von ALG-II-Leistungen, der für Unionsbürger_innen voraussetzt, dass eine Erwerbstätigkeit vorliegt (Aufstocker_innen), während einer unverschuldeten Arbeitslosigkeit der Arbeitnehmerstatus fortbesteht oder der Voraufenthalt mindestens fünf Jahre beträgt (siehe Referentenentwurf 2016).

5.3.2.3 Gesetzliche Diskriminierungsrisiken

Sprache und Kommunikation

Es gibt im Bereich des SGB II und SGB III keine gesetzlichen Regelungen zur Kommunikation, die über § 19 SGB X hinausgehen. Das gilt auch für Unionsbürger_innen und Angehörige der Abkommensstaaten, denen ein Anspruch auf Verwendung der eigenen Herkunftssprache zusteht (siehe 5.3.2.4). Arbeitsmarktintegration ist jedoch zwingend an sprachliche Verständigung gebunden.

Es gibt eine nicht unerhebliche Anzahl von Zuwandernden, die nur kurze Zeit nach ihrer Übersiedlung mit der Arbeitsverwaltung in Kontakt kommen: Familienangehörige von Deutschen, einschließlich der Eltern deutscher Kinder, Unionsbürger_innen und anerkannte Flüchtlinge, subsidiär Schutzberechtigte und weitere Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln oder nachgezogene Familienangehörige. Diese Personen verfügen nicht über ausreichend Deutschkenntnisse, um die erforderlichen Anträge zu stellen, eine Potenzialanalyse zu erstellen, eine Eingliederungsvereinbarung zu schließen oder eine individuelle Berufsberatung durchzuführen (Deutscher Verein 2015a, S. 20).

Für die Berufsberatung und -bildung verlangt Art. 3 Abs. 1 lit. b Antidiskriminierungs-RL 2000/43 einen Zugang unabhängig von der ethnischen Herkunft.

Sprachliche Hürden beim Leistungszugang führen zu einer mittelbaren Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft, die zumindest immer dann unverhältnismäßig ist, wenn die Leistungsberechtigten selbst keine Abhilfe schaffen können (siehe Bieback 2013, Teil 8, Art. 2 Rn. 2 ff.).

Weil es sich bei der RL 2000/43 um „eine Vorschrift, die in den Geltungsbereich des EU-Rechts fällt“, handelt, wird nach Art. 51 GRC auch der Geltungsbereich der Diskriminierungsverbote der GRC eröffnet (Hatje 2012, Art. 51 Rn. 15 ff.). Art. 22 GRC benennt die Achtung der Vielfalt der Kulturen, Religionen und Sprachen. Damit wird auch für die Arbeitsverwaltung eine Orientierung an Pluralismus und kultureller Offenheit vorgegeben. Unvereinbar damit wäre die Vorstellung von einem festgelegten kulturellen Kodex als Orientierung für das Verwaltungshandeln. Ob sich aus der Achtung vor der Sprache auch eine Akzeptanz von anderen Sprachen im Behördenverkehr ergibt, wird uneinheitlich bewertet (dafür Ross 2012, Art. 22 GRC, Rn. 6; Ennuschat 2006, Art. 22, Rn. 22). Die Achtung der Sprachenvielfalt allein kann noch nicht zu einer Erweiterung der Amtssprache führen, dagegen untersagt Art. 21 GRC ausdrücklich die Diskriminierung wegen der Sprache.

Fehlende oder geringwertigere Beratung und Integrationsunterstützung, die auf Verständigungsproblemen beruhen, können zu einer unmittelbaren Diskriminierung wegen der Sprache und damit auch zu einer mittelbaren Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft führen.

Sprachförderung

Die Vermittlung in Sprachkurse durch das Jobcenter (§ 3 Abs. 2b SGB II) hat sich bewährt. Den Arbeitsagenturen fehlt jedoch diese gesetzliche Möglichkeit. Zwar können Teilnahmeanträge beim BAMF nach § 44 Abs. 4 AufenthG unabhängig von der Arbeitsagentur gestellt werden, es besteht dann aber keine Verpflichtung, die Antragsteller_innen zu berücksichtigen.

Besonders schwierig ist die Situation für Unionsbürger_innen, weil sie im Unterschied zu Asylsuchenden oder Geduldeten im Gesetz nicht erwähnt werden.

Hinzu kommt die Kostenschwelle, weil für die Teilnahme Gebühren (derzeit 1,55 Euro pro Stunde x 700 oder 1.000 Stunden) zu zahlen sind. Eine Kostenbefreiung kann nur mit dem Bescheid einer anderen öffentlichen Stelle (Jobcenter, Sozialamt, Sozialticket etc.) beantragt werden (§ 9 Abs. 2 IntV; BAMF, Merkblatt zum Integrationskurs 630.036). Unionsbürger_innen verfügen kaum über derartige Bescheide, da sie in den ersten sechs Monaten des Aufenthalts in der Regel von Leistungen ausgeschlossen sind (BSG vom 03.12.2015 – B 4 AS 44/15 R).

Der Ausschluss von der Sprachförderung durch die fehlende Aufnahme ins SGB III verstößt gegen Art. 5 VO 492/2011; es handelt sich um eine Diskriminierung von arbeitssuchenden Unionsbürger_innen im Widerspruch zu Art. 45 AEUV und Art. 21 Abs. 2 GRC (siehe 2.6.4 und 2.6.6).

Eine weitere Gesetzeslücke zeigt sich, wenn ein erweitertes Konzept des Spracherwerbs zugrunde gelegt wird. Die Integrationskurse bieten grundsätzlich nur einen formellen Spracherwerb an, der aber nicht allen Menschen in gleicher Weise zugänglich ist. Nach den bisher vorliegenden Erkenntnissen sind unter vor Kurzem eingereisten Flüchtlingen mehr sehr gut qualifizierte Menschen im Vergleich zur übrigen Bevölkerung in Deutschland, aber auch besonders viele sehr gering qualifizierte (Sauer et al. 2016, S. 8 f.). Krieg, lang andauernde Fluchtbiografien oder das Leben in Flüchtlingslagern können zu einer marginalen Schulbildung führen. Selbst mit entsprechenden Vorerfahrungen erfolgt Spracherwerb deutlich effektiver, wenn formelle und informelle Lernerfahrungen verbunden werden. Die Integrationskursverordnung (IntV) hat dieser sprachwissenschaftlichen Erkenntnis in § 11 Abs. 3 IntV Rechnung getragen und sieht die Möglichkeit der Ergänzung durch ein „Praktikum zum interaktiven Sprachgebrauch“ vor. Die Regelung läuft allerdings ohne eine Kooperation mit der Arbeitsagentur weitgehend leer, weil geeignete Praktikumsplätze akquiriert werden müssen und entsprechende Rahmenvereinbarungen mit Betrieben oder Trägern geschlossen werden sollten. Es handelt sich also um einen klassischen Arbeitsbereich der aktiven Arbeitsmarktförderung.

Die Arbeitsverwaltung könnte Diskriminierungen am Arbeitsmarkt wegen der ethnischen Herkunft entgegenwirken, wenn sie in Kooperation mit dem BAMF den Zugang zu den Integrationskursen verbessern und das formelle Lernen mit informellen Lernerfahrungen verzahnen würde. Eine gesetzliche Grundlage oder verbindliche Regelung in der IntV wäre dafür hilfreich.

Gewöhnlicher Aufenthalt

Das SGB III enthält keine spezielle Voraussetzung zum gewöhnlichen Aufenthalt. Dagegen ist der gewöhnliche Aufenthalt im SGB II Leistungsvoraussetzung (§ 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 SGB II).

Auch für das SGB III gilt jedoch die allgemeine Bindung an den Wohnsitz oder gewöhnlichen Aufenthalt des § 30 Abs. 3 SGB I. Fraglich ist der gewöhnliche Aufenthalt bei befristeten Aufenthaltserlaubnissen, Duldungen oder Aufenthaltsgestattungen (Janda 2012, S. 119 f.). Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung sind gesetzlich weder für Personen mit befristeten Aufenthaltstiteln noch mit Duldungen, Gestattungen oder Ankunftsnachweisen ausgeschlossen. Ausgenommen sind Personen aus „sicheren Herkunftsstaaten“ (siehe 5.3.2.3). Im Übrigen kommt es maßgeblich darauf an, ob die Prognose hinsichtlich der Dauer des Aufenthalts erwarten lässt, dass eine Maßnahme am Arbeitsmarkt wirksam werden kann.

Grundsätzlich kann die Ablehnung einer Maßnahme gerechtfertigt sein, wenn ihr Zweck in Hinblick auf die Aufenthaltsdauer nicht erfüllt werden kann. Es besteht jedoch das Risiko, dass die Aufenthaltsprognose ausschließlich auf die Art und Dauer des Aufenthaltstitels, der Duldung oder Gestattung gestützt wird, ohne eine individuelle Prognose hinsichtlich der Aufenthaltsdauer vorzunehmen. Problematisch sind auch pauschale Prognosen, die allein auf eine bestimmte Staatsangehörigkeit abstellen (Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung nach § 131 SGB III nur für Asylsuchende aus Eritrea, Irak, Iran, Syrien und Somalia). Die Rechtfertigung der Differenzierung nach Herkunftsstaaten ergibt sich allein aus der

Statistik der Anerkennungsquoten des BAMF. Es handelt sich dabei um einen abstrakten Maßstab, der in erster Linie aus der Begrenzung der eingesetzten Haushaltsmittel zu rechtfertigen ist (Langenfeld in Maunz und Dürig 2015, Art. 3 Abs. 2 GG Rn. 50 unter Berufung auf u. a. EuGH vom 22.04.2010 – C-486/08). Die Ausblendung der individuellen Aufenthaltsperspektive führt zu Zweifeln an der Verhältnismäßigkeit der Ungleichbehandlung.

Der Gesetzgeber könnte die Verpflichtung zu einer individuellen Prüfung vorgeben, indem die Leistungen nicht vom gewöhnlichen Aufenthalt, sondern davon abhängig gemacht würden, dass der voraussichtliche Aufenthalt eine Wirkung der Maßnahme für den Arbeitsmarkt erwarten lässt. Durch entsprechende ermessenslenkende Weisungen lässt sich eine vergleichbare Handhabung durch die Vermittlungsfachkräfte erreichen.

Aktive Arbeitsmarktförderung für arbeitssuchende Unionsbürger_innen

Die Arbeitsuche in einem anderen Unionsstaat löst zunächst immer ein Freizügigkeitsrecht aus (EuGH vom 26.02.1991 – C-292/89 „Antonissen“; Langer in Fuchs 2013, Art. 45 Rn. 15), aus welchem sich nach Art. 18 AEUV ein Diskriminierungsverbot wegen der Staatsangehörigkeit ergibt. Das allgemeine Diskriminierungsverbot wird jedoch durch das spezielle Diskriminierungsverbot des Art. 45 AEUV und die Arbeitnehmer_innenVO 492/2011 für wandernde Arbeitnehmer_innen verdrängt.

Art. 45 Abs. 2 AEUV garantiert den Anspruch auf Gleichbehandlung im Bereich der Beschäftigung, einschließlich der Arbeitsuche. Neben Unionsbürger_innen werden auch ihre Familienangehörigen sowie die Angehörigen der weiteren Mitgliedstaaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und die Schweiz erfasst. Für Arbeitsuchende besteht nach Art. 5 Arbeitnehmer_innenVO 492/2011 ein Anspruch auf Gleichstellungen im Bereich der Arbeitsmarktintegration (Schneider 2014, S. 409 ff.).

Durch die Aufteilung der Arbeitsförderung in zwei Systeme werden die bestehenden Ansprüche auf Arbeitsmarktintegration weitgehend nicht wahrgenommen. Nach der Aufteilung zwischen Jobcentern und Arbeitsagenturen erhalten mittellose, erwerbsfähige Personen die finanziellen ebenso wie die Integrationsleistungen vom Jobcenter aus dem Katalog des SGB II; nichterwerbsfähige Personen ohne Bezug zum Arbeitsmarkt werden von den Sozialämtern betreut. Arbeitsuchende Unionsbürger_innen können diesen Kategorien jedoch nicht zugeordnet werden. Sie sind (zum Teil) mittellos und erwerbsfähig, aber aus dem Zuständigkeitsbereich des Jobcenters ausgegrenzt (§ 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 und Nr. 3 SGB II; EuGH vom 15.09.2015 – C 67/14 „Alimanovic“; BSG vom 03.12.2015 – B 4 AS 44/15 R). Der Leistungsausschluss bezieht sich zwar nur auf die Geldleistungen, das System des SGB II kann Integrationsleistungen jedoch nur gekoppelt an Geldleistungen erbringen. Durch die jüngste Rechtsprechung des BSG (vom 03.12.2015 – B 4 AS 44/15 R) werden arbeitssuchende Unionsbürger_innen der Sozialhilfe zugeordnet, die von ihrem System her nur auf Erwerbsunfähige eingerichtet ist. Es gibt keine festgelegte Schnittstelle, die Sozialhilfe-Empfänger_innen an die zuständigen Arbeitsagenturen verweist (Frings und Steffen 2016, S. 202). Auch nach einer Beschäftigung bleibt zwar der Status als Arbeitnehmer_in zunächst erhalten, aber es fehlt oft an Informationen und Beratung zu den Ansprüchen gegenüber dem Jobcenter oder der Arbeitsagentur.

Zur Vermeidung einer rechtswidrigen Benachteiligung von Unionsbürger_innen bei der aktiven Arbeitsmarktförderung und der Teilhabe am Arbeitsleben bedarf es einer mehrsprachigen, für die Öffentlichkeit leicht zugänglichen Aufklärung (§ 13 SGB I). **Eine Anlaufstelle für spezielle Zielgruppen bei den Arbeitsagenturen, vergleichbar den „Integration Points“ für Flüchtlinge, könnte auch für Unionsbürger_innen einen Zugang zum Leistungssystem erleichtern.**

Die fehlenden Angebote der aktiven Arbeitsmarktförderung an arbeitsuchende Unionsbürger_innen verstoßen gegen den Gleichbehandlungsanspruch für Arbeitsuchende nach Art. 5 VO 492/2011 und damit auch gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 45 AEUV.

Leistungsausschlüsse bei den Integrationsleistungen

Ausdrückliche Leistungsausschlüsse für nichtdeutsche Staatsangehörige finden sich in § 59 SGB III für die Berufsausbildungsbeihilfe (BAB) und damit auch den Zugang zu Leistungen der Berufsvorbereitung (§§ 51, 52 SGB III), der ausbildungsbegleitenden Hilfen (§§ 75, 78 SGB III), der außerberuflichen Ausbildung (§§ 76, 78 SGB III) und der „Assistierten Ausbildung“ (§ 130 SGB III).

Unionsbürger_innen

haben nach § 59 Abs. 1 Nr. 4 SGB III als Auszubildende nur unter weiteren Voraussetzungen (Daueraufenthalt, Familienangehörige von Arbeitnehmer_innen, Vorbeschäftigung) einen Anspruch auf Berufsausbildungsbeihilfe. Personen mit dem Status als Arbeitnehmer_innen dürfen aber in Hinblick auf soziale Leistungen in keiner Weise gegenüber den Angehörigen des eigenen Staates benachteiligt werden (Art. 7 Abs. 2 VO 492/2011 und Art. 45 AEUV; Langer in Fuchs 2013, Art. 45 AEUV, Rn. 21 f.; Steinmeyer in Fuchs 2013, Teil 3, Art. 7, Rn. 9).

Betriebliche Ausbildungsverhältnisse gelten nach EU-Recht als Beschäftigungen und verleihen somit einen Arbeitnehmerstatus (EuGH vom 17.03.2005 – C-109/04 „Kranemann“; EuGH vom 30.03.2006 – C-10/05 „Mattern, Cikotic“; Wißmann in Müller-Glöge u. a. (Erfurter Kommentar) 2016, Art. 45 AEUV Rn. 10).

Es handelt sich bei der Regelung des § 59 Abs. 1 Nr. 4 SGB III um eine europarechtswidrige Diskriminierung von Arbeitnehmer_innen.

Nachgezogene Familienangehörige

bleiben in den ersten 15 Monaten von den genannten Leistungen ausgeschlossen, wenn die Stammberechtigten nur über eine Aufenthaltserlaubnis verfügen (§ 59 Abs. 1 Satz 2 SGB III i. V. m. § 8 BAföG). Dies betrifft Familienangehörige mit Aufenthaltserlaubnissen (§§ 27 Abs. 2, 29, 30, 31, 32, 36 und 25a Abs. 2 AufenthG), die mit einer Erwerbserlaubnis verbunden sind (§ 27 Abs. 5 und § 25a Abs. 4 AufenthG), die also jederzeit eine betriebliche Ausbildung aufnehmen können. Die Familiennachzugsrichtlinie 2003/86 garantiert diesen Personen von Beginn ihres Aufenthalts an den „Zugang zu beruflicher Beratung, Ausbildung, Fortbildung und Umschulung“ (Art. 14 Abs. 1 c) in derselben Weise wie den Stammberechtigten. Dies schließt die Ausbildungsbeihilfen ein (Frings 2013, Rn. 39).

Nur wenn der Aufenthalt der Stammberechtigten einem von vorneherein zeitlich begrenzten Zweck dient (Studierende, Praktikant_innen, Aus- oder Weiterbildung), ergibt sich aus der Aufenthaltsdauer eine Beschränkung der Ansprüche auf Ausbildungsförderung (§ 59 Abs. 1 Satz 2 SGB III i. V. m. § 8 BAföG). Ein Leistungsausschluss ist also nur mit der Familiennachzugs-RL 2003/86 vereinbar, wenn die Stammberechtigten ebenfalls nicht leistungsberechtigt sind (Art. 14 Abs. 1 c).

In allen übrigen Fällen ist eine Wartezeit nicht zulässig.

Die Regelung in § 59 Abs. 1 Satz 2 SGB III i. V. m. § 8 BAföG verstößt gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 14 der Familiennachzugsrichtlinie 2003/86.

Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 38a AufenthG (Übersiedlung aus einem anderen EU-Staat)

haben in der Regel erst nach fünf Jahren ihres Aufenthalts einen Anspruch auf BAB (§ 59 Abs. 3 SGB III).

Mit der Aufenthaltserlaubnis nach § 38a AufenthG wird die Daueraufenthalts-RL 2003/109 in deutsches Recht umgesetzt. Personen mit einem Daueraufenthaltsrecht in einem EU-Staat können in einen anderen EU-Staat zu Ausbildungs- oder Arbeitszwecken weiterwandern (Art. 14 RL 2003/109), wenn ihr Lebensunterhalt gesichert ist. Nach Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis genießen sie einen sozialrechtlichen Gleichbehandlungsanspruch und ausdrücklich die Gleichbehandlung bei den Ausbildungsbeihilfen (Art. 11 Abs. 1b RL 2003/109). Wenn sich Daueraufenthaltsberechtigte nach ihrer Übersiedlung entscheiden, eine Ausbildung aufzunehmen, werden sie jedoch nach § 59 Satz 2 SGB III i.V.m. § 8 BAföG von der aufstockenden BAB ausgeschlossen.

Durch den fehlenden Anspruch auf BAB werden Ausbildungswillige, die als Daueraufenthaltsberechtigte aus einem anderen EU-Staat übersiedeln, unter Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz der Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109 diskriminiert.

Türkische Arbeitnehmer_innen und ihre Familienangehörigen

werden in § 59 SGB III nicht als besondere Gruppe erwähnt. Der „Beschluss 1/80“ verfügt mit Art. 9 über ein Diskriminierungsverbot, welches für türkische Arbeitnehmer_innen und ihre Familienangehörigen jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit untersagt. Die Regelung verweist auf das Diskriminierungsverbot des EWG-Vertrags, deshalb kann Art. 18 AEUV als Auslegungshilfe herangezogen werden (Höller in Fuchs 2013, Teil 12, Rn. 31). Zusätzlich enthält Art. 3 Abs. 1 ARB 3/80 ein spezielles sozialrechtliches Diskriminierungsverbot, welches vom EuGH (vom 28.04.2004 – C-373/02 „Öztürk“) lediglich als Konkretisierung der allgemeinen Regelung des Art. 9 des ARB 1/80 bewertet wurde.

Die eigene Arbeitnehmereigenschaft oder die von Eltern oder Ehegatten führt zu den genannten Leistungsansprüchen. Zur Vermeidung von Diskriminierungen sollte dies im Text des § 59 SGB III aufgenommen werden.

Arbeitsverbot für Asylsuchende und Geduldete

Mit dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 24.10.2015 wurde für Asylsuchende aus „sicheren Herkunftsstaaten“ nach § 29a AsylG, soweit diese ihren Asylantrag nach dem 31.08.2015 gestellt haben, ein unbefristetes Arbeitsverbot eingeführt (§ 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG). Befinden sich Asylsuchende länger als neun Monate im Verfahren (wozu es insbesondere kommen wird, wenn schwierige Sachverhalte zu klären sind), verstößt das Arbeitsverbot ab dem zehnten Monat gegen die Aufnahme-Richtlinie. Spätestens dann entsteht zusätzlich ein Problem der Gleichbehandlung nach EU-Recht. Die Differenzierung knüpft hier zwar an die Staatsangehörigkeit an, nicht aber an die Unterscheidung zwischen einer deutschen und einer nichtdeutschen Staatsangehörigkeit oder zwischen unterschiedlichen Aufenthaltsstatus. Eine Ungleichbehandlung von Menschen wegen verschiedener Nationalitäten wirkt zumindest mittelbar als Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft. Die Rechtfertigung beruft sich auf die Steuerung von Flüchtlingszuwanderung und setzt an der Statistik zu den Anerkennungszahlen des BAMF an. Ob es sich dabei um ein legitimes Ziel handelt, braucht – jedenfalls nach neun Monaten – nicht entschieden zu werden, weil das Mittel „Arbeitsverbot“ nach der Aufnahme-RL 2013/33 untersagt und damit unrechtmäßig ist.

Das Arbeitsverbot des § 61 Abs. 2 Satz 4 AsylG stellt eine mittelbare Ungleichbehandlung wegen der ethnischen Herkunft dar. Es ist nicht rechtmäßig, weil es gegen Art. 15 Aufnahme-Richtlinie verstößt.

Arbeitsgelegenheiten für Asylsuchende und Geduldete

Mit dem neuen Integrationsgesetz (BGBl. I vom 05.08.2016, S. 1939) werden Leistungsbeziehende nach AsylbLG verpflichtet, an Arbeitsgelegenheiten (§ 5 AsylbLG), insbesondere im Rahmen von „Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen“ (§ 5a AsylbLG neu), teilzunehmen.

Die Aufwandsentschädigung wird für die Arbeitsgelegenheiten nach § 5 AsylbLG mit 0,80 Euro deutlich unter den sonst im SGB II üblichen Stundensätzen (meist 1,50 Euro) festgesetzt (§ 5 Abs. 2 AsylbLG) und gegenüber der bisherigen Regelung noch mal um 0,25 Euro gesenkt. Diese Ungleichbehandlung muss durch unterschiedliche Lebenslagen gerechtfertigt werden, um nicht gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG zu verstoßen. Als sachlichen Grund nennt die Gesetzesbegründung (Entwurf Integrationsgesetz vom 24.05.2016, S. 40) die geringen Mehraufwendungen, weil die Arbeitsgelegenheiten typischerweise als Hilfsdienste in den Aufnahmeeinrichtungen angeboten werden. Die Absenkung ist jedoch nicht auf derartige Arbeitsplätze bezogen, es besteht sogar die Gefahr, dass sie auf Arbeitsgelegenheiten nach § 5a AsylbLG (hier gibt es keine gesetzliche Bestimmung des Stundensatzes) ausgedehnt wird. Ein wesentlicher Unterschied zu den Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, der typischerweise oder zwangsläufig bei Tätigkeiten nach § 5 AsylbLG auftritt, ist nicht erkennbar.

Die ungleiche Behandlung von Asylsuchenden und Flüchtlingen bei den Aufwandsentschädigungen für Arbeitsgelegenheiten ist mit Art. 3 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

Religionsfreiheit

Das Diskriminierungsverbot des § 19a SGB IV, Art. 3 Abs. 3 GG und Art. 3 Abs. 1 lit b Rahmen-RL 2000/78 untersagen Diskriminierungen wegen der Religion. Unterstrichen wird in Art. 22 GRC die Gleichwertigkeit der Religionen, die jede Form der öffentlichen Einflussnahme auf die Religion ausschließt und die Arbeitsverwaltung darauf verpflichtet, den religiösen Vorurteilen anderer Akteure des Arbeitsmarkts entgegenzutreten.

Angesichts der langjährigen Auseinandersetzungen um das Recht, ein Kopftuch zu tragen, und der teilweise unklaren Haltung auch in der öffentlichen Verwaltung (Frings 2010, S. 61 ff.) besteht weiterhin das Risiko, dass es zu Unsicherheiten im Umgang mit religiösen Kleidungsstücken oder Symbolen kommt. Auch Diskriminierungen durch Arbeitgeber sind zu erwarten, weshalb die Arbeitsverwaltung sich nicht mit der Kontrolle von Stellenanzeigen nach § 36 SGB III begnügen darf, sondern diesen erhöhten Risiken mit besonderen Fördermaßnahmen und Aufklärungsprojekten für Arbeitgeber begegnen sollte.

Als Signal gegenüber der Öffentlichkeit und zur Klarstellung gegenüber den Mitarbeiter_innen erscheint es sinnvoll, das Diskriminierungsverbot wegen der Religion auch in die Gesetzestexte des SGB II und SGB III als allgemeine Leitlinie aufzunehmen.

5.3.2.4 Kompensatorische oder verstärkende Wirkungen der ermessenslenkenden Weisungen

Die BA hat eine Reihe von Weisungen und fachlichen Hinweisen erlassen, die einer Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft entgegenwirken:

Sprache und Kommunikation

HEGA 05/2011 – 08

Weisung 201511015 vom 19.11.2015 – ergänzende Regelungen

Die BA hat einen Prozess eingeleitet, der den Einsatz von Dolmetscherdiensten zum Bestandteil der Kommunikation mit Zugewanderten machen kann.

Es wird zunächst unterschieden zwischen privilegierten Personen, die einen Rechtsanspruch auf die Kommunikation in ihrer Herkunftssprache haben, und den sonstigen Leistungsberechtigten.

Privilegierte Personen sind Unionsbürger_innen (Art. 76 Abs. 7 VO Nr. 883/2004, Art. 48 VO Nr. 987/2009), türkische Staatsangehörige (Art. 3 ARB 3/80) sowie die Angehörigen der Balkanstaaten (Abkommen mit Ex-Jugoslawien) sowie der Staaten Algerien, Marokko, Tunesien (Mittelmeerabkommen mit der EU, Art. 41 EMA) und alle Personen, die als Erwerbstätige innerhalb der EU gewandert sind (nicht Flüchtlinge).

Sie können für alle Gespräche und Schriftstücke eine Übersetzung durch die Jobcenter und Arbeitsagenturen verlangen, wenn keine andere Alternative verfügbar ist.

Alle nicht privilegierten Personen sollen Übersetzungen für ein Erstgespräch erhalten, wenn sonst die Einleitung eines Verwaltungsverfahrens nicht möglich ist. Sie werden aber aufgefordert, zukünftig einen eigene_n Sprachmittler_in mitzubringen.

Schriftliche Unterlagen, die rechtlich bedeutend sind, können ebenfalls übersetzt werden, wenn ersichtlich ist, dass die Leistungsberechtigten die Kosten nicht tragen können.

Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Kosten für die Übersetzungen von Schul- und Berufsabschlüssen u.Ä. aus dem Vermittlungsbudget übernommen werden können.

Mit diesen Weisungen wird das Risiko einer Diskriminierung wegen der ethnischen Herkunft deutlich gemindert. Die Regelung ist aber zu stark nach Migrant_innengruppen ausdifferenziert und betont zu stark die Selbsthilfe ohne Rücksicht auf die Qualität selbst organisierter Übersetzer_innen. Das lässt in der Praxis eine uneinheitliche und sehr zurückhaltende Anwendung erwarten.

Gewöhnlicher Aufenthalt und Zugang zum Arbeitsmarkt

BA, Fachliche Hinweise, Förderung der beruflichen Weiterbildung nach §§ 81 ff. SGB III i. V. m. § 16 Abs. 1 SGB II, Stand 03/2013

Die Fachlichen Hinweise gehen auf die Problematik befristeter Aufenthaltserlaubnisse ein und weisen darauf hin, dass Leistungsberechtigte nicht deshalb von einer Maßnahme auszuschließen sind, weil der Aufenthaltstitel zeitlich vor dem Abschluss der Maßnahme endet. In diesen Fällen soll eine Anfrage an die Ausländerbehörde gerichtet werden, ob die Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis beabsichtigt ist (S. 12).

Die Weisung trägt dazu bei, Diskriminierungen bei der Bewilligung von Leistungen zu vermeiden.

Fachliche Hinweise zu § 8 SGB II, Stand: 20.1.2014

Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass die Systemzuordnung für die Mitarbeiter_innen schwierig ist, wenn die Aufenthaltstitel von Arbeitsuchenden mit Auflagen wie „Erwerbstätigkeit nicht gestattet“ verse-

hen sind. Sie werden auf die Klärung der Rechtslage oder eine Anfrage bei der Ausländerbehörde verwiesen. Mit diesen Hinweisen sind unnötige Verzögerungen und auch Fehlbewertungen geradezu vorprogrammiert. Es gibt heute nur noch sehr wenige Aufenthaltstitel, die den Zugang zu Beschäftigung ausschließen. **Eine kleine Liste über die wenigen Titel ohne Beschäftigungsmöglichkeit (Visum, Aufenthaltserlaubnis nach §§ 16 Abs. 1a, 18c AufenthG), könnte den Mitarbeiter_innen unkompliziert Handlungssicherheit vermitteln.**

Religionsfreiheit

Fachliche Weisung zu § 10 SGB II, Stand: 20. Juni 2014

Die Religionsfreiheit wird im Zusammenhang mit der Zumutbarkeit von Arbeit nicht ausdrücklich angesprochen, es findet sich jedoch ein etwas unklarer Hinweis (10.25):

„Bei Angehörigen bestimmter Volksgruppen, anderer Kulturkreise und Religionsgemeinschaften: Es ist eine Einzelfallabwägung zwischen der typischen Lebensweise und den kulturellen oder religiösen Konflikten und Tabus, die die Ausübung einer bestimmten Beschäftigung zur Folge hätte, vorzunehmen.“

Beispiel: Ein wichtiger Grund liegt vor, wenn ein Moslem ablehnt, in einem Produktionsbetrieb zu arbeiten, der Schweinefleisch verarbeitet.“

Die Weisung ist sehr undeutlich und gibt den Mitarbeiter_innen keine anwendbaren Kriterien an die Hand, wann das Recht auf die eigene religiöse Identität eine Arbeitsstelle unzumutbar macht.

BA, Grundlagen einer Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, 11/2014

Die Formulierung „Daneben werden Integrationsfachkräfte mit religiösen, kultur- und/oder herkunftslandspezifischen Anschauungen und Verhaltensweisen konfrontiert, die mit Arbeitsmarktanforderungen abzugleichen und mit der Integration in Arbeit zu vereinbaren sind“ (S. 11) ist ebenso wenig geeignet, den Mitarbeiter_innen der JC die Beachtung der Religionsfreiheit zu verdeutlichen.

Die Fachlichen Weisungen bemühen sich um eine Sensibilisierung der Mitarbeiter_innen für das Grundrecht auf Religionsfreiheit, sollten jedoch deutlich auf das Grundrecht auf Religionsfreiheit und das Recht, eine Beschäftigung aus religiösen Gründen abzulehnen, verweisen.

Aktive Arbeitsmarktförderung für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte

Hierzu fehlt eine Weisung, obwohl sie zur Umsetzung des gesetzlichen Förderungsauftrags erforderlich ist.

Nach Art. 26 Abs. 2 und 3 Qualifikations-RL 2011/95 sollen Flüchtlinge unmittelbar nach Anerkennung durch aktive Arbeitsmarktförderung besonders unterstützt werden und ihnen sollen geeignete Maßnahmen angeboten werden. In der Praxis ergibt sich die Schwierigkeit, dass zunächst ein elektronischer Aufenthaltstitel bei der Bundesdruckerei bestellt werden muss, teilweise auch verschiedene Sicherheitsabfragen durchzuführen sind und es so mehrere Monate dauern kann, bis Ausweise und Aufenthaltserlaubnisse ausgestellt werden können. In dieser Zeit können Ansprüche verloren gehen. Bei vielen Jobcentern ist es bereits üblich, sowohl die Geldleistungen als auch die Maßnahmen nach §§ 16 ff. SGB II auf der Grundlage des Asylbescheids des BAMF zu erbringen.

Die Aufforderung, den Zugang zu Maßnahmen der Arbeitsmarktintegration zu erleichtern, könnte als „positive Maßnahme“ im Sinne des Art. 5 der Antirassismus-RL 2000/43/EG zu werten sein. Allerdings ist die

Betonung eines besonderen Bedarfs an sich noch keine „positive Maßnahme“, sondern weist lediglich auf eine diskriminierungsfreie Leistungserbringung hin.

Eine allgemeine Fachliche Weisung könnte Klarheit für alle Jobcenter darüber herstellen, dass die Leistungsansprüche nach SGB II unmittelbar nach der Rechtskraft der Asylbescheide beginnen und dass Art. 26 Abs. 2 und 3 Qualifikations-RL zu einem unverzüglichen und erleichterten Angebot an Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung verpflichtet.

5.3.3 Spezieller Diskriminierungsschutz in Hinblick auf die Dimension des Geschlechts und der sexuellen Identität

Das Risiko der Diskriminierung wegen des Frau- oder nicht Mann-Seins besteht im Bereich der Arbeitsverwaltung vor allem in drei Zusammenhängen:

1. der ungleiche Zugang zum Arbeitsmarkt, bedingt durch die überproportionale Übernahme von Familienarbeit von Frauen;
2. der Zugang zu ungleichen Segmenten des Arbeitsmarkts, der auf geschlechterstereotypen Arbeitsteilungen beruht und mit einer schlechteren Bezahlung vor allem personenbezogener Dienstleistungen verbunden ist;
3. die ungleiche Verletzlichkeit durch sexuelle Belästigung und Gewalt.

Der dritte Zusammenhang ist auch für alle Menschen mit nicht heteronormativer geschlechtlicher oder sexueller Identität von Bedeutung (FRA 2013, S. 26 ff.). Zusätzlich kommt es auch zu erhöhten Diskriminierungsfällen wegen der sexuellen Identität beim Zugang zu Beschäftigung (FRA 2013, S. 17).

Die Kategorie der „sexuellen Identität“ findet sich zwar in § 19a SGB IV für die diskriminierungsfreie Ausführung des SGB II/SGB III, gesetzliche Regelungen sind jedoch unmittelbar an Art. 3 Abs. 3 GG zu messen, der diese Kategorie nicht enthält. Es gab bereits Versuche, den Katalog des Art. 3 Abs. 3 GG um die Dimension der sexuellen Identität zu erweitern.⁸⁶ Die Verfassungsänderung wurde vor allem abgelehnt, weil die „sexuelle Identität“ eine ebensolche hohe Schutzintensität erfahre wie die Diskriminierungsdimensionen des Art. 3 Abs. 3 GG (BT-Drs. 17/4775, S. 5). Diese Konsequenz ergibt sich aus den Entscheidungen des BVerfG, die das Merkmal der „sexuellen Identität“ in unmittelbare Nähe des Merkmals des Geschlechts rückten und damit im Rahmen des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) ebenso hohe Anforderungen an die Rechtfertigungsprüfungen stellen wie bei den ausdrücklich benannten Merkmalen nach Art. 3 Abs. 3 GG (BVerfG vom 26.01.1993 – 1 BvL 38/92, Rn. 35; BVerfG vom 07.07.2009 – 1 BvR 1164/07 Rn. 87; BVerfG vom 19.06.2012 – 2 BvR 1397/09, Rn. 59). Im Antidiskriminierungsrecht der EU wird die sexuelle Orientierung von der Richtlinie 2000/78/EG erfasst, nach der bisherigen Rechtsprechung des EuGH jedoch nicht von den genderbezogenen Antidiskriminierungsrichtlinien (79/7/EWG, 2004/113/EG, 2006/54/EG) (EuGH vom 17.02.1998 – C-249/96; EuGH vom 10.05.2011 – C-147/08). Die Diskriminierung von Trans*Personen wird dagegen der Kategorie des Geschlechts zugeordnet (EuGH vom 07.01.2004 – C-117/01).

86 Siehe die Gesetzentwürfe mehrerer Fraktionen zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drs. 17/472; 17/88; 17/254).

Im Bereich der Geschlechtsdiskriminierungen finden sich spezifische Ausprägungen sowohl in Hinblick auf Geburt, Elternverantwortung und Pflege von Angehörigen als auch im intersektionellen Zusammentreffen mit weiteren Diskriminierungskategorien. Hürden beim Zugang zum Arbeitsmarkt und geschlechterstereotype Segregation können bei Migrantinnen und Musliminnen besonders ausgeprägt sein (Genkova und Ringeisen 2015, S. 9 ff.); Frauen mit Behinderung sind überproportional von sexueller Gewalt betroffen (Schrötte et al. 2013); die soziale Herkunft verstärkt geschlechterstereotype Zuweisungen zum Arbeitsmarkt (Franke und Wetzel 2016, S. 48 ff.). Für Trans*Personen besteht ein besonderes Risiko, als erwerbsunfähig eingeordnet und so aus der Arbeitsmarktintegration ausgeschlossen zu werden (Franzen und Sauer 2010, S. 78 ff.; siehe auch Expertengespräch zu Trans*gender im Abschnitt 3.3, S. 31).

5.3.3.1 Regelungen zum Nachteilsausgleich in Hinblick auf die Kategorie „Geschlecht“ im SGB II und SGB III

Regelungen zum Nachteilsausgleich sind sowohl im SGB II als auch im SGB III an verschiedenen Stellen vorgegeben, wesentlich ist die Unterscheidung zwischen Grundsätzen, Handlungsaufträgen und individuellen Rechtsansprüchen.

Gendermainstreaming

Die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern ist in § 1 Abs. 1 Satz 3 SGB III als Grundsatz verankert. Ergänzend erfolgt der Auftrag zum Nachteilsausgleich in § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III.

Der Auftrag wird durch eine präzise Handlungspflicht ergänzt, nach der „Frauen mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Arbeitslosen und ihrer relativen Betroffenheit von Arbeitslosigkeit gefördert werden“ (§ 1 Abs. 2 Nr. 4 Satz 2 SGB III).

Im SGB II wird die Chancengleichheit als durchgängiger Grundsatz nicht erwähnt, der Auftrag zum Nachteilsausgleich wird aber in § 1 Abs. 2 Nr. 3 SGB II festgehalten.

Die Regelungen entsprechen der sozialstaatlichen Verpflichtung zur Förderung der Geschlechtergleichstellung in Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG. Auch das Grundrecht auf Gleichbehandlung in Art. 23 GRC erlaubt ausdrücklich spezifische Vergünstigungen für das unterrepräsentierte Geschlecht, geht aber in den Förderpflichten nicht über den Wortlaut des Art. 3 Abs. 2 GG hinaus. Die CEDAW (siehe 5.2.8.4) verpflichtet die Vertragsstaaten in Art. 10 auf die gleichen Bedingungen von Frauen in allen Bereichen der Berufsberatung, Ausbildungsförderung, Weiterbildung und sonstigen Berufsqualifizierungen. Eine unbedingte Verpflichtung auf spezifische Fördermaßnahmen ist damit dem Wortlaut nach nicht verbunden, positive Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Herstellung gleicher Verhältnisse im Bereich der Berufsqualifizierung werden jedoch durch Art. 4 CEDAW empfohlen. Auch ist die CEDAW als UN-Konvention grundsätzlich als eine dynamische Konvention zu betrachten, die im Lichte aller übrigen UN-Konventionen und unter Beachtung der *Wiener Verträge über das Recht der Konventionen* auszulegen ist (Freeman et al. 2012, S. 14). Ein für alle Konventionen grundlegendes Auslegungskonzept liegt in der Verpflichtung auf die Trias „obligation to respect, obligation to protect, obligation to fulfil“, die zunächst vom Ausschuss für die UN-Sozialcharta entwickelt wurde.⁸⁷ Die „obligation to fulfil“ beinhaltet auch die Verpflichtung zu den Maßnahmen, die eine faktische Gleichstellung herbeiführen können. Im Lichte der neueren UN-Konventionen, insbesondere der BRK, sind auch die *angemessenen Vorkehrungen* Teil dieser Verpflichtung (siehe 5.2.8.6). Dieses

⁸⁷ CESCR, General Comment 12, 1999, UN Doc E/C.12/1999/5 para 15. Bei den General Comments handelt es sich um eine Art offizielle Kommentierung der UN-Konventionen.

moderne Verständnis des Diskriminierungsschutzes fließt in die Auslegung der Grundrechtsnormen des Art. 3 Abs. 2 GG ein (siehe 5.2.5.1) und erweitert die sozialstaatliche Verpflichtung auf Fördermaßnahmen zum Ausgleich tatsächlicher Benachteiligungen (UN-Kommissar, Bericht vom 18.08.2014, AZ: A/HRC/WG.6/20/ITA/2; VG München vom 28.11.2014 – M 16 K 14.50040; König 2004, S. 218).

Jede Arbeitsagentur und jedes Jobcenter verfügt über eine Beauftragte für Chancengleichheit (BCA; § 385 SGB III, § 18e SGB II); die Aufträge beziehen sich auf übergeordnete Fragen der Frauenförderung, des Nachteilsausgleichs und der Vereinbarkeit. Übernommen werden auch konkrete Beratungsaufträge, insbesondere für Berufsrückkehrerinnen (BA, 2010; siehe auch Abschnitt 8.3.4.2 (S. 313 ff.) im Kapitel über die Kurzfallstudien in Arbeitsagenturen und Jobcentern; zum Begriff der Berufsrückkehrenden siehe Glossar, S. 340).

Die BCA übernimmt die Aufgabe, Diversity-Strategien der Arbeitsverwaltung unter dem Aspekt des Gendermainstreamings zu entwickeln. Dieser Auftrag könnte auch horizontal erweitert werden auf alle Diskriminierungskategorien, wobei dies eine sehr viel höhere personelle Ausstattung erfordert.

Dagegen eignet sich die Funktion der BCA nicht für eine Beschwerdestelle bei Diskriminierung, weil ihre enge Einbindung in die Institution und deren Entwicklungskonzept nicht vereinbar ist mit der erforderlichen Unabhängigkeit und Neutralität einer Beschwerdestelle.

Vereinbarkeit mit Familienarbeit

Für die Jobcenter enthält § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB II den allgemeinen Auftrag, Familienpflichten zu berücksichtigen. Für die Arbeitsagenturen regelt § 8 Abs. 1 SGB III besondere Ansprüche im Zusammenhang mit der *Vereinbarkeit von Familie und Beruf*. Diese sind als Regelaussprüche „soll“ ausgestaltet und geben den Leistungsberechtigten einen individuellen Rechtsanspruch⁸⁸, soweit keine Besonderheiten vorliegen, die es ausnahmsweise rechtfertigen, einen Antrag abzuweisen (Behrend 2013, § 8 Rn. 27; Fuchsloch in Gagel, Stand 2016, § 8 Rn. 60). § 8 Abs. 1 SGB III bezieht sich auf die Ausgestaltung von Leistungen; Kindererziehung⁸⁹ und Pflege von Angehörigen müssen in Bezug auf die Zeiten, die inhaltlichen Anforderungen und die Organisation von Maßnahmen berücksichtigt werden. Organisatorisch müssen eventuell höhere Fehlzeiten berücksichtigt werden und die Maßnahme muss entweder in Module aufgeteilt oder es können Möglichkeiten geschaffen werden, fehlende Anwesenheit durch E-Learning auszugleichen.

Positiv zu unterstreichen ist die geschlechtsneutrale Geltung des Anspruchs auf familienkompatible Maßnahmen. Männer, Trans*- und Inter*personen können sich gleichermaßen auf die Regelung berufen. Die Arbeitsagenturen verfügen damit über ein Instrument, um die Übernahme von Familienarbeit durch Männer besonders zu fördern. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Berücksichtigung der Familienaufgaben bei der Bestimmung einer Eingliederungsstrategie bei Männern ebenso sorgfältig geprüft wird wie bei Frauen.

Art. 8 Abs. 2 SGB III gibt „Berufsrückkehrenden“ einen Anspruch auf Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung. Berufsrückkehrende sind Personen, die zuvor eine Erwerbstätigkeit ausgeübt haben und nach einer Zeit der Kindererziehung oder Pflege von Angehörigen in die Erwerbstätigkeit zurückkehren wollen (§ 20 SGB III, siehe auch Glossar, S. 340). Überwiegend wird „Erwerbstätigkeit“ zwischenzeitlich als über-

88 Das führt zu einer deutlich herausgehobenen Position, weil die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung im Übrigen durchgängig als Ermessensleistungen ausgestaltet sind.

89 Die Gesetzesbegründung (BT-Drs. 13/4941, S. 154) geht zwar von einer Altersgrenze von 16 Jahren aus, allerdings lässt der Wortlaut eine solche strikte Grenze nicht zu; es ist vielmehr auf die reale familiäre Situation abzustellen, allenfalls kann eine Regelvermutung für eine weitgehende Selbstständigkeit von Jugendlichen ab 16 Jahren sprechen, so auch Behrend in Eicher und Schlegel 2016, § 8 Rn. 26; Kühl in Brand 2015, § 8 Rn. 5.

greifender Begriff für jede Beschäftigung und jede selbstständige Tätigkeit verstanden. Auch Teilzeit- und geringfügige Beschäftigungen werden erfasst (Fuchsloch in Gagel 2016, § 20 Rn. 14–16; Timme in Hauck und Noftz 2012, § 20 Rn. 7).

§ 8 Abs. 2 SGB III nimmt ausdrücklich Bezug auf die berufliche Weiterbildung, sodass ehemals Erwerbstätige nach einer Familienphase in aller Regel einen Anspruch auf eine Weiterbildung haben, wenn sie die Voraussetzungen (insbesondere Eignung und Chancen auf eine Beschäftigung) erfüllen.⁹⁰

Ebenso wie § 8 SGB III knüpft auch die Teilzeitregelung bei verschiedenen Maßnahmen (u. a. § 54a SGB III) nicht am Geschlecht, sondern an den Familienpflichten an. Kritisch ist dagegen die Einführung von Teilzeitangeboten zum Ausgleich von Benachteiligungen behinderter Frauen (nicht Männer) in § 33 Abs. 2 SGB IX zu bewerten, weil Geschlechterstereotypen dadurch reproduziert werden.

5.3.3.2 Gesetzliche Diskriminierungsrisiken

Berufsrückkehrerinnen

Die positiven Rechtsansprüche von Eltern nach §§ 8 Abs. 2, 20 SGB III (siehe 3.3.1.2) bergen auch ein gesetzliches Diskriminierungsrisiko, weil sie nicht an spezifischen Bedarfen, sondern an geschlechertypischen Erwerbsbiografien orientiert sind (kritisch auch Fuchsloch in Gagel, Stand 2016, § 8 Rn. 84 und § 20 Rn. 21). Ausgegrenzt werden dabei Eltern, die aus unterschiedlichen Gründen vor der Familienphase noch keine Berufstätigkeit aufgenommen hatten. Es kann sich z. B. um Elternteile mit einem Hochschulabschluss handeln, die sich nach dem Studium der Kindererziehung gewidmet haben und nun eine Weiterbildung zur Auffrischung aus denselben Gründen benötigen wie Eltern, die bereits gearbeitet hatten. Besonders betroffen sein könnten auch zugewanderte Elternteile, insbesondere Frauen, die zwar einer Erwerbstätigkeit nachgegangen sind, die aber im Rahmen des § 8 Abs. 2 SGB III nicht berücksichtigt wird oder nicht nachgewiesen werden kann. Besonders wichtig sind die Leistungen der Arbeitsmarktförderung auch für Frauen, die keinen Beruf erlernt haben und schon in jungem Alter Familienpflichten⁹¹ übernommen haben.

Wenn Frauen, die wegen der Übernahme von Familienpflichten auf Erwerbstätigkeit verzichtet haben, dadurch geringere Leistungsansprüche erhalten (nur einen Ermessensanspruch statt eines Regelanspruchs), stellt dies eine mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts dar.

Im SGB II gibt es heute keinen Verweis auf § 8 SGB III mehr. In den Kommentierungen zu § 1 Abs. 2 Satz 4 Nr. 3 und Nr. 4 SGB II wird zwar von einer Übereinstimmung in Hinblick auf Gleichstellung und Nachteilsausgleich ausgegangen (Bieback in Gagel, Stand 2016, § 1 SGB II Rn. 16; Münder 2013, § 1 Rn. 11), daraus erwachsen aber keine konkreten Leistungsansprüche. Nach §§ 16 ff. SGB II haben auch Menschen nach einer Familienphase, insbesondere Frauen, immer nur einen Ermessensanspruch auf Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung.

Der Ermessensanspruch reduziert sich allerdings, soweit die Leistung zum Nachteilsausgleich nach Art. 3 Abs. 1 GG und der sozialstaatlichen Verpflichtung zur Förderung der Gleichberechtigung nach Art. 3 Abs. 2

⁹⁰ Zum Teil geht die Literatur nur von einem Vorrang bei der Vergabe von verfügbaren Plätzen aus (Janda in Schlegel/Voelzke 2014, SGB III, § 8 Rn. 34; Timme in Hauck und Noftz 2012, SGB III, § 20 Rn. 10). Das entspricht aber weder einem Regelanspruch noch einer Ermessensausübung, weil Haushaltsgesichtspunkte für eine Leistungsablehnung nicht ausschlaggebend sein dürfen; siehe auch: Winkler 2005, S. 457.

⁹¹ Neben der eigenen Mutterschaft kann es sich auch um die Übernahme von Aufgaben für die Herkunftsfamilie handeln; ein Familienmodell, welches sich in manchen traditionellen Zuwanderfamilien findet und junge Migrantinnen besonders benachteiligen kann.

Satz 2 GG erforderlich ist. Die fehlende Aufnahme des Regelanspruchs für Berufsrückkehrerinnen im SGB II führt jedoch zu einem geradezu zwangsläufigen Diskriminierungsrisiko.

Zur Vermeidung von Diskriminierungen von Frauen und Männern wegen familienbedingter Lücken im Erwerbsverlauf sollte ein Leistungsanspruch für Personen nach einer Familienphase sowohl im SGB III als auch im SGB II verankert werden.

Geschlechtsspezifische Steuerung in bestimmte Sektoren des Arbeitsmarktes

Der Arbeitsmarkt ist weiterhin geschlechterstereotyp segmentiert, wobei die personenbezogenen Dienstleistungen überwiegend von Frauen übernommen werden. Diskriminierende Wirkungen können Regelungen entfalten, die

- (a) geschlechterstereotyp beruflenkend eingesetzt werden oder
- (b) nicht auf eine geschlechtsspezifische Nachfrage des Arbeitsmarkts reagieren.

Das Verbot der Berufslenkung wurde zunächst aus Art. 12 GG abgeleitet (BVerfG vom 11.08.1956 – 1 BvR 596/56), allerdings wird dies heute nur noch auf die Berufswahlfreiheit (nicht Berufsausübungsfreiheit) bezogen, weil diese besonders eng mit der Identitätsbildung des Individuums zusammenhängt (Scholz in Maunz und Dürig, Stand 2015, Art. 12 Rn. 311 ff.). Individuelle Ausbildungswünsche müssen also in beiden Rechtsbereichen angemessen berücksichtigt werden (BSG vom 28.03.1990 – 9 b/7 RAr 92/88), insbesondere dürfen Frauen keine „Frauenberufe“ nahegelegt werden.

Derzeit besteht in Deutschland ein hoher Bedarf für personale Dienstleistungen, insbesondere in der Pflege und anderen „care“-Bereichen (BA 2015a, S. 16). Deshalb wurde mit § 131b SGB III eine privilegierte Förderung der Weiterbildung im Bereich der Altenpflege geschaffen.⁹² Wenn ausbildungsinteressierte Frauen in diesen Sektor gedrängt oder „geleitet“ werden, so handelt es sich zunächst um die Reaktion auf eine Marktanforderung und einen gesellschaftlichen Bedarf, der an sich geschlechtsneutral besteht und bedient werden kann. Frauen entsprechen den gesellschaftlich verfestigten Berufsstereotypen im Pflegebereich aber besser als Männer und passen sich oft selbst diesen Erwartungen an. Handelt es sich zusätzlich um geflüchtete Frauen oder Migrantinnen, deren Aufenthaltsrecht von der Sicherung des Lebensunterhalts abhängt, so werden sie die Angebote für eine derartige Ausbildung auch aus Dankbarkeit für jede Berufsförderung und aus Sorge, in der Abhängigkeit von Transferleistungen zu bleiben, nicht ablehnen. Das gilt umso mehr, wenn Alternativen nicht ersichtlich sind. Es besteht daher ein Risiko, dass Frauen und besonders Migrantinnen⁹³ durch die Leistungen der Arbeitsverwaltung überproportional in die „care“-Berufe gesteuert werden und damit die bereits bestehende Segmentierung des Arbeitsmarktes festgeschrieben wird (siehe auch Abschnitt 8.2.3).

92 Weiterbildungen können allgemein nach § 180 Abs. 4 SGB III nur gefördert werden, wenn es sich um eine verkürzte Ausbildung handelt, in der Altenpflege kann für einen vorläufig bis Ende 2017 begrenzten Zeitraum jede Ausbildung finanziert werden.

93 Auch nach der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege 2012–2015 der BA sollen verstärkt Migrant_innen für die Altenpflege gewonnen werden, <https://www.bmfsfj.de/blob/78146/5f4dafc7d5dcae799ea59c0fd534c239/vereinbarung-ausbildungs-und-qualifizierungsoffensive-data.pdf>, abgerufen 19.03.2016, S. 6.

Die CEDAW betont in Art. 10 lit. c die Bekämpfung von Geschlechterstereotypen. Der Ansatz wurde in § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III aufgenommen, im SGB II findet er sich nicht ausdrücklich.

Eingefordert wird von der CEDAW sowohl allgemein (Art. 5) als auch in Bezug auf Berufsrollen (Art. 10), faktische Benachteiligungen durch die Ermittlung und Veränderung stereotyper Rollenbilder zu reduzieren. Der Bericht der Bundesregierung 2015 zeigt eine intensive Frauenförderung, wenn es um die Fachkräftegewinnung geht (siehe BT.-Drs. 18/5100 S. 14 f.). Die Bundesregierung war in der vorhergehenden Stellungnahme des Ausschusses zum 6. Staatenbericht aufgefordert worden, „von Stereotypen geprägte Rollenbilder von Frauen mit Migrationshintergrund“ zu überwinden (Ausschuss 2009). Die Berufswahlentscheidungen von Migrantinnen ohne deutsche Schul- oder Berufsabschlüsse werden in dem Bericht der Bundesregierung von 2015 nicht angesprochen; ebenso wenig der Widerspruch zwischen einem hohen Bedarf von Pflege- und Betreuungskräften am Arbeitsmarkt und der Anforderung, Frauen gerade nicht in diese stereotypen Beschäftigungsbiografien zu drängen.

Auch wenn durch die Zustimmung zu einer Pflegeausbildung kein individueller Diskriminierungstatbestand erfüllt wird, verstößt die gezielte Lenkung oder die unreflektierte Reaktion auf die Nachfrage des Marktes gegen die Verpflichtungen der CEDAW (siehe Abschnitt 5.2.8.4) auf Vermeidung einer geschlechtsspezifischen Steuerung von Erwerbsbiografien (Körner 2005, S. 224), aber auch gegen die Zielsetzung nach § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III.⁹⁴

Die Bundesregierung hat diese Problematik im Entwurf des Entgelttransparenzgesetzes (Referentenentwurf v. 27.10.2016) aufgegriffen und sieht vor, den Beratungsanspruch im SGB III durch die Formulierung zu ergänzen: „Die Agentur für Arbeit berät geschlechtersensibel. Insbesondere wirkt sie darauf hin, das Berufswahlspektrum von Frauen und Männern zu erweitern und die Bedeutung für Erwerbsperspektiven und Altersvorsorge zu vermitteln.“ Damit wird ein wichtiges Signal gesetzt, um der geschlechtsspezifischen Steuerung des Arbeitsmarkts entgegenzuwirken. Erforderlich bleiben aber direkte Anreize und Vergünstigungen für nonkonforme Berufswahlentscheidungen. Auch sollte die Beratungsausrichtung des geplanten EntgelttransG in das SGB II übernommen werden.

Ein effektiver Diskriminierungsschutz verlangt nach gezielten Maßnahmen, z. B. die Verpflichtung, ein Ausbildungsangebot im Bereich der Pflege nur zu unterbreiten, wenn gleichzeitig ein Alternativangebot vorgelegt wird, welches den Bildungsvoraussetzungen sowie der Eignung und Neigung entspricht. Einen Steuerungseffekt können auch Quoten haben, die vorsehen, dass nicht mehr Frauen als Männer in geschlechterstereotyp besetzte Berufe vermittelt werden dürfen.

Anders als bei der Berufswahl ist die Arbeitsverwaltung bei der Berufsausübung nicht verpflichtet, Wünsche zu berücksichtigen. Im SGB II wird ein Berufsschutz ausdrücklich ausgeschlossen (§ 10 Abs. 2, Satz 1 SGB II), im SGB III ist nur ein begrenzter Entgeltschutz geblieben (§ 140 Abs. 3 und 5 SGB III). Im Rahmen einer sozialstaatlichen Leistungsverpflichtung kommt dem Leistungsträger auch das Recht zu, mit einer Steuerung bildungs- und arbeitsmarktpolitische Ziele zu verfolgen (BVerfG vom 18.07.1972 – 1 BvL 32/70, Rn. 64). Auch hier bleibt es bei dem grundsätzlichen Auftrag, der geschlechtsspezifischen Segmentierung des Arbeitsmarktes entgegenzuwirken. Ob allerdings Arbeitsmarktsteuerungen gegen die Wünsche von

⁹⁴ Dort heißt es, die Leistungen der Arbeitsförderung sollen insbesondere „auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken“.

arbeitsuchenden Frauen erfolgen, ließe sich nur ermitteln, wenn Ermessensentscheidungen und die Bestimmung von Eingliederungszielen auch nachvollziehbar begründet würden.

Nichtleistungsbezieherinnen

Frauen sind unter den Erwerbsfähigen, die weder ALG I noch ALG II beziehen, überproportional vertreten (Betzelt 2014, S. 162). Sie haben Ansprüche auf aktive Arbeitsmarktförderung, es fehlt aber an Aufklärung der Öffentlichkeit (§ 13 SGB I) und an markierten Zugangswegen.

Betroffen sind Frauen in einer Familienphase, für die ein Wiedereinstieg ins Berufsleben ansteht, ebenso junge Frauen, die im Familienhaushalt mitarbeiten und noch keine Ausbildung abgeschlossen haben. Nachgezogene ausländische Ehefrauen dürfen keine Sozialleistungen beziehen und nehmen deshalb (zu Unrecht) an, sie seien auch von den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung ausgeschlossen.

Die BA betreibt zwar eine eigene Seite für den beruflichen Wiedereinstieg (www.perspektive-wiedereinstieg.de), die eine Fülle von Tipps zur Organisation des eigenen Haushalts und zu kostenlosen Bildungsangeboten anderer Träger enthält; speziell zum Recht auf Weiterbildung bleiben die Informationen unkonkret, so heißt es z.B.: „Grundsätzlich gilt, dass die Teilnahme an Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung von der Agentur für Arbeit gefördert werden kann, wenn ... vor der Teilnahme ein Bildungsgutschein an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgegeben wurde.“ Solche Formulierungen sind als Aufklärung über Leistungsansprüche, seien es Ermessens- oder Regelansprüche, ungeeignet. Die Bundesregierung hatte im 6. Bericht zur CEDAW selbst darauf hingewiesen, dass Förderinstrumente der Arbeitsmarktintegration auch Frauen ohne Leistungsbezug zugutekommen müssen (BT-Drs. 16/5807, S. 6).

Zum Teil reagieren die BCA auf diese Problematik (siehe auch Abschnitt 8.3.4.2, S. 313 ff.); erforderlich ist jedoch eine breite Aufklärung der Öffentlichkeit, vor allem aber der spezialisierten Beratungsstellen für Frauen, Familien und Migrantinnen.

Selbst bei Frauen, die die Arbeitsagentur aufsuchen oder sich als arbeitsuchend melden, besteht das Risiko, dass ihnen die Abmeldung aus der Arbeitsuche nahegelegt wird, um so die Ressourcen der Arbeitsagentur zu schonen (Betzelt 2014, S. 164 f.) und die Arbeitslosenstatistik nicht zu belasten. Derartige Verfahrensweisen stellen eine mittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts dar, weil Frauen überproportional betroffen sind, und werden von Art. 14 Abs. 1 lit. b der Genderrichtlinie 2006/54/EG erfasst.

Dem Diskriminierungsrisiko beim Zugang zu Leistungen unabhängig vom Transferleistungsbezug kann durch eine verstärkte Aufklärung und klare Richtlinien zum Einsatz der Förderinstrumente begegnet werden.

Reduzierte Vermittlungsbemühungen für Mütter

Die Regelung zur Zumutbarkeit von Arbeit in § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II wirkt sich auf die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung für Eltern, insbesondere aber für Mütter, aus (siehe auch 5.3.3.3). Der Schutz des Kindeswohls soll Eltern von Kleinkindern von der Erwerbsverpflichtung ausnehmen, wirkt aber wie eine umgekehrte Regelvermutung, nach der bis zum dritten Geburtstag des Kindes kein Bedarf an Arbeitsmarktintegration besteht bzw. das Kindeswohl durch Erwerbstätigkeit gefährdet werde.⁹⁵ Eine Beteiligung,

⁹⁵ Es heißt dort: „Einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person ist jede Arbeit zumutbar, es sei denn, dass (...) die Ausübung der Arbeit die Erziehung ihres Kindes oder des Kindes ihrer Partnerin oder ihres Partners gefährden würde; die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, ist in der Regel nicht gefährdet, soweit die Betreuung in einer Tageseinrichtung oder in Tagespflege im Sinne der Vorschriften des Achten Buches oder auf sonstige Weise sichergestellt ist.“

Beratung und das Recht, eigene Entscheidungen zu treffen, legt der Gesetzestext nicht nahe.⁹⁶ Besonders junge Mütter ohne Ausbildung, Migrantinnen mit dem Wunsch nach Fortsetzung oder Neubeginn einer Qualifizierung und Frauen mit Behinderung, bei denen bereits eine Verzögerung in der Erwerbsbiografie eingetreten ist, könnten entgegen der pauschalen Annahme an Leistungsangeboten interessiert sein. Die Ausgrenzung von Eltern, insbesondere von (alleinerziehenden) Müttern, verstößt auch gegen das aus Art. 6 Abs. 1 GG abgeleitete besondere Gleichheitsgebot, welches jede belastende Unterscheidung wegen der Wahrnehmung von Elternverantwortung untersagt (BVerfG vom 10.11.1998 – 2 BvR 1057/91, Rn. 65). Aufgabe des europarechtlichen Diskriminierungsverbots wegen des Geschlechts ist es zudem, in der sozialen Wirklichkeit vorhandene faktische Ungleichheiten (hier stärkere berufliche Benachteiligung von Frauen durch die Kindererziehung) nach Möglichkeit auszugleichen (EuGH vom 30.09.2010 – C-104/09 „Álvarez“, Rn. 34; EuGH vom 30.09.2004 – C-319/03 „Briheche“, Rn. 25; EuGH vom 06.07.2000 – C-407/98 „Abrahams-son und Anderson“, Rn. 48).

Eine Benachteiligung kann schon dann vorliegen, wenn Frauen wegen der Kindererziehung deutlich weniger Möglichkeiten der aktiven Arbeitsförderung angeboten werden als den Vergleichsgruppen.

Ein vergleichbares Problem entsteht im SGB III durch den Begriff der „Vermittelbarkeit“ in § 138 SGB III; eine fehlende Kinderbetreuung kann diese infrage stellen. In § 138 SGB III dient der Begriff der Feststellung eines Anspruchs auf Versicherungsleistung und richtet den Blick daher ausschließlich auf die aktuell vorliegenden Anforderungen (Tatbestandsmerkmale). Wird der Begriff jedoch auf die Leistungen der aktiven Arbeitsförderung ausgedehnt, so entsteht ein Widerspruch zur Prozessorientierung der Arbeitsmarktintegration. Sie ist gerichtet auf eine zukünftige Berufsausübung; maßgeblich ist also nicht die aktuelle Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt, sondern die angestrebte.⁹⁷ Das gilt selbst dann, wenn die Frau während der Schwangerschaft einem Beschäftigungsverbot unterliegt, weil damit nur ein bestimmter Arbeitsplatz oder eine bestimmte Art der Belastung untersagt wird, jedoch nicht die Feststellung einer Erwerbsunfähigkeit verbunden ist. Die Kriterien für die „Verfügbarkeit“ werden auch auf die Nichtleistungsbezieherinnen übertragen und führen zur Einstellung der Arbeitsvermittlung (BA 2015b, S. 5). Grundsätzlich geht damit der Anspruch auf aktive Arbeitsmarktförderung zwar nicht verloren, führt jedoch zu einer Abmeldung im Datenbestand der Arbeitsagentur, ohne dass hiermit regelmäßig ein Hinweis auf weiterbestehende Ansprüche verbunden ist. Das Risiko der Abmeldung aus der Vermittlung besteht vor allem für die Zeit der Betreuung eines Kindes bis zum ersten Geburtstag, obwohl § 24 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII einen Betreuungsanspruch für Eltern in Ausbildung, Qualifizierung oder bei Erwerbstätigkeit bereits für Kinder unter einem Jahr vorsieht.

Die Einstellung der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung wegen Schwangerschaft und Mutterschaft ist als unmittelbare Diskriminierung wegen des Geschlechts einzuordnen und verstößt gegen § 19a SGB IV, Art. 3 Abs. 2 GG und die RL 2006/54.

96 Siehe auch „Empfehlungen zur Verbesserung der Erwerbsintegration von Alleinerziehenden“ (DV 23/14) des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, die auch die Förderung von Müttern mit Kindern unter drei Jahren und zielgruppenspezifische Maßnahmen empfehlen (<https://www.deutscher-verein.de/de/empfehlungen-stellungnahmen-2015-empfehlungen-des-deutschen-vereins-zur-verbesserung-der-erwerbsintegration-von-alleinerziehenden-1859,385,1000.html>).

97 Auswirkungen ergeben sich für die aktive Arbeitsmarktförderung, wenn schwangere Frauen einem schwangerschaftsbedingten Beschäftigungsverbot nach § 3 Abs. 1 MuSchG unterliegen. Die Arbeitsverwaltung wird zwar durch die Rechtsprechung des BSG zu § 138 SGB III verpflichtet, im Einzelfall zu prüfen, ob sich das Arbeitsverbot auf alle Tätigkeiten bezieht, und andernfalls von einer „Verfügbarkeit“ auszugehen; es bleibt aber bei einer Feststellung der aktuellen Möglichkeit der Arbeitsaufnahme (Bienert 2012, S. 252 f.).

Fehlende Förderaufträge für LGBTI*-Personen

Ein Diskriminierungsschutz für Menschen wegen ihrer sexuellen Orientierung wurde in Deutschland erstmals mit dem AGG gesetzlich geregelt. Auch wurde die geschlechtliche Orientierung bis dahin nicht in die Auslegung des Diskriminierungsverbots in Art. 3 Abs. 3 GG und die Gleichstellungsgesetze einbezogen.

Die Diskriminierungsverbote in § 19a SGB IV und in § 36 SGB III wurden um die Kategorie der „sexuellen Identität“ erweitert, es wurden aber keine Grundsätze oder Förderkonzepte für die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung und Teilhabe am Arbeitsleben aufgenommen.

Der UN-Ausschuss für die CEDAW hatte in seiner Stellungnahme zum 6. Staatenbericht der Bundesregierung vom 12.02.2009 (CEDAW 2009, Nr. 62) die Aufnahme eines Dialogs mit den Interessenverbänden von LGBTI*-Personen verlangt und im Antwortschreiben vom 04.11.2011 auf einen Zwischenbericht der Bundesregierung vom 10.02.2009 erneut auf die Notwendigkeit dieses Dialogs zur Verbesserung der Menschenrechtssituation von intersexuellen und transsexuellen Menschen verwiesen.

Erst ein Dialog mit den Interessenverbänden und eine empirische Ermittlung der bestehenden Bedarfe können die konkreten gesetzlichen Förderpflichten sinnvoll ermitteln.

5.3.3.3 Kompensatorische oder verstärkende Wirkungen der ermessenslenkenden Weisungen

Ein wichtiges spezifisches Mittel der Förderung der Beteiligung am Arbeitsmarkt ist die Qualifizierung von Frauen. Auch wenn bei jüngeren Frauen mit deutschen Schul- und Berufsabschlüssen höhere Qualifikationen als in der männlichen Vergleichsgruppe festzustellen sind (OECD 2012), ergibt sich bei zugewanderten Frauen mit Schul- und Berufsbildung im Ausland ein sehr uneinheitliches Bild. Einerseits finden sich hohe Bildungsabschlüsse, andererseits gibt es einen gewissen Anteil mit extrem geringer Schulbildung und Alphabetisierung sowie erheblichen Schwierigkeiten beim Erwerb der deutschen Sprache (BAMF 2016, S. 5). Für die Erhöhung des Bildungsniveaus und die Qualifizierung von Frauen sind spezifische Programme grundsätzlich hilfreich.

Spracherwerb

BMAS, Richtlinie für aus Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) mitfinanzierte Maßnahmen zur berufsbezogenen Sprachförderung für Menschen mit Migrationshintergrund im Bereich des Bundes (ESF-BAMF-Programm) vom 11.12.2014, BAnz AT 17.12.2014 B5

Das mit Mitteln des Europäischen Sozialfonds (ESF) kofinanzierte Bundesprogramm zur **berufsbezogenen Sprachförderung** für Personen mit Migrationshintergrund, das mit einer Teilnehmerinnenquote von 60 Prozent insbesondere Frauen anspricht, **bietet Frauen gute Voraussetzungen für den Einstieg in Ausbildung oder Beruf**, insbesondere wenn eine Ausbildung bereits im Herkunftsland absolviert wurde.

BA, Fachliche Hinweise, Fachliche Hinweise zur Deutschförderung SGB II und SGB III, Stand 11/2012

Entgegen der Tendenz, jungen Müttern keine Leistungsangebote zu machen, wird in dieser Weisung die Sprachförderung beworben, auch wenn keine Erwerbsverpflichtung besteht:

„Auch für Personen mit Kindern unter drei Jahren können Integrationskurse eine passgenaue Möglichkeit darstellen, um während der Erziehungszeiten und damit eingeschränkter Zumutbarkeit (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II) ihre Deutschkenntnisse zu verbessern.“ (S. 19)

Diese Regelung bietet ein gutes Beispiel dafür, wie Förderungen für Mütter auch auf freiwilliger Basis angeboten werden können.

Vermittlungseinschränkungen für Mütter mit Kleinkindern

BA, Fachliche Weisungen § 15 SGB II Eingliederungsvereinbarung, 10/2016

Das vom Gesetzgeber vorgegebene Risiko eines eingeschränkten Leistungsangebots für Mütter mit Kindern bis zum dritten Lebensjahr wird durch die Formulierung in der Fachlichen Weisung vom 20. Oktober 2016 verstärkt: „Bei Personen, für die aktuell eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt nicht in Betracht kommt (z. B. Kunden, die unter einen Sondertatbestand nach § 10 SGB II fallen, wie etwa ... (Allein)Erziehende mit Kind unter drei Jahren), entfällt die bisherige gesetzliche Verpflichtung zur Vorlage der Bescheinigung über die Arbeitsunfähigkeit.“ (15.24). Die Annahme, dass grundsätzlich keine Eingliederung in den Arbeitsmarkt stattzufinden hat, also auch nicht anzubieten ist, wirkt sich überproportional auf Frauen aus, schon weil diese den überwiegenden Anteil an Alleinerziehenden stellen.

Auseinandersetzung mit Berufsrollen

BA, Grundlagen einer Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitsuchende, 11/2014

Das Beratungskonzept setzt ausdrücklich auf eine bewusste Auseinandersetzung mit Berufsrollen: „Hier stellt sich für die Integrationsfachkräfte die Aufgabe und Herausforderung, geschlechtstypische Vorstellungen hinsichtlich der beruflichen Orientierung zu hinterfragen und durch Perspektivenwechsel oder Perspektivenerweiterung diese aufzubrechen“ (BA 2014b, S. 15).

Konsequent weiterentwickelt könnte sich aus der Beratungskonzeption ein Konzept zur Berufswahlreflexion ergeben (siehe Abschnitt 5.3.3.2).

Gewaltgeprägte Lebensverhältnisse

BA, Fachliche Hinweise §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 22.4.2014 (Sanktionen)

Die Fachlichen Hinweise zu den Sanktionen weisen jetzt ausdrücklich darauf hin, dass bei der Verhängung von Sanktionen die seelische Verfassung von Frauen, die in einem Frauenhaus Zuflucht gefunden haben, zu berücksichtigen ist:

„Des Weiteren darf die Zielsetzung der Hilfe im Frauenhaus – insbesondere Gewährung von Schutz und Zuflucht vor dem gewalttätigen Ehemann – durch das Tätigwerden des zuständigen Jobcenters nicht gefährdet werden.“ (Nr. 31.19)

Es handelt sich um ein gutes Beispiel zur Vermeidung von Entscheidungen, die in anderen Bereichen destruktive Auswirkungen haben können. Es fördert auch die Einbeziehung der Frauen und lässt sie zu Wort kommen (siehe hierzu auch ausführlich Abschnitt 7.6 (Dokumentenanalyse zum Umgang mit gewaltbetroffenen Frauen im SGB II)).

Rollenstereotype Ausrichtung auf den Arbeitsmarkt

BA, Weisung 201512029 vom 21.12.2015 – Initiative zur Flankierung des Strukturwandels (IFlaS)

Die Weisung zum Strukturwandel orientiert sich auf Geringqualifizierte mit dem Ziel einer Qualifizierung mit Berufsabschluss; einbezogen werden ausdrücklich auch Berufsrückkehrerinnen. Die Orientierung an Berufsabschlüssen wirkt grundsätzlich einer Benachteiligung von Frauen mit Familienaufgaben entgegen.

Die Weisung ist aber abgestimmt auf die „Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege 2012–2015“ vom 13.12.2012⁹⁸, mit der eine offensive Werbung für Pflegeberufe eingeleitet wurde. Gefördert werden verkürzte Ausbildungsgänge auf Helferinnen-Niveau, aber auch die weitere Qualifizierung zur Vollausbildung (S. 12).

Migrantinnen werden besonders in diesen Bereich gelenkt, allerdings sollen auch Jungen für die Ausbildung gewonnen werden. Zusätzlich sollen gezielt Arbeitslose aus den EU-Staaten angeworben werden.

Auch wenn die Orientierung geschlechtsneutral formuliert ist, kann ohne Gegensteuerung leicht eine geschlechtsspezifische Fokussierung auf den „care“-Sektor begünstigt werden.

Die Nichtreflexion einer genderstereotypen Arbeitsteilung (die sich positiv in der Beratungskonzeption 11/2014 findet) erhöht das Risiko einer Diskriminierung wegen des Geschlechts durch Aktivierung und Bestätigung von Geschlechterstereotypen.

5.3.4 Spezieller Diskriminierungsschutz in Hinblick auf die Dimension der Behinderung

Die Förderpolitik der Arbeitsverwaltung ist von ihrer Aufgabenstellung her auf die Ermöglichung von Zugängen zum Arbeitsmarkt ausgerichtet. Sie ist zudem vorrangiger Träger für die Leistungen der TaA (§§ 6 Abs. 1 Nr. 2, 6a, 14 Abs. 1 Satz 4 SGB IX).

5.3.4.1 Verbot der Diskriminierung wegen einer Behinderung für die öffentliche Verwaltung

Als öffentliche Verwaltung unterliegen die BA und die Jobcenter in doppelter Trägerschaft dem Behindertengleichstellungsgesetz des Bundes (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BGG). Soweit die Kommunen Träger der Jobcenter sind (§ 6a SGB II), führen sie Bundesrecht aus, sodass sie nach § 1 Abs. 1 Satz 2 BGG ebenfalls in den Anwendungsbereich fallen.

Für die öffentliche Verwaltung wird mit dem BGG und den entsprechenden Landesgesetzen eine spezielle gesetzliche Verpflichtung geschaffen, der Diskriminierung von Menschen mit Behinderung entgegenzuwirken und ihre gleichberechtigte Teilhabe zu ermöglichen (§ 1 BGG). Mit der Neufassung des BGG (vom 19.07.2016, BGBl. Teil I, S. 1757) wird in § 7 BGG klargestellt, dass der Anwendungsbereich mit dem des AGG übereinstimmt, also unmittelbare und mittelbare Benachteiligungen sowie sexuelle Belästigungen und Belästigungen wegen einer Behinderung oder in Hinblick auf mehrere Kategorien erfasst werden. Diese Klarstellung ist besonders bedeutsam für die Belange von Frauen (§ 2 BGG), weil Belästigung und

98 <https://www.bmfsfj.de/blob/78146/5f4dafc7d5dcae799ea59c0fd534c239/vereinbarung-ausbildungs-und-qualifizierungsoffensive-data.pdf>.

Gewalt gegenüber Frauen mit Behinderung und ihre eingeschränkten Selbstschutzmöglichkeiten bislang zu wenig beachtet wurden (Schröttle et al. 2013, S. 256 f.; Zinsmeister 2014, S. 265 ff.; Welti 2014b, S. 498).

Das Recht auf *angemessene Vorkehrungen* (siehe Glossar, S. 339) wurde ebenfalls neu aufgenommen (§ 7 Abs. 2); positive Maßnahmen werden ausdrücklich zugelassen (§ 7 Abs. 3 BGG).

Hör- und sprachbehinderte Menschen haben das Recht, in der Kommunikation mit der öffentlichen Verwaltung zulasten der Behörde auf Gebärdensprachdolmetscher und andere Kommunikationshilfen zurückzugreifen, soweit dies zur Wahrung eigener Rechte erforderlich ist (§ 9 BGG). Insoweit sind für die Arbeitsverwaltung § 19 SGB X und § 17 Abs. 2 SGB I vorrangig zu beachten (Brockmann 2014, Kommunikationshilfen Rn. 15).

Schreiben können in Blindenschrift eingereicht werden, die Übertragung in Schriftform erfolgt auf Kosten der AA oder der Jobcenter (§ 10 Abs. 1 Satz 2 BGG). Bescheide, Allgemeinverfügungen und öffentlich-rechtliche Verträge sollen so gestaltet werden, dass möglichst verschiedene Behinderungen berücksichtigt werden (§ 10 BGG). Internetauftritte der öffentlichen Verwaltung müssen technisch so gestaltet werden, dass sie von behinderten Menschen grundsätzlich uneingeschränkt genutzt werden können (§ 11 BGG). Die Regelung enthält eine Verpflichtung zur Umstellung auf barrierefreie Informationen und ein universelles Design, jedoch noch keinen subjektiven Rechtsanspruch auf die Zugänglichkeit der Informationen. Ab 2018 wird dann ein Anspruch auf Übertragung von Verwaltungsschreiben in einfache Sprache und Erläuterung eingeführt (§ 11 Abs. 3 BGG). Diese Rechte werden durch die Kommunikationshilfenverordnung (KHV), die Verordnung über barrierefreie Dokumente (VBD) und die Barrierefreie-Informationstechnik-Verordnung (BITV 2.0; BGBl. 2011, Teil I, S. 1843) konkretisiert.

Die BA verfügt seit 2014 über einen telefonischen Zugang für hörgeschädigte Menschen bei den Service-Centern, über die Informationen abgefragt oder Arbeitslosmeldungen und Terminvereinbarungen vorgenommen werden können (BA, HEGA 02/14 – 03 –). Über die Service-Center können in der Regel auch die Jobcenter erreicht werden.

Zum barrierefreien Zugang zu den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung gehört auch der bauliche Zugang. Die AA und Jobcenter haben diesen nicht nur für die eigenen Gebäude sicherzustellen; auch der Einkauf von Maßnahmen und die Lizenzvergaben an freie Träger müssen von der Barrierefreiheit abhängig gemacht werden. Hierzu verpflichtet auch europäisches Vergaberecht (Richtlinie über die Vergabe öffentlicher Aufträge 2014/24/EU und Richtlinie zur „Konzessionsvergabe“ 2014/23/EU). Kann eine für die Eingliederungsstrategie vorgesehene Dienstleistung wegen bestehender baulicher Barrieren nicht oder nur auf erniedrigende Weise erreicht werden, so trifft die Arbeitsverwaltung ein Organisationsverschulden.

Mit der Neufassung wird erstmals eine *Schlichtungsstelle* bei der Bundesbeauftragten für die Belange von Menschen mit Behinderung eingerichtet, die auch von jeder Person, die sich wegen einer Behinderung von einer AA oder einem Jobcenter benachteiligt fühlt, angerufen werden kann (§ 15 BGG).

Sowohl vor der Schiedsstelle als auch vor den Sozialgerichten kann die Beschwerde oder die Rechtssache auch personenunabhängig von einem Verband zur Vertretung der Interessen behinderter Menschen geführt werden (*Verbandsklage* §§ 14, 15 Abs. 3 BGG). Dadurch wird es erstmals möglich, bestimmte Verfahrensweisen, Routinen oder interne Bestimmungen auf den Prüfstand zu stellen, ohne eine einzelne Person mit dem Verfahren zu belasten. Zugleich werden die bisherigen Einschränkungen des Verbandsklagerechts (siehe Welti 2014b, S. 486 f.) weitgehend beseitigt.

Im Bereich des Rechtsschutzes könnte die Neuregelung des BGG zu einem Modell für den Diskriminierungsschutz im gesamten Bereich der Sozialverwaltung und bezogen auf alle Kategorien werden.

5.3.4.2 Regelungen zum Nachteilsausgleich im SGB III, SGB II und SGB IX

Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben (TaA)

Die Arbeitsverwaltung ist zuständig für die allgemeine Beratung und Vermittlung in den Arbeitsmarkt von Menschen mit Behinderung. Sie ist darüber hinaus Rehabilitationsträger für die Teilhabe am Arbeitsleben (TaA) und immer dann für diese Leistung zuständig, wenn nicht die Unfallversicherung, ein Versorgungsträger (öffentliche Entschädigungssysteme) oder die Rentenversicherung vorrangig einzutreten hat (§ 6 SGB IX, siehe Glossar, S. 344).

Die Leistungen zur *Teilhabe am Arbeitsleben* sind sowohl im SGB III (§§ 112 ff.) als auch im SGB IX (§§ 33 ff.) geregelt; das SGB II verweist in § 16 Abs. 1 Satz 2 auf die Regelungen im SGB III.

Da die Jobcenter jedoch keine Reha-Träger sind (§ 6a SGB IX), wird die BA als Reha-Träger, der mit den Reha-Diensten über die erforderliche Fachkompetenz verfügt (§ 104 Abs. 4 SGB IX), eingeschaltet und erstellt einen Eingliederungsvorschlag. Für die Diagnostik und Bedarfsermittlung stehen die verschiedenen Fachdienste zur Verfügung.

Das bedeutet auch, dass vor jeder Leistung eine Bedarfsermittlung im Rahmen der Amtsermittlungspflicht der Arbeitsagenturen erfolgen muss. Die Jobcenter dürfen nicht ohne die Einschaltung der Reha-Dienste entscheiden, dass Leistungen zur TaA nicht erforderlich sind (Welti 2014a, S. 40).

Das Leistungsspektrum wird wie bei der Zuständigkeit der Arbeitsagenturen dem SGB III und ergänzend dem SGB IX entnommen. Das Jobcenter bleibt jedoch Leistungsträger (ohne Reha-Träger zu sein!) und erfüllt die Aufgabe der Integrationsbegleitung und des Übergangsmangements (Götze in Hauck und Noftz 2012, § 6a SGB IX, Rn. 9). Den Jobcentern verbleibt zwar ein Entscheidungsspielraum, der jedoch nicht zulasten der Betroffenen den unter Berücksichtigung des Wunsch- und Wahlrechts (siehe 5.3.1.2) erarbeiteten Eingliederungsvorschlag zurückweisen darf (LSG Berlin-Brandenburg vom 24.11.2008 – L 14 B 2033/08 AS ER).

Die *allgemeinen Leistungen* der aktiven Arbeitsmarktintegration des SGB III (für die Jobcenter über § 16 Abs. 1 SGB II ebenso verfügbar) werden an verschiedenen Stellen für Menschen mit Behinderung modifiziert (§§ 115 f. SGB III: Vermittlungsgutschein nach § 45 SGB III, Probebeschäftigung nach § 46 SGB III; Ausbildungsförderung nach §§ 56 ff. SGB III, Zuschüsse zur Ausbildungsvergütung nach § 73 SGB III; Weiterbildungen nach § 81 SGB III, assistierte Ausbildung nach § 130 SGB III; Eingliederungszuschüsse nach § 90 SGB III), um sie flexibler an die besonderen Bedarfe anpassen zu können.

Menschen mit Behinderung haben einen Anspruch auf *besondere Leistungen zur Teilhabe*, wenn die allgemeinen Leistungen nicht ausreichen (§ 113 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 2 SGB III). Der Katalog des SGB IX umfasst u. a. Ausbildungen (§§ 33 Abs. 2 Nr. 4, 35 SGB IX), Unterstützung der Arbeitsaufnahme (§§ 33 Abs. 6 Nr. 8, 109 ff., 33 Abs. 3 Nr. 1, 38a SGB IX) oder selbstständige Beschäftigung (§ 33 Abs. 3 Nr. 5 SGB IX; §§ 115 Nr. 4, 93 SGB III), Leistungen an Arbeitgeber (§§ 34 Abs. 1 Nr. 1, 34 Abs. 1 Nr. 2, 34 Abs. 1 Nr. 3, 34 Abs. 1 Nr. 4, 132–135 SGB IX), im Eingangs- und Berufsbildungsbereich der WfbM (§§ 136–144 SGB IX; § 117 Abs. 2 SGB III) und ergänzende Leistungen (§§ 33 Abs. 6, 33 Abs. 8 Nr. 1, 33 Abs. 8 Nr. 6, 53, 54 SGB IX).

Die Leistungen zur *Teilhabe am Arbeitsleben* sind zwar in § 113 SGB III als Ermessensleistungen ausgestaltet, zugleich aber werden sie in § 3 Abs. 3 Nr. 8 SGB III als Leistungen aufgeführt, die nicht nach Ermessen erbracht werden. In der Rechtsliteratur und Praxis wird deshalb differenziert zwischen den allgemeinen Leistungen, die auch für nicht behinderte Arbeitsuchende erbracht werden können, als Ermessensleistungen und den besonderen Leistungen zur Teilhabe nach § 118 SGB III und §§ 33 ff. SGB IX als Anspruchs-

leistungen (LSG NRW vom 30.11.2009 – L 12 B 30/09 AL ER; Schubert und Schaumberg in Schlegel und Voelske, 2014, § 112 Rn. 74–79).

Die Systematik erschließt sich nur schwer; auch wird durch die Hierarchie von allgemeinen und besonderen Leistungen (§ 113 Abs. 1 SGB III) eine besondere Hürde beim Zugang zu den Leistungen nach § 33 bis § 40 SGB IX geschaffen.

Die *besonderen Leistungen* für Menschen mit Behinderung (§ 113 Abs. 1 Nr. 2 SGB III) umfassen auch die Leistungen zum Lebensunterhalt (§§ 118 Satz 1 Nr. 2, 122 Abs. 1 Nr. 1 SGB III), für welche die Arbeitsagenturen zuständig sind (BSG vom 17.02.2015 – B 14 AS 25/14 R; BSG vom 06.08.2014 – B 4 AS 55/13 R), wodurch die AA dann auch für die Leistungen der TaA zuständig werden. Ergänzend bleibt das Jobcenter jedoch nach § 7 Abs. 6 SGB II zur Sicherung des Lebensunterhalts verpflichtet.

Für Menschen im Leistungsbezug nach SGB II bedeutet die – systematisch einleuchtende – Rechtsprechung des BSG, dass zunächst ein Antrag auf Teilhabe beim Jobcenter zu stellen ist. Zur Bedarfsfeststellung und Ausübung des Auswahlermessens wird dieser an die Reha-Abteilung der Arbeitsagentur weitergeleitet; der hier erstellte Eingliederungsvorschlag wird dann vom Jobcenter durch einen Leistungsbescheid umgesetzt. Mit dem Beginn der Maßnahme entsteht ein vorrangiger Anspruch auf Ausbildungsgeld nach §§ 122 ff. SGB III. Durch die Neuregelung des § 7 Abs. 6 SGB II mit dem 9. SGB-II-Änderungsgesetz (vom 31.07.2016, BGBl., Teil I S. 1939) können nun weiterhin ergänzende Geldleistungsansprüche nach SGB II bestehen, soweit das Existenzminimum durch das Ausbildungsgeld nicht abgesichert ist und solange das Ausbildungsgeld beantragt, aber noch nicht bewilligt ist (§ 7 Abs. 6 SGB II i. V. m. §§ 123, 124 SGB III). Der Systemwechsel bleibt auch zukünftig so kompliziert, dass er von Menschen mit Behinderung kaum ohne eine persönliche Begleitung durch eine sozialrechtlich vorgebildete Fachkraft (Sozialarbeiter_in) bewältigt werden kann (siehe auch gemeinsame Servicestellen im Glossar, S. 342 sowie Abschnitt 5.3.4.2).

Persönliches Budget

Das wichtigste Instrument der selbstbestimmten Teilhabe ist auch für das Arbeitsleben das *persönliche Budget*. Es beruht auf dem Grundgedanken, dass die Zuweisung zu einer Maßnahme oder die Auswahl einer durch die BA lizenzierten Maßnahme ersetzt werden durch eine Geldleistung, mit der die erforderliche Qualifizierung oder Assistenz selbst beschafft und bezahlt wird. Die Leistung *persönliches Budget* ist mehr als eine reine Verfahrensregelung; mit ihr können Leistungen selbst eingekauft werden (BSG vom 11.05.2011 – B 5 R 54/10 R), ohne auf die Leistungserbringer reduziert zu werden, mit denen die BA entsprechende Vereinbarungen getroffen hat (BSG vom 30.11.2011 – B 11 AL 7/10 R). Dieses Instrument kann Diskriminierungen entgegenwirken, weil es die Betroffenen, wie von der BRK gefordert⁹⁹, aktiv in die Entscheidung über ihre Bedarfe einbezieht.

Die gesetzliche Schwachstelle liegt in der fehlenden Regelung zur Budgetberatung (Preis 2014, S. 615) und Buchhaltungsassistenz. Die bislang geringe Teilnahme am *persönlichen Budget* liegt wohl an dieser Überforderung¹⁰⁰ und auch an der zurückhaltenden Information der BA. Auch hier sagen die Zahlen nichts über die Qualität des Instruments als solches aus, möglicherweise aber über die Rahmenbedingungen.

⁹⁹ Erwägungsgrund: „...in der Erkenntnis, wie wichtig die individuelle Autonomie und Unabhängigkeit für Menschen mit Behinderungen ist, einschließlich der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen...“.

¹⁰⁰ Lediglich ca. 1.500 persönliche Budgets bundesweit, Schmidt, NZS 2014, 576, den Vortrag von Thomas Meyer referierend, unter Verweis auf die Studie der Prognos AG.

Verfahrensregelungen

Für Menschen mit Behinderung ist die Ausgestaltung des Verfahrens von entscheidender Bedeutung, weil der Zugang zu Leistungen und besonderen Vorkehrungen entscheidend von den Zugangswegen abhängt. Wichtige Schutzregeln sind:

Das Wunsch- und Wahlrecht

Das allgemeine Wunsch- und Wahlrecht des § 33 Satz 2 SGB I wird in § 9 SGB IX konkretisiert und zusätzlich enthält § 33 Abs. 4 SGB IX die ausdrückliche Verpflichtung, auch die Neigung bei der Arbeitsmarktintegration angemessen zu berücksichtigen. Dies führt nicht zu einer Verpflichtung der Arbeitsagenturen und Jobcenter, „unter allen Umständen die Wahl des Traumberufes zu ermöglichen, sondern gibt lediglich in dem rechtlich zulässigen Rahmen die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Wünschen des Versicherten“ (LSG Bayern vom 27.07.2010 – L 20 R 309/09). Häufig entspricht die regelmäßige Begrenzung von Ausbildung auf zwei Jahre (§ 37 Abs. 2 SGB IX) nicht den Interessen der Menschen mit Behinderung. Der Wortlaut des § 37 Abs. 2 SGB IX legt nahe, dass eine Verlängerung der Ausbildungszeit nur in Hinblick auf das Teilhabeziel möglich sei, nicht aber in Hinblick auf die Freiheit der Berufswahl (Pahlen et al. 2010, § 37 Rn. 2). So lehnt es auch das BSG (vom 18.05.2000 – B 11 AL 107/99 R; dem folgend LSG Hessen vom 25.10.2004 – L 12 RJ 1157/03) ab, die Arbeitsagentur zur Finanzierung einer dreijährigen Ausbildung zu verpflichten. Allerdings hatte das BSG zu einem früheren Zeitpunkt ausdrücklich betont, dass Menschen mit Behinderung nicht „auf den geschlossenen Kreis vorhandener zweijähriger Maßnahmen“ beschränkt werden dürften. „Eine solche Auslegung würde die Berufswahlfreiheit unverhältnismäßig einschränken, ohne dem Ziel der beruflichen Eingliederung zu nutzen.“ (BSG vom 28.3.1990 – 9 b/7 RAr 92/88) Auch neuere Entscheidungen der Sozialgerichte räumen der Selbstbestimmung und Berufswahlfreiheit wieder mehr Raum ein (LSG Sachsen vom 19.04.2011 – L 5 R 6/10, ohne ausdrücklichen Bezug auf Art. 12 GG; LSG Hessen vom 02.10.2009 – L 5 R 315/08). Danach darf die Arbeitsverwaltung zwar die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und damit die begrenzten Mittel berücksichtigen, muss diese Gesichtspunkte aber gegen die Wünsche der Betroffenen in Hinblick auf das Grundrecht auf Berufsfreiheit nach Art. 12 GG und auf die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG abwägen. **Diskriminierungsfrei ist eine Entscheidung nur dann, wenn auch ein_e Ausbildungsuchende_r ohne Behinderung einen entsprechenden Berufswunsch nicht verwirklichen könnte und wenn der_m Arbeitsuchenden mit Behinderung ebenso viele alternative Berufswege bleiben wie einem Menschen ohne Behinderung.**

Zuständigkeiten und Vorleistungspflichten nach § 23 SGB III und § 14 SGB IX

Die allgemeinen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung dürfen zwar nicht erbracht werden, wenn ein anderer Reha-Träger zuständig ist (§ 22 SGB III). Sie müssen jedoch erbracht werden, soweit der zuständige Träger nicht leistet (§ 23 SGB III). Teilweise wird vertreten, dass die Arbeitsagentur zunächst die Entscheidung des Reha-Trägers, der ihrer Auffassung nach zuständig ist (z. B. die Rentenversicherung oder das Versorgungswerk), abwarten müsse und erst bei einer feststehenden Zuständigkeit und einem Leistungsanspruch in Vorleistung treten müsse (Timme in Hauck und Noftz 2012, § 23 SGB III, Rn. 7 ff.); vorzugswürdig, weil allein praktikabel, ist aber die Auffassung, nach der die Arbeitsagentur die Leistungen so lange erbringt, bis der zuständige Leistungsträger seine Leistungspflicht festgestellt hat (Steinmeyer in Gagel, Stand 2016, § 23 SGB III Rn. 8).

Sobald ein Antrag auf Leistungen der TaA nach SGB IX gestellt wird, greift aber die spezielle Regelung des § 14 SGB IX. Die Arbeitsagentur hat dann zunächst den Bedarf festzustellen und darf sich nicht auf die Zuständigkeit eines anderen Leistungsträgers berufen. Dieser wird erst anschließend festgestellt, um gegebenenfalls Erstattungsansprüche zu stellen (§ 14 Abs. 4 SGB IX).

Die Konsequenz dieser Differenzierung bedeutet, dass die Vermittlungsfachkraft oder die_der persönliche Ansprechpartner_in es weitgehend in der Hand hat, welche Antragstellung nahegelegt wird. Nur Personen, die mit detaillierten sozialrechtlichen Fachkenntnissen ausgestattet sind, können überblicken, dass sie einen ausdrücklichen Antrag auf Teilhabe am Arbeitsleben stellen müssen, damit die Arbeitsagentur die Anspruchsleistungen nach SGB IX prüfen muss und auch nicht an einen anderen Träger weiterverweisen darf.

Die BA wird nach § 38 SGB IX auch von anderen Rehabilitationsträgern eingeschaltet, um zum Bedarf und zur „arbeitsmarktlichen Zweckmäßigkeit“ einer Maßnahme gutachterlich Stellung zu nehmen; zu diesem Verfahren haben die Reha-Träger (siehe § 6 SGB IX, ausgenommen Sozial- und Jugendhilfe) eine „Gemeinsame Empfehlung“ vereinbart (BAR vom 01.09.2013). Probleme können hier jedoch entstehen, wenn die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) vorrangiger Leistungsträger ist. Die GRV ist der wichtigste weitere Reha-Träger im Bereich der TaA, sie erbringt die Leistungen vorrangig vor der BA, wenn die Vorversicherungszeiten für eine Erwerbsunfähigkeitsrente bereits erfüllt sind oder für Maßnahmen in unmittelbarem Anschluss an eine medizinische Rehabilitation der GRV (§ 11 SGB VI). Auch wenn die BA nicht leistungsverpflichtet ist, kann sie jedoch von der GRV bzw. den sonst vorrangigen Reha-Trägern mit der gutachterlichen Bewertung der Notwendigkeit, der Art und des Umfangs der erforderlichen Leistungen beauftragt werden (§ 38 SGB IX, Gemeinsame Empfehlungen „Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit nach § 38 SGB IX“ vom 01.09.2013). Auch hat die BA Leistungen vorläufig so lange zu erbringen, bis die Zuständigkeit geklärt ist (§ 23 SGB III). Zu widersprüchlichen Entscheidungen kann es kommen, weil die GRV die Erwerbsfähigkeit oft günstiger beurteilt als die BA und nicht verpflichtet ist, eine gutachterliche Stellungnahme der BA nach § 38 SGB IX anzufordern (BA, Geschäftsanweisung Reha, 38.01; Masud in Hauk/Noftz 2015, § 38 SGB IX, Rn. 9; Gutzler in Luthe 2014, F, Rn. 41). Dadurch werden Personen je nach zuständigem Träger unterschiedlich gefördert. Ein besonderes Problem stellen auch die Eingliederungszuschüsse für besonders betroffene schwerbehinderte Menschen nach § 90 Abs. 2 bis 4 SGB III dar, die von der BA auch aufstockend zu den Leistungen eines vorrangigen Leistungsträgers gefördert werden können (§ 22 Abs. 2 Satz 2 SGB III). Wird aber der Arbeitsplatz von der GRV als nicht geeignet in Hinblick auf die gesundheitliche Beeinträchtigung bewertet (siehe Abschnitt 3.4.3), so darf auch die BA diese Leistung nicht einsetzen. Menschen mit Behinderung werden dadurch bei gleichem Bedarf ungleich gefördert.

Zusätzlich sind die Reha-Abteilungen auch für die Koordination mit anderen Reha-Trägern zuständig, etwa der GKV für die medizinische Reha oder den Sozialhilfeträgern für Leistungen in betreuten Wohnformen (§ 10 SGB IX). Auch müssen mögliche Leistungen der Integrationsämter¹⁰¹ aktiviert und einbezogen werden (§ 10 Abs. 2 SGB IX).

Die Arbeitsagenturen tragen demnach eine umfassende Verantwortung für die diskriminierungsfreie Leistungserbringung.

Gemeinsame Servicestellen

Ein wichtiges Instrument zum Schutz der Rechte von Menschen mit Behinderungen sind die gemeinsamen Servicestellen nach § 22 SGB IX. Nach der gesetzlichen Konstruktion kommt ihnen ein umfassender

¹⁰¹ Die Integrationsämter sind keine Reha-Träger, sie werden nach dem Schwerbehindertenrecht im 2. Teil des SGB IX, §§ 68 ff., tätig zur Sicherung eines bestehenden Arbeits- oder Ausbildungsplatzes. Die Arbeitsagenturen übernehmen dagegen die Aufgabe der Unterstützung der Aufnahme einer Beschäftigung. Für die Akquise eines Arbeitsplatzes kann es jedoch maßgeblich darauf ankommen, welche Leistungen das Integrationsamt zur Ausstattung des Arbeitsplatzes erbringt. Deshalb verpflichtet § 101 Abs. 1 SGB IX eine enge Zusammenarbeit der BA und der Integrationsämter. Für Leistungen der Teilhabe bleibt die BA nach § 101 Abs. 2 SGB IX aber vorrangig verpflichtet; so auch SG Dresden vom 28.02.1011 – S 24 KN 625/09; Seidel in Schlegel und Voelzke 2015b, § 101 SGB IX, Rn. 11.

Beratungs- und Unterstützungsauftrag zu. Auch müssen sie personell so ausgestattet sein, dass jederzeit ein Zugang möglich ist. Kompetenzen gegenüber den Trägern, also auch gegenüber der Arbeitsverwaltung, haben sie aber nicht.

Vom Aufgabenzuschnitt her können die gemeinsamen Servicestellen sicher eine wertvolle Entlastung auch bei der Entwicklung von Eingliederungsstrategien sein. Die Stellen sind jedoch an bestehende Beratungsstellen der Sozialversicherungsträger angebunden (§ 23 SGB IX) und überwiegend nicht personell aufgestockt worden (Welti 2014a, S. 22). Sie betreiben kaum Informationen für die Öffentlichkeit und verfügen in aller Regel auch nicht über spezialisierte Fachkräfte für die verschiedenen Leistungsbereiche und Träger.

5.3.4.3 Gesetzliche Diskriminierungsrisiken

Die gesetzlichen Vorgaben können nicht an § 19a SGB IV, sondern nur an Art. 3 Abs. 3 GG und der RL 2000/78 gemessen werden. Die BRK ist als internationaler Menschenrechtsvertrag zur Auslegung des Art. 3 Abs. 3 GG im Zusammenhang mit dem Sozialstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 1 GG, der Garantie der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG und dem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG heranzuziehen (BVerfG vom 23.03.2011 – 2 BvR 882/09; vom 10.10.2014 – 1 BvR 856/13). Als Diskriminierung gilt damit auch im Sinne des Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG, wenn „angemessene Vorkehrungen“ versagt werden (BVerfG vom 26.07.2016 – 1 BvL 8/15, Rn. 88).

Auch die RL 2000/78 (siehe 2.6.2) enthält die Verpflichtung zu *angemessenen Vorkehrungen* (Art. 5) als Maßnahme gegen mittelbare Diskriminierungen, die in Übereinstimmung mit der BRK (siehe 2.8.6) auszulegen ist (EuGH vom 11.07.2006 – C-13/05 „Chacón Navas“; Fuerst 2009; Welti 2012, S. 1; Aichele 2012; Kocher und Wenckebach 2013, S. 17; Ross in Schwarze et al. 2012, Art. 26 GRC Rn. 1 f.).

Die besondere Bindung des EU-Rechts an die BRK ergibt sich, weil die EU die BRK 2009 ratifiziert hat¹⁰² und damit erstmals einem Menschenrechtsvertrag beigetreten ist. Bei der Anwendung des Art. 26 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GRC nimmt der EuGH (EuGH vom 22.05.2014 – C-356/12 „Glatzel“, Rn. 52; EuGH vom 11.04.2013 – C-335/11 und C-337/11 „HK Danmark“, Rn. 37 bis 39; EuGH vom 04.07.2013 – C-312/11 „Kommission/Italien“, Rn. 56; und EuGH vom 18.03.2014 – C-363/12 „Z.“, Rn. 76) ausdrücklich Bezug auf die dynamische Definition¹⁰³ von Behinderung und die Zielsetzung nach der BRK.¹⁰⁴

Art. 26 GRC betont den Anspruch auf Eigenständigkeit und auf berufliche Eingliederung. Auch damit schließt die GRC an die besondere Bedeutung der Partizipation von behinderten Menschen (1. Grundsatz in Art. 3 BRK) bei allen ihre Eingliederung betreffenden Fragen an.

Auch die ESC (siehe 5.2.7.2) enthält in ihrer Ausgangsfassung bereits die Verpflichtung, Menschen mit Behinderungen die geeigneten Vorkehrungen zur Verfügung zu stellen, um ihnen eine Ausbildung und Berufstätigkeit zu ermöglichen (Art. 15).

102 Beschluss des Rates vom 26. November 2009 über den Abschluss des Übereinkommens der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen durch die Europäische Gemeinschaft (2010/48/EG), Amtsblatt der Europäischen Union vom 27.01.2010, Nr. L 23, S. 35–61.

103 Präambel der BRK: „(...) in der Erkenntnis, dass das Verständnis von Behinderung sich ständig weiterentwickelt und dass Behinderung aus der Wechselwirkung zwischen Menschen mit Beeinträchtigungen und einstellungs- und umweltbedingten Barrieren entsteht, die sie an der vollen, wirksamen und gleichberechtigten Teilhabe an der Gesellschaft hindern.“

104 Art. 1: „Zweck dieses Übereinkommens ist es, den vollen und gleichberechtigten Genuss aller Menschenrechte und Grundfreiheiten durch alle Menschen mit Behinderungen zu fördern, zu schützen und zu gewährleisten und die Achtung der ihnen innewohnenden Würde zu fördern.“

Das Fakultativprotokoll zur BRK (ratifiziert am 24.02.2009) ermöglicht ein Individualbeschwerdeverfahren, wenn der nationale Rechtsweg erschöpft ist. Das Verfahren bietet die Möglichkeit, den unzureichenden nationalen Rechtsschutz (siehe 5.3.1.4) auszugleichen.

Unklare gesetzliche Anspruchsgrundlagen und Verfahren

Die Regelungen in §§ 112 ff. SGB III lassen nicht klar erkennen, wann über die Leistungen als aktive Arbeitsmarktförderung von der Vermittlungsfachkraft entschieden wird und wann die Einschaltung der spezialisierten Reha-Teams erfolgt. Durch die strikte Trennung von allgemeinen Leistungen und TaA-Leistungen werden die Bedarfe von Menschen mit Behinderung nicht ganzheitlich ermittelt, sondern sie werden einer Vorprüfung durch eine_n fachlich nicht für Menschen mit Behinderung qualifizierte_n Mitarbeiter_in unterzogen, bevor eine Anspruchsprüfung nach den gesetzlichen Vorgaben des SGB IX in einem speziellen Verfahren erfolgt.

Die rechtlichen Regelungen im SGB III und SGB II sind so wenig an die Vorgaben des SGB IX angepasst und so wenig in sich konsistent, dass nicht nur die Betroffenen, sondern auch die Verwaltungen selbst nicht mehr klar zuordnen können, auf welcher Grundlage das Verfahren durchgeführt wird.

Bei den Jobcentern verschärft sich das Problem, weil sie zwar Leistungsträger der Teilhabe sind, nicht aber Reha-Träger (§ 6a SGB IX). Unklar bleibt dabei, nach welchen Kriterien und zu welchem Zeitpunkt eine Weiterleitung an die Reha-Dienste der AA erfolgt.

Das zeigt sich auch in einer für die Hürden beim Leistungszugang sehr anschaulichen Entscheidung des LSG Baden-Württemberg vom 24.04.2015 – L 8 AL 2430/12. Auch das LSG wertete das Begehren einer Arbeitsuchenden auf Berufsberatung unter Hinweis auf die behinderungsbedingten Vermittlungshindernisse nicht als einen Antrag auf TaA, sondern erst den ausdrücklich auf TaA bezogenen schriftlichen Antrag. Diese Entscheidung überzeugt nicht, weil es zu den ausdrücklichen Pflichten jedes Beratungsgesprächs gehört, auf mögliche Leistungsansprüche hinzuweisen und in Zweifelsfällen nachzufragen, ob die Vorsprache neben der Beratung auch erfolgte, um Leistungen zu beantragen (Luik in Kreitner und Luthe 2015, Rn. 246 f.).

Weder im SGB III noch im SGB II sind Clearingverfahren vorgesehen, die bei Anhaltspunkten für behinderungsbedingte Nachteile bei der Arbeitsmarktintegration eine entsprechende Prüfung durch qualifizierte Fachkräfte (Reha-Team) vorsehen.

Die gesetzlichen Regelungen bewirken ein hohes Risiko, dass behinderungsbedingte Nachteile beim Zugang zum Arbeitsmarkt nicht erkannt werden, Menschen mit Behinderung keine Informationen über die ihnen zustehenden Leistungen erhalten, Entscheidungen über Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung ohne schriftliche Bescheide und ohne Begründung erfolgen und den Mitarbeiter_innen nicht bekannt ist oder nicht bewusst wird, welche Förderungen oder angemessenen Vorkehrungen in die Prüfung der Leistungsansprüche einzubeziehen sind.

Zuständigkeitsweichen nach den Kategorien „erwerbsfähig“ und „nicht erwerbsfähig“

Mit der Einführung des SGB II erfolgte eine Aufteilung der Zuständigkeit für existenzsichernde Leistungen entlang dem medizinisch-funktionalen Begriff der „Erwerbstätigkeit“ aus dem Bereich der Rentenversicherung (§ 43 Abs. 2 Satz 2 SGB VI). Es handelt sich um einen auf Körperfunktionen reduzierten Begriff, der ausschließlich auf einen gegenwärtigen Status abstellt. Ein solcher Begriff mag seine Berechtigung bei der Entscheidung über monetäre Leistungen haben, dem dynamischen und multidimensionalen Verhältnis zwischen Behinderung und Arbeitsmarktzugang wird diese Aufteilung nicht gerecht. Der Behindertenbe-

griff des Art. 1 BRK betont diese Wechselwirkungen und verdeutlicht, dass nur eine umweltbezogene, perspektivische Betrachtungsweise, die als entscheidenden Faktor die Vorstellungen der Betroffenen einbezieht, die Grundlage für die Bestimmung der erforderlichen und angemessenen Eingliederungsleistungen bieten kann. Obwohl der Gesetzgeber in § 112 SGB III keine Erwerbsfähigkeit voraussetzt („Für behinderte Menschen können Leistungen zur Förderung der Teilhabe am Arbeitsleben erbracht werden, um ihre Erwerbsfähigkeit (...) herzustellen oder wiederherzustellen“), verschärfen die widersprüchlichen Zuordnungen das Risiko des Leistungsausschlusses für Menschen, die als nicht erwerbsfähig eingeordnet wurden oder angesehen werden. Bei den existenzsichernden Leistungen führt die Einordnung als „nicht erwerbsfähig“ zum Wechsel ins SGB XII oder zum Sozialgeld im SGB II (§ 7 Abs. 2 SGB II). Im SGB XII gibt es aber keine Grundlage für die Verweisung auf die TaA. Zu den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung besteht auch gesetzlich kein Zugang, weil Leistungen nur an „Arbeitsuchende“ erbracht werden, dieser Status aber mangels Erwerbsfähigkeit nicht besteht. Der Zugang zu den Leistungen zur Teilhabe müsste ebenfalls über die Vermittlungsfachkräfte erfolgen, die mangels des Status als „arbeitsuchend“ nicht zuständig sind. Rein rechtlich besteht zwar eine Zugangsmöglichkeit über den Antrag auf Teilhabe (z. B. schriftlich), dieser Weg ist aber systemfremd.

Für Personen, die Sozialgeld als Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft beziehen, ist der Zugang ebenfalls blockiert, weil die Arbeitsagentur keine Zuständigkeit für Leistungsbeziehende nach dem SGB II übernimmt (§ 22 Abs. 4 SGB III). Zwar ist diese Annahme rechtlich unzutreffend, weil die Unzuständigkeit nur für „erwerbsfähige“ Leistungsbeziehende nach SGB II gilt. Die Systemaufteilung führt jedoch dazu, dass die Teilhabeansprüche für Personen mit der Zuordnung „nicht erwerbsfähig“ vollständig übergangen werden.

Auch die Aufnahme in den Arbeitsbereich einer WfbM wird unabhängig von einem medizinischen Befund mit der Feststellung der Erwerbsunfähigkeit verbunden (§ 43 Abs. 2 Satz 3 Nr. 1 SGB XII i.V.m. § 1 Satz 1 Nr. 2a SGB VI). Es erfolgt die Zuweisung zum Leistungssystem Grundsicherung nach §§ 41 ff. SGB XII. Hier entsteht ein systemischer Widerspruch zum Auftrag der Werkstatt, die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu fördern, weil die Beschäftigten der Werkstatt so lange als erwerbsunfähig gelten, bis der Wechsel in eine sozialversicherungspflichtige Tätigkeit erfolgt (§ 5 Abs. 4 WVO, BA, Fachliche Hinweise § 8, Stand 20.1.2014, Nr. 8.6c).

Es besteht ein sehr hohes Risiko, dass Menschen mit Behinderung, die nicht als erwerbsfähig eingestuft werden, durch den Ausschluss von Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsmarkt diskriminiert werden.

Ausrichtung der Leistungen zur Teilhabe auf den ersten Arbeitsmarkt

Diskriminierung von Menschen mit Behinderung am Arbeitsmarkt liegt auch im Ausschluss von einem offenen, einbeziehenden und zugänglichen Arbeitsmarkt (Art. 27 BRK).

Weder Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG noch die RL 200/78 oder Art. 26 GRC geben diese Zielsetzung ausdrücklich vor; durch die BRK als Auslegungshilfe erfolgt jedoch die Ausrichtung auf die bestmögliche Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Für die berufliche Eingliederung wird die Beteiligung an allen Entscheidungen, die Unterstützung bei der Auswahl von Hilfen und bei der eigenständigen Verwaltung von Budgets vorgegeben (Ross et al. 2012, Art. 26 GRC Rn. 7; Tettinger und Stern 2006, Art. 26 Rn. 19).

In Deutschland spielen die Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) noch immer eine herausragende Rolle und bilden für viele Menschen mit Behinderung dauerhaft ihren Lebensmittelpunkt. Die Aufnahme in einer WfbM setzt nach § 136 Abs. 1 SGB IX voraus, dass die Betroffenen „wegen Art oder Schwere der Behinderung nicht, noch nicht oder noch nicht wieder auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt beschäftigt werden können“. Die gesetzliche Formulierung verweist bereits auf eine statische Betrachtungsweise; Menschen mit Behinderung dürfen in der WfbM aufgenommen werden, wenn eine Platzierung am ersten

Arbeitsmarkt derzeit nicht möglich ist. Ein prozessorientierter Ansatz dürfte nicht allein auf die aktuellen Arbeitsmöglichkeiten abstellen, sondern auf die perspektivischen Zugangsmöglichkeiten zum ersten Arbeitsmarkt unter Einsatz von Leistungen zur Teilhabe. Erst dann würde dem Prinzip des Vorrangs aller auf den ersten Arbeitsmarkt gerichteten Leistungen tatsächlich entsprochen.

Der UN-Ausschuss für die BRK ist besonders besorgt über die unzureichenden Maßnahmen der Integration behinderter Menschen in den ersten Arbeitsmarkt und das Ausmaß der Beschäftigungen in Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM). Die Bundesregierung wird aufgefordert, unverzüglich Schritte zu unternehmen, um behindertengerechte Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt zu schaffen und dabei insbesondere die Bedarfe von Frauen zu berücksichtigen. Die WfbM sind nicht mit der BRK vereinbar und sollten stufenweise abgebaut werden. Hierfür sind systematische Programme zum Wechsel auf Arbeitsplätze am ersten Arbeitsmarkt und die Schaffung geeigneter öffentlicher und privater Arbeitsplätze erforderlich (so in der Tendenz auch Röns 2016, S. 137).

Aus dem umfassenden Leistungskatalog des SGB IX dient besonders die 2009 neu eingeführte „Unterstützte Beschäftigung“ nach § 38a SGB IX der Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt. Es handelt sich abgesehen von Integrationsprojekten¹⁰⁵ nach §§ 132 ff. SGB IX um die wichtigste Alternative zur WfbM.

Durch diese Möglichkeit wird der „Ultima Ratio“-Charakter der WfbM betont, weil auch Tätigkeiten am Arbeitsmarkt aufgenommen werden können, die nur in unterstützter Form möglich sind (Steinmeyer 2009, S. 58). Die Regelung setzt allerdings an verfügbaren Arbeitsplätzen an und enthält kein spezifisches Instrumentarium zur Schaffung von Arbeitsplätzen.

Insgesamt ist die Zahl der geförderten Personen, die auf den Arbeitsmarkt wechseln, bislang niedrig¹⁰⁶ und erwartungsgemäß liegt auch bei dieser Maßnahme der Frauenanteil lediglich bei einem Drittel (BAG UB, 2015, S. 4). Die unbefriedigende Teilnahme sagt jedoch nichts über die Wirksamkeit des Instruments, solange der Zusammenhang zum bewussten Einsatz durch die öffentlichen und freien Träger im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben nicht erforscht ist.

Da diese Bestimmungen bislang nicht zu einem Abbau der Werkstattplätze geführt haben, bedarf es deutlicherer Verfahrensregelungen zur Verwirklichung des Nachrangs (so auch Luik 2015b, § 41 SGB IX Rn. 16–18). Vieles spricht dafür, die Grundkonzeption der geförderten Integrationsprojekte bzw. -firmen auszubauen und verschiedene, möglichst unbürokratische Unternehmenskonzepte zur Beschäftigung von Menschen mit Behinderung zu entwickeln.

Förderung und Schutz von Frauen mit Behinderung

Das SGB IX enthält eine Reihe von programmatischen Grundsätzen, nach denen die Bedarfe von Frauen berücksichtigt werden sollen. § 1 Satz 2 SGB IX und § 9 Abs. 1 SGB IX stellt auf Familien- und Erziehungspflichten ab und nach § 33 Abs. 2 SGB IX ist die Chancengleichheit bei den Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben „durch in der beruflichen Zielsetzung geeignete, wohnortnahe und auch in Teilzeit nutzbare Angebote“ zu sichern.

Zur Verhinderung der Diskriminierung von Frauen mit Behinderung fehlt es aber an gesetzlich festgelegten Ansprüchen auf Kinderbetreuung, auf Hilfen bei der Kinderbetreuung (z. B. eines KfZs, wenn dieses we-

¹⁰⁵ Integrationsprojekte sind wirtschaftlich selbstständige Unternehmen, die am ersten Arbeitsmarkt teilnehmen und einen bestimmten Anteil an schwerbehinderten Menschen gegen übliche Bezahlung (Mindestlohn) beschäftigen und durch die Integrationsämter und die Arbeitsagenturen gefördert werden.

¹⁰⁶ 1.156 von der BA geförderte Personen in 2014, siehe BAG UB, 2015, S. 2.

gen der Behinderung für die Koordination von Arbeit und Kinderbetreuung erforderlich ist), auf sonstige Mobilitätshilfen und Hilfen bei der Haushaltsfortführung während der Zeiten auswärtiger Bildungsmaßnahmen. Leistungen auf Elternassistenz sind ebenfalls erforderlich, fallen aber nicht in den Zuständigkeitsbereich der Arbeitsverwaltung.

Da für den Bereich der Arbeitsverwaltung keine spezifischen präventiven und reaktiven Maßnahmen zum Schutz vor Gewalt und sexueller Belästigung gesetzlich vorgegeben sind, lässt sich auch nicht ermitteln, ob Menschen mit Behinderung einem erhöhten Risiko von Belästigungen im Kontakt mit der Arbeitsverwaltung oder bei der Durchführung von Maßnahmen ausgesetzt sind.

Auf den Hinweis der Kommission für die CEDAW (2015, Nr. 15 und 16) auf eine deutliche Benachteiligung von Frauen mit Behinderung, bei denen sich die Diskriminierungsdimensionen Geschlecht und Behinderung überlagern, erfolgte keine spezifische Reaktion; es wird jedoch auf die Einführung von Integrationsfachkräften auch bei den Jobcentern hingewiesen.

Die Benachteiligung von Frauen mit Behinderung bedarf einer weitergehenden Untersuchung und Ermittlung von wirksamen Unterstützungsleistungen. Beachtung sollte auch die besondere Situation von Müttern, Flüchtlingsfrauen und Migrantinnen mit Behinderung finden.

Diskriminierung durch Vergaberecht

Die Einführung des Vergaberechts als durchgängiges Prinzip im SGB III kann zu Benachteiligungen arbeitsuchender Menschen mit Behinderung führen.

Für eine intensive Vermittlung in Ausbildung oder Arbeit bieten sich die Integrationsfachdienste (IFD) nach §§ 109 ff. SGB IX an, weil sie mit hoch qualifizierten Spezialist_innen für die verschiedenen Beeinträchtigungen und Bedarfe arbeiten (siehe Glossar, S. 343). Sie akquirieren nicht nur geeignete Betriebe, sondern bereiten die Betriebe auch auf die Einarbeitung von Arbeitnehmer_innen mit Behinderung vor. Bis zur Reform des SGB III von 2009 konnten die IFD freihändig beauftragt werden; seit der Abschaffung des § 37 SGB III a.F. ist nur noch die Ausschreibung oder das Lizenzverfahren zulässig (Deutscher Verein 2011, S. 415 f.). Für wirklich individuell zugeschnittene Einzelaufträge eignet sich das Vergabeverfahren jedoch nicht.¹⁰⁷

Der IFD könnte ersatzweise durch den Einsatz von Vermittlungsgutscheinen nach § 45 SGB III eingeschaltet werden. Die Vermittlungsgutscheine werden jedoch auch für behinderte Menschen nur mit einem Kostensatz von 2.500 Euro bei Vermittlung in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vergütet, womit der tatsächliche Aufwand bei schwierigen Prozessen der Arbeitsmarktintegration unter Beteiligung weiterer Akteure (Betreuer_innen, Integrationsamt, Arbeitsassistenz) nicht abgedeckt werden kann.

Möglich bleibt die Einschaltung der IFD als Leistung nach § 33 SGB IX, weil die BA Leistungen der Teilhabe im Einzelfall zu erbringen hat (§ 17 Abs. 1 SGB IX) und deshalb nicht an das Vergaberecht gebunden ist (Welti 2011, S. 93 ff.). Mit den Leistungserbringern müssen zunächst Verträge abgeschlossen werden (§ 21 Abs. 1 SGB IX), was zumeist auf der Grundlage von Rahmenverträgen geschieht (§ 21 Abs. 2 SGB IX). Auf dieser Grundlage können die Einzelaufträge dann jedoch freihändig und außerhalb des Vergabeverfahrens vergeben werden.

¹⁰⁷ Eine vergleichbare Kritik wird auch für die Berufsbildungswerke vorgetragen; auch hier führt das Vergabeverfahren faktisch dazu, dass das Wunsch- und Wahlrecht leerläuft, so Robinson und Egert 2014, S. 52 ff.

Deutlich wird, dass die strikte organisatorische Trennung zwischen Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung und der TaA dazu führt, dass Arbeitsuchende mit Behinderung eine ungleiche Unterstützung bei der Arbeitsaufnahme erfahren, abhängig nicht von den Bedarfen, sondern von der Kenntnis des Anspruchs auf Teilhabeleistungen und einem entsprechenden ausdrücklichen Antrag.

Zur Beseitigung des Risikos einer Diskriminierung müsste die freihändige Beauftragung der IFD wieder für alle Arbeitsuchenden mit Behinderung ermöglicht werden.

Leistungen der Eingliederungszuschüsse

Eingliederungszuschüsse nach §§ 90 ff. SGB III sind ebenso wie Beschäftigungszuschüsse nach § 16e SGB II als Leistungen für Arbeitgeber konstruiert. Arbeitsuchende können diese Leistung nicht selbst beantragen, sondern müssen zunächst einen einstellungsbereiten Betrieb finden. Erst dann kann der Arbeitgeber den Arbeitsplatz in Aussicht stellen und muss sich einem bürokratischen Antrags- und Prüfungsverfahren unterwerfen, dessen Ausgang ungewiss ist.

Der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen (Genf) zur Überwachung der UN-Behindertenrechtskonvention (UN-BRK) sieht in dieser sozialrechtlichen Konstruktion eine Diskriminierung wegen der Behinderung und einen Verstoß gegen Art. 27 BRK (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 2/2010 vom 07.07.2014, CRPD/C/D/2/2010). Durch die hohen Bürokratieanforderungen für den Arbeitgeber bei gleichzeitig fehlender Beteiligung der Arbeitsuchenden werde gerade nicht das befähigende und unterstützende Umfeld für Beschäftigung („enabling and conducive environment for employment“) geschaffen, zu dem Art. 27 der BRK verpflichtet. Auch bemerkt der Ausschuss, dass die undurchsichtigen und widersprüchlichen Abläufe in der Verwaltung ungeeignet sind, um die erforderliche Unterstützung in Respekt vor Würde, individueller Autonomie und der Freiheit, eigene Entscheidungen zu treffen, zu erhalten und eine volle und effektive Teilhabe zu erreichen (Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Communication No. 2/2010 vom 07.07.2014, CRPD/C/D/2/2010).

Die vorstehende Entscheidung des Ausschusses zu einem spezifischen Instrument der Teilhabe am Arbeitsmarkt verdeutlicht ein generelles Problem. **Betont wird, dass Verwaltungsabläufe, deren Strukturen nicht klar erkennbar sind, die keine offenen Zugänge haben und den Leistungsberechtigten mit einer kontrollierenden statt assistierenden Grundeinstellung entgegentreten, eine Diskriminierung beinhalten können, weil sie Menschen wegen ihrer Behinderung in der Abwicklung des Verwaltungsvorgangs zu Objekten staatlichen Handelns machen.**

5.3.4.4 Kompensatorische oder verstärkende Wirkungen der ermessenslenkenden Weisungen

Den gesetzgeberischen Diskriminierungsrisiken wird durch ermessenslenkende Weisungen der Arbeitsverwaltung teilweise entgegengewirkt.

HEGA 05/2012 – 10 – Intensivierung der Betreuung von Menschen mit Behinderung und schwerbehinderten Menschen im Rechtskreis SGB II

Auf der Grundlage von Empfehlungen der Bundesagentur für Arbeit setzen viele Jobcenter besonders qualifizierte Integrationsfachkräfte ein, um behinderungsbedingte Bedarfe zu identifizieren und das Verfahren bei den Reha-Diensten der Arbeitsagenturen zu steuern. **Es fehlt aber weiterhin an verbindlichen Abläufen für die Zusammenarbeit mit den Reha-Diensten.**

BA, Fachliche Hinweise SGB II – Berufliche Rehabilitation erwerbsfähiger Leistungsberechtigter, 09/2013

Im Rahmen des berufsbezogenen Fallmanagements soll auf die Erarbeitung von Eingliederungsstrategien gemeinsam mit den Arbeitsuchenden mit Behinderung gesetzt werden.

Die FH enthalten einen sehr hilfreichen Katalog von Hinweisen auf behinderungsbedingte besondere Bedarfe (S. 9). Ergänzend wird auch auf die Publikation „Frühzeitige Bedarfserkennung“ der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation (BAR) hingewiesen.

Die Hinweise bieten eine wichtige Sensibilisierung für die Identifizierung von Bedarfen für Menschen mit Behinderung.

BA, Fachliche Hinweise, Arbeitsgelegenheiten (AGH) nach § 16d SGB II, Stand 11/2013

Arbeitsgelegenheiten nach § 16d SGB II, die in den ersten Jahren nach Inkrafttreten des SGB II auch bei schwer vermittelbaren Menschen mit Behinderung eingesetzt wurden, werden jetzt ausdrücklich immer als nachrangig gegenüber Leistungen der Förderung behinderter Menschen bewertet (S. 20).

Der Nachrang der Arbeitsgelegenheiten schützt vor der Umgehung von Teilhabeleistungen.

BA, Fachliche Hinweise, Förderung von Arbeitsverhältnissen (FAV) nach § 16e SGB II, Stand 04/2012

Der gleiche Vorrang gilt bei der Förderung von Arbeitsverhältnissen (S. 11).

BA, Arbeitshilfe zur Gewährung von „Integrationsprämien in Berufsbildungswerken (BBW)“ durch die Bundesagentur für Arbeit vom 20. September 2015

Die Einschaltung der IFD wird ermöglicht auf dem Umweg über die BBW, welche die Eingliederungsprämie (4.000 Euro) einsetzen können, um einen IFD einzuschalten (2.2.2). Es bleibt aber für die Träger ein hohes Kostenrisiko bei Nichtvermittlung.

HEGA 05/2012 – 10 – Intensivierung der Betreuung von Menschen mit Behinderung und schwerbehinderten Menschen im Rechtskreis SGB II

Zwar soll jede Vermittlungsfachkraft, jede_r Fallmanager_in oder persönliche_r Ansprechpartner_in bei Anhaltspunkten für eine Behinderung eine entsprechende Prüfung einleiten. Selbst wenn die Behinderung feststeht, entscheiden jedoch die jeweiligen Mitarbeiter_innen darüber, ob eine Überweisung an das Reha-Team der AA angezeigt ist. Damit wird im ersten Schritt die Auswahl der Instrumente beschlossen (allgemeine Leistungen oder Leistungen nach § 33 SGB IX) und im zweiten Schritt erst eine Bedarfsanalyse durch die Reha-Fachkraft durchgeführt.

Die Betonung des Prinzips „Keine Leistung ohne Antrag“ lässt für die Betroffenen, aber auch für die Mitarbeiter_innen der BA und der Jobcenter den Eindruck entstehen, es müsse eine bestimmte bürokratische Hürde überwunden, ein bestimmtes Formblatt ausgefüllt werden, obwohl sich aus jedem Wunsch bei der Arbeitsagentur oder dem Jobcenter auf Unterstützung bei der Suche nach einem Arbeitsplatz, einer Qualifizierung oder bestimmten Hilfen zum Ausgleich der Behinderung bereits der Reha-Antrag ergibt (Auslegung von Willenserklärungen § 133 BGB) (BSG vom 05.09.2006 – B 7a AL 62/05 R; Engelmann 2014, § 61 SGB X Rn. 9). Auch die Verpflichtung zur Beratung, auch zur Spontanberatung aus gegebenem Anlass (§ 14 SGB I), das Hinwirken auf sachgerechte Anträge (§ 16 Abs. 3 SGB I) und die Erleichterung des Zugangs zu den Sozialleistungen (§ 17 SGB I) (Ulrich, SGB 2008, S. 452, 454) wird nicht deutlich genug herausgestellt. Hilfreich wären bereits verbesserte Schulungen im allgemeinen Sozialverwaltungsrecht zu den Antrags- und Verfahrensrechten von Antragsteller_innen.

5.3.5 Spezieller Diskriminierungsschutz in Hinblick auf die Dimension des Alters

Im gesamten Sozialrecht besteht eine Vielzahl von Altersgrenzen, die bislang nur sehr punktuell auf die Vereinbarkeit mit dem Verbot der Altersdiskriminierung untersucht wurden.¹⁰⁸

Die Kategorie Alter wurde in der Rechtsprechung des EuGH und der nationalen Gerichte meist im Zusammenhang mit Arbeitsverhältnissen (EuGH vom 01.10.2015 – C-432/14; EuGH vom 09.09.2015 – C-20/113; BVerfG vom 21.04.2015 – 2 BvR 1322/12) oder im Bereich der Alterssicherung (Bayrischer VGH vom 24.02.2015 – 14 ZB 13.2434; BAG vom 30.09.2014 – 3 AZR 998/12) thematisiert.

Diskriminierungen wegen des Alters werden weder von Art. 3 Abs. 3 GG noch von § 33c SGB I erfasst (LSG NRW vom 10.06.2010 – L 16 KR 271709) und sind deshalb am Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG und an § 19a SGB IV zu messen. Die Altersdiskriminierung wird von der RL 2000/78 erfasst und ihr Verbot gilt als übergeordneter Grundsatz des EU-Rechts (EuGH vom 22.11.2005 – C-144/04 „Mangold“). Unterstrichen wird dies durch das Diskriminierungsverbot des Art. 21 GRC.

Allerdings hat der EuGH darauf hingewiesen, dass die Mitgliedstaaten im Bereich der Arbeits- und Sozialpolitik über ein weites Ermessen hinsichtlich der Ziele und der dafür eingesetzten Mittel verfügen (EuGH vom 11.11.2014 – C-530/13 „Schmitzler“; EuGH vom 01.10.2015 – C-432/14). Die Regelungen im SGB II/SGB III/SGB IX mit Bezügen zur Kategorie des Alters haben immer einen ambivalenten Charakter, weil sie bestimmte Altersgrenzen festlegen und damit Einschlüsse und Ausschlüsse zugleich setzen.

5.3.5.1 Gesetzliche Diskriminierungsrisiken mit Bezügen zum Lebensalter im SGB II und SGB III

Im Rechtsbereich des SGB II und des SGB III finden sich generelle Förderregelungen für **Personen unter 25 Jahren und ab dem 45. Lebensjahr**, die in Hinblick auf ihren definitiven Charakter zugleich mit einem erheblichen Diskriminierungsrisiko behaftet sind.

Regelungen für junge Menschen

Im Rechtsbereich des SGB III findet sich eine Vielzahl von Leistungen, die gesetzlich oder durch Weisungen jungen Menschen oder Menschen bis zu einem bestimmten Alter vorbehalten sind.

Der Begriff der „jungen Menschen“ findet sich:

- für die BvB in § 51 SGB III.
- für die Förderung des Hauptschulabschlusses im Rahmen der BvB in § 52 SGB III.
- für Leistungen an Maßnahmeträger für außerbetriebliche Ausbildungen und ausbildungsbegleitende Hilfen nach § 74 SGB III.
- für ausbildungsbegleitende Hilfen nach § 75 SGB III.

¹⁰⁸ So z. B. für die Altersgrenze in der studentischen KV: LSG NRW vom 10.06.2010 – L 16 KR 271/09; für die Altersgrenze bei der Ausbildungsförderung: VG Frankfurt vom 17.02.2014 – 3 L 247/14.F, ablehnend bei Studiumbeginn mit 62 Jahren.

- für die außerbetriebliche Ausbildung nach § 76 SGB III.
- für die assistierte Ausbildung nach § 130 SGB III.

Bis auf die BvB werden alle Maßnahmen über § 16 SGB II auch an Leistungsberechtigte nach SGB II erbracht.

Der Gesetzgeber hat eine Altersgrenze nicht ausdrücklich festgelegt, der Begriff „junge Menschen“ wird jedoch parallel zu der Bestimmung in § 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII für Personen bis zum 27. Geburtstag verwendet (Grühn in Gagel, Stand 2016, § 78 SGB III, Rn. 7). Vielfach wird die Altersgrenze bereits auf die Vollenendung des 25. Lebensjahrs festgelegt (siehe Deutscher Verein 2015b, S. 545, Fußnote 1).

Für die Leistungen nach SGB III und SGB II, die auf die Erlangung einer beruflichen Ausbildung ausgerichtet sind, können starre Altersgrenzen jedoch zu einer Benachteiligung führen. Wenn besondere Lebensumstände zu einer Verzögerung des Berufseinstiegs führen, kann ein typischer Bedarf auch nach Überschreitung der Altersgrenze vorliegen. Die biografischen Besonderheiten stehen häufig in einem Zusammenhang mit anderen Diskriminierungskategorien: wie z. B. mit dem Geschlecht, wenn Mutterschaft und Kindererziehung den Beginn oder die Fortsetzung einer Ausbildung verhindert haben¹⁰⁹; mit der ethnischen Herkunft, wenn durch den Migrationsprozess eine Ausbildung erst später möglich wird; mit der Behinderung, wenn durch Krankenbehandlungen bzw. medizinische Rehabilitationen eine Ausbildung nicht aufgenommen oder beendet werden konnte.

Der Begriff der „jungen Menschen“ sollte zur Vermeidung von Diskriminierungen wegen des Alters und von intersektionellen Diskriminierungen ersetzt werden durch eine Beschreibung der Lebenslage oder des Bedarfs an Berufseinstiegsförderung.

Die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung und der Teilhabe richten sich in beiden Rechtsbereichen auch an Minderjährige.¹¹⁰ Es finden sich jedoch keine Regelungen zum Schutz und zur Rechtswahrung für Minderjährige.

Art. 3 Abs. 1 UN-Kinderrechtskonvention (KRK) verpflichtet die öffentliche Verwaltung, bei jeder Ermessensentscheidung, die Minderjährige betrifft, den Gesichtspunkt des Kindeswohls mit einem besonderen Gewicht in die Abwägung einzubeziehen (BVerwG vom 10.02.2011 – 1 B 22/10; Lorz 2003, S. 24 ff.). Darüber hinaus sind die Rechte auf Partizipation nach Art. 12 KRK, das Recht auf Bildung nach Art. 28 KRK und die Bildungsziele des Art. 29 KRK zu beachten (DV, Empfehlungen für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII, NDV 2015, S. 546).

Das BVerwG (vom 10.02.2011 – 1 B 22/10) bemerkt jedoch ebenfalls, dass hierdurch keine veränderte Rechtslage eingetreten sei, da auch bisher gemäß Art. 8 EMRK bzw. Art. 6 GG das Kindeswohl zu berücksichtigen gewesen sei.

Der Vorrang des Kindeswohls wird aber durch Art. 3 KRK zu einem eigenständigen Faktor, der auf die Ausgestaltung von Leistungen und die Organisation von öffentlichen Leistungsträgern einwirkt (Lorz 2010). Dazu stellt der UN-Ausschuss für die KRK fest:

¹⁰⁹ Siehe zur verfassungsrechtlichen Problematik von Altersgrenzen im Zusammenhang mit Ausbildung und Elternschaft auch: BVerfG vom 26.11.1999 – 1 BvR 653/99.

¹¹⁰ Im SGB II gelten bereits Jugendliche ab dem 15. Geburtstag als erwerbsfähig und unterliegen damit dem Prinzip des Forderns und Förderns nach §§ 2, 14 SGB II. Eine Eingliederungsvereinbarung wird in der Regel erst zum oder nach dem Ende der Vollzeitschulpflicht (je nach Bundesland nach neun oder zehn Schuljahren) abgeschlossen. Ebenfalls im SGB III richten sich gerade die Leistungen des 3. Abschnitts des 3. Kapitels zur Berufswahl und Berufsausbildung (§§ 48 ff. SGB III) auch an Minderjährige.

„Das Kindeswohl ähnelt einem Verfahrensrecht, das den Vertragsstaaten die Pflicht auferlegt, in den Handlungsablauf Schritte aufzunehmen, die die Berücksichtigung des Kindeswohls sichern. Das Übereinkommen verpflichtet die Vertragsstaaten sicherzustellen, dass die für diese Handlungsabläufe verantwortlichen Personen das Kind gemäß den Vorgaben von Artikel 12 anhören. Dieser Schritt ist verbindlich.“

(UN, Ausschuss für die Rechte des Kindes: Allgemeine Bemerkung Nr. 12, 2009, S. 17)

Die Kinderrechte wurden auch in Art. 24 GRC als subjektive Grundrechte ausgestaltet (Kingreen 2011, Art. 24 Rn. 3; Hölscheidt 2014, Art. 24 Rn. 17) und haben einen Bezug zur Diskriminierungskategorie des Alters. Damit wird das Grundanliegen der KRK auf Stärkung der Rechtsposition Minderjähriger aufgegriffen.

Die Verpflichtung auf die vorrangige Berücksichtigung des Kindeswohls ist vor allem für die Jobcenter bedeutsam, weil bereits 15-Jährige zu ALG-II-Empfänger_innen werden und dann mit einer aktiven Arbeitsförderung nach den Grundsätzen des Forderns und Förderns in Berührung kommen.

Verfahren der Eingliederung bedürfen einer Ausgestaltung, die Minderjährigen eine altersgerechte Information und Beratung anbietet, sie in den Entscheidungsprozess einbezieht und ihnen das Recht auf einen Verfahrensbeistand einräumt.

Eine weitere Altersgrenze betrifft junge Menschen bei den *Sanktionen* im Zusammenhang mit den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktförderung im SGB II. Nach § 31a Abs. 2 SGB II werden die Regelbedarfe bei einer ersten Pflichtverletzung um 100 Prozent gekürzt, im Wiederholungsfall entfällt die gesamte ALG-II-Leistung einschließlich der Unterkunftskosten. Sachleistungen zur Sicherung des physischen Existenzminimums werden nur auf Antrag und nach Ermessen erbracht (§ 31a Abs. 3 SGB II).

Diese altersbedingte Sonderregelung unterscheidet sich deutlich von den Sanktionen für Personen ab dem 25. Lebensjahr; für diese gilt ein Stufensystem mit Absenkungen von 30 Prozent des Regelbedarfs bei einer ersten Pflichtverletzung und 60 Prozent im Wiederholungsfall. Erst beim dritten Pflichtverstoß entfällt die Leistung vollständig.

Die altersabhängige Differenzierung des Sanktionsmechanismus ist in der Literatur vielfach auf Kritik gestoßen und als Diskriminierung wegen des Alters benannt worden (Davilla, SGB 2010; Knickrehm und Hahn in Eicher 2013, § 31a SGB II Rn. 25; Janda 2015; siehe auch Abschnitt 4.3.3.6 in der Literaturanalyse, S. 105 ff.). Der Deutsche Verein bezeichnet sie als „nicht weiter hinnehmbar“ (DV, NDV 2016, 198).

Durchgängig wird in der Literatur ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG gesehen, weil keine Unterschiede in der Situation der Betroffenen vorliegen, die von solchem Gewicht sind, dass sie eine Ungleichbehandlung rechtfertigen.

Auch die Entscheidung des EuGH in der Sache „Kücükdeveci“ (vom 19.01.2010 – C-555/07) macht deutlich, dass Unterscheidungen nach dem Alter aus arbeitsmarktpolitischen Gründen nur unter der Voraussetzung gerechtfertigt sein können, dass ein legitimes Ziel verfolgt wird und die hierzu verwendeten Mittel angemessen und erforderlich sind (a. A.O., Rn. 37). Das arbeitsmarktpolitische Ziel besteht in einer verbesserten Eingliederung; das eingesetzte Mittel ist die Verschärfung der Sanktionen bei unzureichender Mitwirkung. Die beabsichtigte pädagogische Wirkung lässt sich bereits wissenschaftstheoretisch infrage stellen und ist auch nach zehn Jahren Erprobung empirisch nicht zu belegen (Wolf 2014, S. 8; Götz et al. 2010). Zudem sind junge Menschen mit den Funktionsweisen eines Systems wie der Arbeitsverwaltung kaum vertraut und tragen daher ein höheres Risiko, gegen Pflichten zu verstoßen, ohne deshalb ein höheres Unrechtsbewusstsein zu haben (Valgolio in Hauck und Noftz 2016 § 31a SGB II, Rn. 44).

Die verschärfte Inpflichtnahme junger Menschen im Sanktionsmechanismus des SGB II bezieht sich unmittelbar auf die Diskriminierungskategorie Alter und beinhaltet deshalb eine nicht zu rechtfertigende unmittelbare Diskriminierung.

Von den verschärften Sanktionen können auch Minderjährige betroffen sein, ohne dass gesetzliche Vorgaben sicherstellen, dass ihr Lebensunterhalt gesichert ist, und ohne dass zur Wahrung ihrer Interessen eine altersgerechte Anhörung und eine Prüfung aus dem Gesichtspunkt des Kindeswohls erfolgt (Art. 3 Abs. 1 KRK).

Die Sanktionsregelungen in § 31 a Abs. 2 SGB II gegenüber Minderjährigen werden der Verpflichtung zur vorrangigen Berücksichtigung des Kindeswohls nicht gerecht und verstoßen deshalb gegen Art. 3 Abs. 1 KRK.

Regelungen für ältere Menschen

Insgesamt sind die Regelungen zum Schutz und zur Förderung älterer Arbeitssuchender sowohl im SGB II als auch im SGB III schwach ausgestaltet. Das Alter wurde als Diskriminierungskategorie in § 19a SGB IV und § 36 SGB III aufgenommen, in der Integrationsförderung erweisen sich die Rechtsvorgaben jedoch als ambivalent.

Einerseits besteht für ältere Arbeitnehmer_innen ab 45 Jahren die Möglichkeit der berufsbegleitenden Weiterbildung nach § 82 SGB III. Es geht bei dieser Regelung um eine Qualifizierung von Menschen, die in einem Arbeitsverhältnis stehen, um sie auf dem Arbeitsmarkt länger konkurrenzfähig zu erhalten (Reichel 2014, § 82 SGB III, Rn. 11 f.). Damit wird eine besondere Vergünstigung bestimmt, also eine positive Maßnahme, wie sie etwa in § 5 AGG oder in Art. 7 Abs. 1 der Rahmenrichtlinie Beschäftigung 2000/78/EG ausdrücklich zugelassen wird. Andererseits sind ALG-II-Leistungsbezieher_innen nach § 12a SGB II verpflichtet, die vorzeitige Altersrente mit Abschlägen ab der Vollendung des 63. Lebensjahrs in Anspruch zu nehmen. Bereits ab dem 58. Geburtstag gelten Leistungsbezieher_innen in der Statistik nicht mehr als arbeitslos, wenn ihnen seit einem Jahr keine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung mehr angeboten wurde (§ 53a Abs. 2 SGB II). Damit scheiden Arbeitssuchende bereits neun Jahre vor Erreichen der Altersgrenze aus dem Vermittlungsprozess der Arbeitsverwaltung aus, es sei denn, sie verfügen über Ansprüche aus Versicherungsbeiträgen.

Grundsätzlich birgt die Orientierung an der Verwertbarkeit von Maßnahmen im Zusammenhang mit ihrer Budgetierung ein Risiko, ältere Arbeitssuchende als weniger förderungswürdig zu bewerten als jüngere (siehe auch Abschnitt 8.2.1).¹¹¹ Der weite Ermessensspielraum verbunden mit der Verpflichtung auf die Wirtschaftlichkeit der Entscheidungen bietet Raum für Bewertungen, die ein höheres Alter als negativen Faktor bei der Leistungsbewilligung bewerten (Preis 2008, S. 924) und ältere Menschen seltener in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einbeziehen (Mümken und Brussig 2013, Brussig et al. 2016).

Zum Schutz vor Altersdiskriminierung ist eine ausdrückliche gesetzliche Regelung für die Weiterbildungen nach §§ 81ff. oder zumindest ein Verweis auf § 19a SGB IV angezeigt.

Im Fall von Arbeitslosigkeit mit Ansprüchen auf Arbeitslosengeld werden Arbeitslose aufgefordert, Rehabilitationsleistungen anderer Sozialleistungsträger (siehe Glossar, S. 345) oder Erwerbsunfähigkeitsrente in Anspruch zu nehmen, und dadurch nicht nur aus dem Leistungsbezug, sondern auch aus der aktiven Arbeitsmarktförderung herausgedrängt (siehe auch Reinhard 2015, S. 57 ff., siehe auch Abschnitt

¹¹¹ Das Risiko lässt sich gut veranschaulichen an einem Beispiel für intersektionelle Diskriminierung wegen einer Behinderung und wegen des Alters, das der Entscheidung des LSG Baden-Württemberg vom 26.07.2007 – L 10 R 5394/06 – zugrunde lag. Eine Umschulung als Maßnahme der Teilhabe am Arbeitsleben wurde mit Verweis auf das zu hohe Alter von 45 Jahren abgelehnt. Zum Zeitpunkt der Entscheidung der Arbeitsagentur gab es noch kein gesetzliches Verbot der Altersdiskriminierung für die Arbeitsverwaltung; siehe auch Gagel 2008, Anm. 3.

3.4). Leistungsbeziehende nach SGB II werden noch weitergehender verpflichtet, eine vorzeitige Altersrente ab dem 63. Geburtstag unter Hinnahme einer reduzierten Altersversorgung in Anspruch zu nehmen (§ 12a Nr. 1 SGB II). Im Weigerungsfall kann die Verrentung nach § 5 Abs. 3 SGB II durch das Jobcenter selbst vorgenommen werden. Das LSG Halle (vom 01.03.2016 – L 5 AS 25/16 B ER) hat in dieser Verpflichtung zwar eine Ungleichbehandlung gesehen, die die RL 2000/78 und Art. 21 GRC berührt, diese sei jedoch nach Art. 6 RL 2000/78/EG „durch rechtmäßige Ziele im Bereich der Beschäftigungspolitik, des Arbeitsmarktes und der beruflichen Bildung gerechtfertigt ...“, weil sie sich auf Personen beziehe, die ihre „erwerbsbiographische Lebensphase typisierend“ abgeschlossen hätten (LSG Halle vom 01.03.2016 – L 5 AS 25/16 B ER, Rn. 38 f.). Diese Argumentation kann angesichts eines zukünftigen Rentenalters von 67 Jahren (§ 7a SGB II) und einer Diskussion um die Verlängerung der Lebensalterszeit auf 70 Jahre wenig überzeugen (Geiger, SGB 2015, S. 386, 389). Auch das BSG (vom 19.08.2015 – B 14 AS 1/15 R; vom 09.03.2016 – B 14 AS 3/15 R) sieht in der Regelung so lange keine Verletzung von verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen (Art. 1 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 14 GG), solange im Rahmen des Ermessens der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet wird.¹¹²

Unabhängig von der Frage der Rechtfertigung der Diskriminierung wegen des Alters weist Bieback (2016; Anm. 3) zu Recht darauf hin, dass die Regelung ungünstige Effekte auf die Vermittlungsaktivitäten der Jobcenter gegenüber älteren Menschen haben kann, wenn der Weg der Leistungsbeendigung durch Verrentung den geringeren Aufwand bedeutet (so auch Brussig 2015).

Die Verpflichtung zur vorzeitigen Verrentung kann die Eingliederungsbemühungen für ältere Menschen vorzeitig einschränken und so zu einer Diskriminierung wegen des Alters führen.

5.3.5.2 Kompensatorische oder verstärkende Wirkungen der ermessenslenkenden Weisungen

Ausbildungsförderung für junge Menschen

Die Ausbildungsförderung wird in verschiedenen Geschäftsanweisungen der BA für die Umsetzung näher ausgestaltet.

BA, Fachkonzept BvB vom November 2012, 3.6, S. 15

Die Zielgruppe wird im Fachkonzept für Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahmen nach §§ 51 ff. SGB III auf Menschen begrenzt, die „in der Regel das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben“ (BA, Fachkonzept BvB vom November 2012, S. 2).

Das Fachkonzept geht auch auf die drei Gruppen ein, bei denen sich die Aufnahme einer Ausbildung geradezu typischerweise verzögern kann: behinderte Menschen, Migrant_innen und Eltern (bzw. hier nur Alleinerziehende). Eine Ausnahme von der Regelaltersgrenze wird aber nur für junge Menschen mit Behinderung thematisiert. Das schließt zwar für die anderen Gruppen eine Abweichung von der Regelaltersgrenze nicht aus, legt sie aber auch nicht nahe.

Die Bestimmung einer Regelaltersgrenze von 25 Jahren¹¹³ verschärft das gesetzlich durch den Begriff „junge Menschen“ vorgegebene Diskriminierungsrisiko.

¹¹² In diesem Sinne auch: LSG NRW vom 29.04.2016 – L 2 AS 388/16 B ER; LSG Berlin-Brandenburg vom 06.07.2015 – L 25 AS 543/15 B ER; LSG Chemnitz vom 19.02.2015 – L 8 AS 1232/14 ER; LSG Erfurt vom 08.04.2015 – L 4 AS 263/15 B ER; LSG Niedersachsen-Bremen vom 28.05.2015 – L 15 AS 85/15 B ER.

¹¹³ Die Altersgrenze von 25 Jahren findet sich auch in anderen Gesetzen, so in der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 10 SGB V) und beim Kindergeld (§ 33 EStG).

BA, Außerbetriebliche Berufsausbildung (BaE) nach den §§ 57, 59, 74 und 76 bis 80 SGB III, Geschäftsanweisungen, Stand: Mai 2013, Nr. 78.11

Anders sieht die Weisungslage für die ausbildungsbegleitenden Hilfen (§ 75 SGB III) und die außerbetriebliche Ausbildung (§ 76 SGB III) aus. Der förderungsfähige Personenkreis wird für diese Leistungen in § 78 SGB III bestimmt, der über § 16 Abs. 1 Nr. 3 SGB II auch auf ALG-II-Beziehende anzuwenden ist, soweit sie nicht durch die Ausbildung ins SGB III und zur Arbeitsagentur überwechseln.

Die Geschäftsanweisung weist ausdrücklich darauf hin, dass im Gesetz keine Altersbeschränkung vorgegeben ist. Grundsätzlich wird dadurch ein flexibler Umgang mit der Altersgrenze geschaffen, der es gestattet, den individuellen Lebenslagen gerecht zu werden. Fraglich ist allerdings, ob der knappe Hinweis für die Praxisumsetzung ausreicht, solange in vielen Bereichen der Arbeitsverwaltung noch mit einer Altersgrenze von 25 Jahren operiert wird.

Zur Vermeidung einer Diskriminierung wegen des Alters wären Hinweise zum Umgang mit dem Begriff „junge Menschen“ hilfreich.

Sanktionsregelungen für Leistungsberechtigte unter 25 Jahren im SGB II**BA, Fachliche Hinweise §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 22. April 2014, Nr. 31.7**

In den Fachlichen Hinweisen zu den Sanktionsregelungen wird einer wortgetreuen Handhabung der Sanktionen entgegengewirkt, wenn es um die Ablehnung von angebotenen Ausbildungsplätzen geht. Die BA trägt der Berufswahlfreiheit nach Art. 12 GG Rechnung, indem sie darauf hinweist, dass Sanktionen nur ausnahmsweise an Entscheidungen in diesem Zusammenhang geknüpft werden dürfen (siehe auch Lauterbach 2008, S. 246):

„Hinsichtlich der Weigerung, eine Ausbildung aufzunehmen oder fortzuführen, ist das Grundrecht der freien Berufswahl zu beachten. Eine Pflichtverletzung kann nur vorliegen, wenn die angebotene Ausbildungsstelle den Berufswünschen des Jugendlichen oder jungen Erwachsenen entsprochen hat. Sofern nichts darauf hindeutet, dass eine generelle Weigerungshaltung besteht, sind die Angaben zum wichtigen Grund großzügig zu beurteilen.“

Die Weisung bildet eine wichtige Korrektur zur Vermeidung von Diskriminierungen durch Verletzung der Berufswahlfreiheit nach Art. 12 GG.

Zusammenarbeit mit der Jugendhilfe

Nicht nur für Minderjährige, sondern für alle jungen Menschen ist die Jugendhilfe im Rahmen der Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) zuständig für die ganzheitliche Entwicklung der Persönlichkeit und insbesondere für sozialpädagogische Hilfen bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft. Für den Bereich der Arbeitsmarktintegration sind jedoch nach § 10 Abs. 3 SGB VIII alle Leistungen zur Eingliederung in Arbeit (§§ 14–16g SGB II) vorrangig. Durch diese Vorgabe wird das Risiko ausgelöst, dass die Persönlichkeitsentwicklung junger Menschen nicht mehr ganzheitlich in den Blick genommen wird. Wenn die Jugendhilfe zeitgleich ebenfalls Leistungen erbringt, z. B. Erziehungshilfe (§§ 27 ff. SGB VIII) in stationären Wohnformen (u. a. unbegleitete minderjährige Flüchtlinge) oder durch familienunterstützende Leistungen, besteht die Gefahr, dass die Hilfen nicht aufeinander abgestimmt werden. Dem kann durch eine verbindliche Zusammenarbeit auf kommunaler Ebene entgegengewirkt werden. Der Deutsche Verein hat hierzu eine Empfehlung entwickelt, durch welche auch eine transparente Verfahrensgestaltung und die Partizipation der jungen Menschen gewährleistet werden soll (Deutscher Verein 2015b, S. 545 ff.).

Aus Art. 3 Abs. 1 KRK ergibt sich für die Arbeitsverwaltung der Auftrag, die besondere Vulnerabilität der intersektionell betroffenen Minderjährigen gezielt zu beachten.

So sind minderjährige Flüchtlinge, sowohl begleitet als auch unbegleitet, in einer Weise in die Arbeitsmarktintegration einzubeziehen, die vorrangig auf das Kindeswohl ausgerichtet ist (Pobjoy 2015). Gesichtspunkte wie die Bleibeperspektive oder ein ungeklärter Aufenthaltsstatus dürfen bei der Entscheidung über Leistungen nicht im Vordergrund stehen. Daraus ergibt sich insbesondere ein Verbot der pauschalen Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit oder dem Aufenthaltsstatus.

Besondere Ansprüche ergeben sich auch für Mädchen, behinderte Minderjährige, LGBTI-Minderjährige und Jugendliche mit geringen familiären Ressourcen (soziale Herkunft), wobei die spezifischen Bedarfe der jeweiligen Gruppen oder der sich überschneidenden Gruppen ermittelt werden müssen, um die Maßnahmen und Programme an den Kindeswohlinteressen auszurichten. Auch die BRK verpflichtet in Art. 7 Abs. 2, bei allen Maßnahmen das Kindeswohl vorrangig zu berücksichtigen.

5.3.6 Spezieller Diskriminierungsschutz in Hinblick auf die Kategorie der sozialen Herkunft

Für die Maßnahmen der aktiven Arbeitsförderung steht die „soziale Herkunft“ (siehe Abschnitt 2.6.5) im Mittelpunkt des Interesses entsprechend dem Auftrag der Arbeitsverwaltung, auf Chancengleichheit am Arbeitsmarkt hinzuwirken. 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.

Die Diskriminierung wegen der „sozialen Herkunft“ kann im Bereich der Arbeitsverwaltung unmittelbar nur an Art. 21 Abs. 1 GRC gemessen werden. Der Anwendungsbereich der GRC wird nach Art. 51 GRC zwar auf den Regelungsbereich der Verträge beschränkt (Holoubek 2012, Art. 18 AEUV Rn. 26), dieser erfasst aber neben dem Katalog der Diskriminierungsdimensionen des Art. 19 AEUV auch den allgemeinen Gleichheitssatz. Eine Begrenzung auf bestimmte Dimensionen der Diskriminierung wird darin nicht bestimmt und würde auch dem Grundverständnis eines dynamischen Gemeinschaftsrechts widersprechen (Huster 2010, S. 335). Das Diskriminierungsverbot des Art. 21 GRC wegen der „sozialen Herkunft“ ist deshalb auch beim Zugang zu Berufsberatung und -bildung als Recht der Union anzuwenden.¹¹⁴

Beeinflusst wird der Prüfungsumfang des Art. 3 Abs. 1 GG und des Art. 21 Abs. 1 GRC auch durch die „Discrimination Convention“ C-111 der ILO, verabschiedet am 25.06.1958, von Deutschland 1961 ratifiziert, die jede Diskriminierung im Bereich der Beschäftigung untersagt (Rust 2015, Art. 19 Rn. 55). Die Konvention erfasst auch die Diskriminierungsdimension „social origin“ und legt die Verantwortung für den Diskriminierungsschutz in die Hand der öffentlichen Verwaltung. Erfasst werden die Prozesse des Zugangs zum Arbeitsmarkts und der Qualifizierung. Hier verpflichtet die Konvention zur Festlegung von Sanktionen im Falle von Diskriminierungen. Auch der EuGH und die EU-Kommission verweisen auf die Verbindlichkeit der ILO-Konventionen, die zum gemeinsamen Rechtsbestand der Mitgliedstaaten gehören (EuGH vom 07.09.1999 – C-34/98; Stellungnahme der Kommission, ABl. C 61 vom 14.03.2003, S. 124, 130).

¹¹⁴ Dass über die in den RL genannten Kategorien hinaus weitere Anknüpfungspunkte unter den europarechtlichen Grundsatz der Nichtdiskriminierung fallen können, hatte der EuGH in der Entscheidung „Mangold“ vom 22.11.2005 – C-144/04 entschieden.

5.3.6.1 Gesetzliche Regelungen zum Nachteilsausgleich mit Bezügen zur Kategorie „soziale Herkunft“ im SGB II und SGB III

Sowohl im SGB II als auch im SGB III finden sich eine Vielzahl von Leistungen, die von bestimmten persönlichen Merkmalen oder sozialen Lebenslagen abhängen, die in einem engen Bezug zur Kategorie der „sozialen Herkunft“ stehen (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Leistungen der Arbeitsförderung zum Nachteilsausgleich wegen der „sozialen Herkunft“

Leistung	Norm	Adressaten	Voraussetzung
Aktivierung und berufliche Eingliederung	§ 45 SGB III	Arbeitsuchende	Schwerwiegende Vermittlungshemmnisse
Berufsorientierung	§ 48 Abs. 2 SGB III	Schüler_innen	sonderpädagogischer Förderbedarf
Berufseinstiegsbegleitung	§ 49 Abs. 4 SGB III	Schüler_innen	Förderungsbedürftig: Schwierigkeiten, einen Schulabschluss zu erreichen und ins Berufsleben einzusteigen
BvB + nachholender Hauptschulabschluss	§ 51 SGB III	junge Menschen	Förderungsbedürftig: Berufsausbildung wegen in ihrer Person liegender Gründe nicht möglich, § 52 SGB III
Einstiegsqualifizierung	§ 54a Abs. 4 SGB III	Ausbildungssuchende	Förderungsbedürftig: individuelle Vermittlungshindernisse, nicht ausbildungsreif, lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt
ausbildungsbegleitende Hilfen	§ 75 SGB III	Auszubildende, junge Menschen	Förderungsbedürftig: lernbeeinträchtigt oder sozial benachteiligt,
außerbetriebliche Berufsausbildung	§ 76 SGB III	junge Menschen	wegen in ihrer Person liegender Gründe nicht in der Lage, eine Ausbildung zu beginnen oder fortzusetzen bzw. nach einer Ausbildung eine Beschäftigung aufzunehmen, § 78 SGB III
Assistierte Ausbildung	§ 130 SGB III	junge Menschen	
Weiterbildung + nachholender Hauptschulabschluss	§ 81 SGB III	Arbeitslose und Arbeitnehmer_innen	ohne Berufsabschluss oder nur mit einer durch Zeitablauf entwerteten Berufsausbildung
Eingliederungszuschüsse	§ 88 SGB III	Arbeitgeber	Die Vermittlung ist wegen in ihrer Person liegender Gründe erschwert.
Beschäftigungsförderung	§ 16e Abs. 3 SGB II	ALG -II-Beziehende	Langzeitarbeitslose (Def. in § 18 SGB III) nach verstärkten Unterstützungsbemühungen, die voraussichtlich langfristig ohne Unterstützung keine Beschäftigung aufnehmen können

Quelle: eigene Darstellung.

Im SGB II weisen auch die kommunalen Eingliederungsleistungen (§ 16a SGB II) auf einen sozialpädagogischen Bedarf hin, der im Zusammenhang mit Benachteiligungen wegen der sozialen Herkunft auftreten kann.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung überwiegend von persönlichen Vermittlungshindernissen, geringen Bildungsabschlüssen oder sozialen Benachteiligungen abhängig gemacht werden.

Der Nachteilsausgleich in den Rechtsbereichen des SGB II und SGB III blendet damit die Wechselwirkung zwischen den individuellen Personen und gesellschaftlichen Bedingungen aus. Das Konzept der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK) verdeutlicht im Gegensatz zu einem Nachteilsausgleich, der allein auf die individuellen Ressourcen ausgerichtet ist, dass sich die Vermeidung von Diskriminierungen auf die Wechselwirkung von Beeinträchtigung und gesellschaftlichen Barrieren orientieren sollte (Art. 1 BRK). **Würde das Konzept des Nachteilsausgleichs durch das der „angemessenen Vorkehrungen“ ersetzt, könnte eine Stigmatisierung wegen der sozialen Herkunft reduziert werden und gesellschaftliche Barrieren besser sichtbar gemacht werden. Auch könnten die Faktoren besser ermittelt werden, die die Kommunikation und die normkonformen Verhaltensweisen im Umgang mit der Arbeitsverwaltung behindern** (siehe auch Abschnitt 4.3.3.6 zu den höheren Sanktionsraten im Zusammenhang mit der sozialen Herkunft).

5.3.6.2 Gesetzliche Diskriminierungsrisiken

Stigmatisierung durch persönliche Defizitzuschreibung

Die Kehrseite der auf Chancengleichheit ausgerichteten Leistungsvoraussetzungen ist die Notwendigkeit, Personen zunächst bestimmte Defizite zuzuweisen, um sie den Voraussetzungskategorien zuordnen zu können. Die Antragsteller_innen müssen sich selbst stigmatisieren, wollen sie in das Anforderungsraster für eine bestimmte Leistung der aktiven Arbeitsmarktförderung passen. So müsste die junge kopftuchtragende Muslimin auf Schwachstellen in ihrem Schulabschluss, häusliche Belastungen etc. verweisen, wenn sie eine außerbetriebliche Ausbildung benötigt, weil sie von den verfügbaren Ausbildungsbetrieben nicht akzeptiert wird.

Mit der Feststellung der persönlichen oder sozialen Vermittlungshindernisse ist im SGB III eine spezielle Mitwirkungspflicht verbunden, die zur Erteilung der „für die Vermittlung erforderlichen Auskünfte“ und zur Vorlage von Dokumenten verpflichtet (§ 38 Abs. 2 SGB III). Das SGB II enthält lediglich die allgemeine Pflicht zur aktiven Mitwirkung im Rahmen des Grundsatzes des Forderns. An sich wird mit diesen Anforderungen nur die allgemeine Mitwirkungspflicht nach §§ 60 ff. SGB I aufgenommen (BSG vom 19.09.2008 – B 14 AS 45/07 R); die ausgesprochen unbestimmten Begriffe in den Anspruchsvoraussetzungen lassen jedoch eine sehr weite Auslegung der „Erforderlichkeit“ zu. So könnten „soziale Benachteiligungen“ oder auch „in der Person liegende Gründe“ eine Ausforschung des Privatlebens ermöglichen. Die Grenzen dieser Ausforschung ergeben sich aus § 65 Abs. 1 Nr. 2 SGB I, soweit Mitwirkungen aus einem wichtigen Grund nicht zugemutet werden können. Wichtige Gründe sind vor allem das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG, insbesondere das Recht auf informationelle Selbstbestimmung (Mrozynski 2014, § 65 Rn. 4), und die Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 GG (Seewald in Körner et al. 2016, § 65 Rn. 10). Ohne eine gesetzliche Konkretisierung dieser Rechtspositionen besteht jedoch das Risiko, dass Antragsteller_innen wegen ihrer „sozialen Herkunft“ einer Ausforschung ihres Privatlebens unterworfen werden, die sich nicht aus dem Zweck der Maßnahmen rechtfertigen lässt, weil sie in Hinblick auf den Grundrechtseingriff unverhältnismäßig ist (Ockenga 2015, S. 26 ff.).

Ein Verzicht des Gesetzgebers auf die Bildung von Kategorien zur Bestimmung sozialer oder persönlicher Defizite und eine Orientierung auf die individuell bestehenden Bedarfe würden Stigmatisierungen und unzulässige Grundrechtseingriffe durch Persönlichkeitserforschung vermeiden und die Partizipation bei der Ermittlung der Bedarfe stärken.

Ausblendung von Diskriminierungen beim Zugang zu Arbeit und Ausbildung

Wenn die soziale Herkunft allein oder im Zusammenwirken mit weiteren Merkmalen oder Zuschreibungen zu einer Diskriminierung durch Arbeitgeber führt, entspricht es dem verfassungsgemäßen Auftrag (Art. 3 Abs. 1 GG) der Arbeitsverwaltung, diesen Verhaltensmustern entgegenzuwirken.

Zwar enthält § 36 Abs. 2 SGB III ein Verbot der Vermittlung auf diskriminierende Arbeitsangebote, hier bleibt es aber bei einer reaktiven Aufgabenstellung. Der Auftrag zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit (§ 1 SGB I) und damit auch Chancengleichheit am Arbeitsmarkt umfasst die Aufgabe, Diskriminierungen am Arbeitsmarkt aktiv entgegenzuwirken.

Für eine praktische Umsetzung bedürfte es einer Implementierung des Antidiskriminierungsauftrags im SGB III und SGB II gegenüber den Arbeitgebern als Kunden.

Problematisch ist auch die Systematik des SGB III, welche – im Unterschied zum SGB II (siehe § 16 Abs. 3 SGB II) – auf die Aufnahme sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungen ausgerichtet ist und deshalb die Aufnahme einer schulischen Ausbildung oder eines Hochschulstudiums nicht fördern darf (siehe etwa zur Förderung aus dem Vermittlungsbudget, BA, Geschäftsanweisung, Förderung aus dem Vermittlungsbudget gemäß § 44 SGB III, Stand 20.02.2015, 44.13). Die Ungleichbehandlung liegt hier zwar zunächst zwischen jungen Menschen mit verschiedenen Berufswünschen und knüpft damit nicht an eine Kategorie der Diskriminierung an.¹¹⁵ Allerdings werden zugleich junge Menschen beim Einstieg in das Berufsleben benachteiligt, die nicht auf die finanziellen und sozialen Ressourcen ihrer Familien zurückgreifen können, um sich bei der Vorbereitung und Bewerbung auf einen schulischen Ausbildungsplatz oder Studienplatz unterstützen zu lassen.

Zur Herstellung von Chancengleichheit sollte jungen Menschen für alle Formen der Ausbildung in beiden Leistungssystemen Unterstützung angeboten werden.

Eingriff in das Erziehungsrecht der Eltern

Die Verpflichtung nach § 10 SGB II, ab dem 15. Geburtstag jede Arbeit anzunehmen, soweit keine wichtigen Gründe entgegenstehen, bewirkt eine Verhaltenskontrolle gegenüber Schüler_innen aus Familien im SGB-II-Leistungsbezug. Bereits mit 15 Jahren besteht die Verpflichtung, den Schulbesuch nachzuweisen, auf Verlangen Zeugnisse vorzulegen und die Erfolgsaussichten einer Schulausbildung nach dem Ende der Vollzeitschulpflicht darzulegen. Die Erziehungsberechtigten sind hierbei zwar einzubinden, die Jugendlichen werden aber selbst zur Mitwirkung verpflichtet. Durch diese Mitwirkungspflicht erfahren manche Jugendliche erstmals vom Leistungsbezug der Familie.

Der Respekt vor dem Erziehungsrecht der Eltern nach Art. 6 Abs. 2 GG erfordert einen sensiblen Umgang mit den Daten zum Leistungsbezug der Familie; § 36 SGB I gibt zwar bereits Jugendlichen ab 15 Jahren eine sozialrechtliche Handlungsfähigkeit, diese steht jedoch unter dem Vorbehalt des Elternwillens (§ 36 Abs. 2 SGB I).

¹¹⁵ Eine Diskriminierung wegen des Geschlechts kommt allerdings in Betracht, weil möglicherweise signifikant mehr junge Frauen eine schulische Ausbildung anstreben; dies müsste jedoch zunächst empirisch belegt werden.

Auch können die Minderjährigen die Kontrolle durch eine Institution außerhalb des Bildungssystems als stigmatisierend erleben. In der Regel ist die Mitwirkung von Minderjährigen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, nicht erforderlich. Schulbescheinigungen u.Ä. können von den Eltern vorgelegt werden.

Minderjährige im SGB-II-Leistungsbezug sollten nur dann persönlich einbestellt werden, wenn dies aus Gründen der Arbeitsmarktintegration erforderlich ist.

5.3.6.3 Kompensatorische oder verstärkende Wirkungen der ermessenslenkenden Weisungen

Die Fachlichen Hinweise zu § 10 SGB II bemühen sich um eine geringe Kontrolle gegenüber Minderjährigen aus Familien im Leistungsbezug nach SGB II. Der Besuch einer Regelschule wird grundsätzlich als wichtiger Grund anerkannt, der einer Arbeitsaufnahme entgegensteht (BA, FH 10.22 vom 20.06.2014). Eine Kontrolle der schulischen Leistungen ist nur zur Förderung des Übergangs von der Schule in den Beruf zulässig; die Verweigerung der Information über den Leistungsstand kann nicht sanktioniert werden. Fraglich bleibt aber das System der Leistungsüberwachung; **das Übergangmanagement zwischen Schule und Beruf sollte einheitlich für alle Schulabgänger_innen unabhängig von der Einkommenssituation der Eltern geregelt sein.** In den letzten Jahren ist dieses System im Zusammenwirken von Schulen und BA systematisch ausgebaut worden und wird durch zahlreiche Projekte ergänzt. Deshalb könnte auf ein zusätzliches, diskriminierend wirkendes Kontrollsystem verzichtet werden, solange keine Verpflichtung besteht, den Leistungsbezug durch eigene Erwerbstätigkeit zu beenden.

Im Zusammenhang mit der Verhängung von Sanktionen besteht dagegen das Risiko von Diskriminierungen wegen der „sozialen Herkunft“, weil nach den Weisungen ein Normverhalten vorausgesetzt wird, welches nicht der Realität aller sozialen Milieus in Deutschland entspricht.

„Ein Tatbestand nach § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 (z.B. Weigerung, zumutbare Arbeit oder AGH aufzunehmen) liegt auch vor, wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte durch ihr – negatives – Verhalten eine Einstellung vereiteln.“ (BA, Fachliche Hinweise §§ 31, 31a, 31b SGB II vom 22.04.2014, Nr. 31.10)

Ohne weitere Ergänzung oder Einschränkung verbindet sich mit dieser Formulierung das Risiko, dass unangemessene Verhaltensweisen, negative Selbstbilder, fehlendes sozialadäquates Verhalten als schuldhaft bewertet werden.

Zur Vermeidung von Diskriminierungen wegen der „sozialen Herkunft“ sollten die Handlungsanweisungen zum SGB III und SGB II darauf achten, dass Verhaltensweisen von Menschen nicht an einer durch ein bestimmtes Mittelstandsmilieu geprägten Normierung gemessen werden.

Auch die Formulierung zu den Leistungen aus dem Vermittlungsbudget ist problematisch:

„Im Vordergrund steht die Frage, ob und welche in der Person liegende Handlungsbedarfe ausgeglichen werden müssen und nicht, welche Leistungen beantragt werden können.“ (BA, Geschäftsanweisung, Förderung aus dem Vermittlungsbudget gemäß § 44 SGB III, Stand 20.02.2015, S. 2).

Gemeint ist hier zunächst der einfache Grundsatz: „So viel wie nötig, nicht so viel wie möglich.“ Dies impliziert aber, dass Bedarfe nicht angenommen werden dürfen, sondern nachgewiesen werden müssen.

Da sich Bedarfe nicht ausgleichen lassen, sondern nur Defizite, besteht die Gefahr, dass die Leistung an den Nachweis eines Mangels geknüpft wird.

Wenn Leistungen von überzogenen Darlegungsanforderungen¹¹⁶ abhängig gemacht werden, zugleich aber Informationen über mögliche Ansprüche zurückgehalten werden, können Leistungsberechtigte mit geringer Vorbildung leicht benachteiligt werden.

5.4 Diversity-wirksame gesetzliche Regelungen

Mit Art. 10 AEUV legt die EU das Konzept der Antidiskriminierung als Querschnittsaufgabe fest und bindet damit die gesamte öffentliche Verwaltung in den Mitgliedstaaten an diesen Auftrag.

Bereits seit geraumer Zeit wird die sog. 5. Richtlinie, „Richtlinie des Rates zur Anwendung des Grundsatzes der Gleichbehandlung ungeachtet der Religion oder der Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Ausrichtung“ (KOM/2008/0426 endg.), in den EU-Organen verhandelt. Ihre Zielsetzung ist u. a. auf die „Verbesserung der sozialen Eingliederung und Förderung der vollständigen Teilhabe aller Gruppen an der Gesellschaft und der Wirtschaft“ gerichtet. Die Kommission ermutigt die Mitgliedstaaten, öffentliche Behörden zu verpflichten, „Gleichberechtigung als Kernziel all ihrer Tätigkeiten zu fördern“ und zu diesem Zweck auch positive Maßnahmen einzusetzen.¹¹⁷

Das Mainstreaming-Konzept geht über die Verpflichtung zur Nichtdiskriminierung hinaus und enthält eine proaktive Komponente und damit den Appell, in kreativer Weise Maßnahmen und Verfahren zur Verhinderung und Beseitigung von Diskriminierungen zu entwickeln.

Dem entspricht auch das Konzept des Gleichheitstitels (Titel III, Art. 20-26 GRC) der GRC, das dem Gebot der Achtung vor der Vielfalt der Menschen in ihren kulturellen, religiösen, familiären und sozialen Bezügen verpflichtet ist (Hölscheidt 2014, Vorb. Art. 20 Rn. 22).

Gerade im Bereich der Arbeitsverwaltung steht die Querschnittsaufgabe der Achtung der Vielfalt immer in einem unmittelbaren Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Zielsetzungen der EU, insbesondere der Verpflichtung auf ein hohes Beschäftigungsniveau nach Art. 9 AEUV (siehe auch Frenz 2011, S. 86).

5.4.1 Prävention und Beschwerdemanagement

Dieses Konzept der Achtung der Vielfalt erfordert nicht nur ein reaktives Schutzkonzept, sondern auch ein proaktives Präventionskonzept.

Der Aufgabenbereich der Arbeitsverwaltung ist an einer besonders diskriminierungssensiblen Schaltstelle angesiedelt, weil alle Diskriminierungsdimensionen in einem engen Zusammenhang mit der Benachteiligung im Berufsleben stehen. Gleichzeitig sind die Weichenstellungen für eine Platzierung am Arbeitsmarkt oder die Weiterentwicklung einer beruflichen Biografie zentrale Elemente der Identitätsbestimmung (siehe auch Abschnitt 1.1).

Nur eine Stärkung der Subjektstellung der Leistungsberechtigten im System der Arbeitsverwaltung kann daher dem Diskriminierungsschutz als Querschnittsaufgabe gerecht werden. **Neben der Veränderung der**

¹¹⁶ Die AA kann, muss aber nicht die Eigenleistungsfähigkeit der Arbeitsuchenden prüfen, je nach der Handhabung kann die Prüfung abschreckend wirken, siehe auch: Bieback in Gagel 2016, § 44 SGB III, Rn. 38.

¹¹⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Nichtdiskriminierung und Chancengleichheit: Erneueres Engagement, KOM(2008) 420 endgültig, vom 02.07.2008.

Verfahrensabläufe gehört ein Kontroll- und Beschwerdemanagement zu einem effektiven Schutzkonzept.

Dem Konzept angemessen ist eine Institutionalisierung des horizontalen Diskriminierungsschutzes in der Arbeitsverwaltung (siehe Abschnitt 5.2.5.1).

Das Institut der Beauftragten für Chancengleichheit bietet einen geeigneten Ansatz, um die Förderung von gleichen Chancen bei der Arbeitsmarktintegration und der Überwindung von Diskriminierung, Ausgrenzung und Belästigung als Mainstream-Prinzip in den Jobcentern und Arbeitsagenturen gleichermaßen zu verankern. Es dient vor allem der Entwicklung einer Diversity-Konzeption in der Arbeitsverwaltung (zur Ausgestaltung des Beschwerdemanagements und der BCA siehe Abschnitt 8.3.4 in den Kurzfallstudien in Arbeitsagenturen und Jobcentern).

Die Antidiskriminierungsrichtlinien verpflichten auch zu einer Stärkung des zivilgesellschaftlichen Engagements.¹¹⁸

Auf der Bundesebene wird die Zusammenarbeit der BA mit Wohlfahrtsverbänden, Interessenverbänden und Selbsthilfeorganisationen kontinuierlich hergestellt. Dagegen sind lokale Kooperationen nicht verbindlich vorgesehen. Der Zusammenarbeit mit Vertreter_innen der besonders diskriminierungsgefährdeten Gruppen steht auch entgegen, dass die Bereiche der Antidiskriminierung wie der Arbeitslosenvertretung in den zivilgesellschaftlichen Strukturen nur schwach entwickelt sind.

Es zeigt sich, dass unabhängige Diskriminierungsberatungsstellen von erheblicher Bedeutung nicht nur für den Schutz und die Reaktion auf Diskriminierungen sind, sondern auch einen wesentlichen Beitrag zur Stärkung der Kooperation von Sozialleistungsträgern und Zivilgesellschaft leisten könnten.

5.4.2 Personalpolitische Vorgaben und Anweisungen

Die zielgerichtete Einstellung von Mitarbeiter_innen, die wegen ihrer ethnischen Herkunft, ihrer Religion, ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung, einer Behinderung, ihres Alters oder ihrer sozialen Herkunft gesellschaftlich einem besonderen Diskriminierungsrisiko ausgesetzt sind, trägt nicht nur zur Vielfalt in der Verwaltung bei, sondern kann auch die Sensibilität für Diskriminierung bei der Aufgabenerfüllung erhöhen (zum Diversity-Management innerhalb der Bundesagentur für Arbeit siehe Abschnitt 7.4 der Dokumentenanalyse).

Für alle Maßnahmen im Bereich der Personalplanung, -akquirierung und -einstellung gilt das AGG. Sozialleistungsträger können wie alle Arbeitgeber die Option positiver Maßnahmen nach § 5 AGG nutzen, um Benachteiligungen durch bestimmte Erleichterungen im Einstellungsverfahren auszugleichen. Machen sie von dieser Option Gebrauch, bietet die öffentliche Hand zugleich ein Vorbild, an dem sich auch Unternehmen der freien Wirtschaft orientieren können. So können Bewerber_innen besonders angesprochen werden, die nach den Merkmalen ethnische Herkunft, Behinderung, Geschlecht und Alter in der jeweiligen Dienststelle gegenüber ihrem Anteil an der Bevölkerung unterrepräsentiert sind. Auch das Zusammentreffen mehrerer Kriterien kann besonders berücksichtigt werden.¹¹⁹ Zu einem generellen Ausschluss anderer Bewerber_innen darf es dadurch aber nicht kommen¹²⁰; auch darf die Beschränkung der Mitbewerber_innen nicht gegen Art. 33 Abs. 2 GG sowie Art. 3 Abs. 2 und 3 GG verstoßen (Gola 2013, S. 360). Eventuelle

118 Art. 11 AntirassismusRL 2000/43; Art. 13 Rahmenrichtlinie Beschäftigung 2000/78; Art. 21 Genderrichtlinie 2006/54.

119 Schlachter 2016, § 5 AGG Rn. 1; Mareck 2009, S. 72.

120 EuGH vom 11.11.1997 – C-409/95 „Marshall“, Rn. 33; ArbG Berlin vom 5.6.2014 – 42 Ca 1530/14.

Benachteiligungen von Mitbewerber_innen sind jedoch durch § 5 AGG gerechtfertigt. Voraussetzung ist ein Personalplanungskonzept zur Durchsetzung einer diskriminierungsfreien Beschäftigungsstruktur, welches zusammen mit dem Personalrat zu erarbeiten ist und dann auch Bevorzungen im Einstellungsverfahren rechtfertigen kann (Joussen 2007, S. 178).

Auch das Prinzip der Berücksichtigung von besonderen Kompetenzen und Eignungen von Menschen wie Sprache, Erfahrungen mit besonderen Zielgruppen wie Alleinerziehenden, muslimischen Frauen oder traumatisierten Menschen lässt sich mit den Einstellungskriterien für den öffentlichen Dienst vereinbaren. Das Prinzip der Bestenauslese muss dabei stets vorrangig berücksichtigt werden (Art. 33 Abs. 2 GG), dennoch besteht ein erheblicher Spielraum bei der Festlegung der Anforderungen. Die Beurteilung muss nach drei Kriterien erfolgen: Befähigung, fachliche Leistung und Eignung. Die Befähigung stellt auf Fähigkeiten wie Begabung und Allgemeinwissen, Vor- und Ausbildung, Wissen und Erfahrung ab (BVerfG vom 20.04.2004, NJW 2004, 1935). Die fachliche Leistung bezieht sich auf die praktische Anwendung der Befähigungen und damit auf Fachwissen und Fachkönnen. Die Eignung kann alle sonstigen Eigenschaften umfassen, die für die Tätigkeit von Bedeutung sind (a.A.O.). Zwischen den Kriterien muss keine strenge Gleichgewichtung erfolgen, sie sind vielmehr in Hinblick auf die konkrete Tätigkeit zu gewichten (Hense 2015, Art. 33 GG, Rn. 15). Der Fachkompetenz wird also keine generelle Priorität eingeräumt. Neben Ausbildung und Berufserfahrung können besondere Eignungen für die auszuführende Tätigkeit mit einem besonderen Gewicht bewertet werden. In einer solchen Gesamtschau ergeben sich möglicherweise anders gewichtete und günstigere Bewertungskriterien bei der Bestenauswahl.

Durch eine Veränderung der Einstellungskriterien können am Arbeitsmarkt benachteiligte Personen eingestellt werden, ohne dass das Prinzip der Bestenauslese vernachlässigt wird.

5.5 Zusammenfassung der Ergebnisse der Rechtsexpertise

Die aktive Arbeitsmarktförderung ist insgesamt auf den Ausgleich von Benachteiligungen beim Zugang auf den Arbeitsmarkt ausgerichtet. Die Grundsätze und Förderprinzipien der Sozialgesetze berücksichtigen dabei einen Teil der Diskriminierungsrisiken. Die BA entwickelt ausgehend von dem Begriff der Vermittlungshindernisse umfangreiche Vorgaben für die Verwaltungspraxis, um den besonderen Bedarfen von Leistungsberechtigten Rechnung zu tragen. Sie entwickelt dabei zunehmend einen Kompetenzansatz, der jedoch die Wechselwirkung von persönlichen Merkmalen und den Arbeitsmarktbedingungen ausblendet, weil SGB II und SGB III ausschließlich auf die individuelle Arbeitsmarkteignung abstellen (§ 1 Abs. 2 SGB II, § 1 Abs. 1 Satz 2 SGB III).

Für den Leistungsbereich der aktiven Arbeitsmarktförderung findet sich kein umfassender Diskriminierungsschutz in den Bundesgesetzen. Die Verpflichtung zu einer diskriminierungsfreien Gesetzesanwendung wird zwar von § 19a SGB IV vorgegeben, dem stehen jedoch keine subjektiven Rechtsansprüche auf Entschädigung bei Diskriminierung durch die Verwaltung gegenüber; auch steht kein Verfahren zur effektiven Durchsetzung des Rechts auf eine diskriminierungsfreie Verwaltung zur Verfügung.

Da die vorliegende Rechtsexpertise sich ausschließlich mit Diskriminierungsrisiken in gesetzlichen Regelungen und ermessenslenkenden Weisungen beschäftigt, werden keine Aussagen über einzelne Sachverhalte getroffen, in denen der Tatbestand der Diskriminierung (ungerechtfertigte Benachteiligung) erfüllt ist. Es gibt jedoch gesetzliche Regelungen und Weisungen der BA, die gesellschaftlich vorhandenen Benachteiligungen nicht entgegenwirken oder dies zwar beabsichtigen, den durch Verfassungsrecht, EU-Recht und die internationalen Menschenrechtskonventionen vorgegebenen Anforderungen aber nicht hinreichend gerecht werden.

Die Regelungen des SGB II und des SGB III, mehr noch die Systematik der Zuständigkeiten, enthalten eine Reihe von Diskriminierungsrisiken wegen der ethnischen Herkunft (insbesondere arbeitsuchende Unionsbürger_innen, Asylsuchende und Geduldete und nachziehende Ehefrauen), wegen des Geschlechts (Alleinerziehende, Frauen nach einer Familienpause, Trans*Personen), wegen einer Behinderung, wegen des Alters (junge Menschen bis 25 Jahre, Ausbildungsuchende ab 25 Jahre) und wegen der sozialen Herkunft (insbesondere in Hinblick auf komplexe Verfahrensabläufe).

Die Diskriminierungsrisiken in der Arbeitsverwaltung liegen übergreifend in den Verfahrensabläufen. Besonders diskriminierungssensibel sind dabei:

- Der Zugang zu den Leistungen der aktiven Arbeitsmarktförderung, der durch die Systemaufteilung zwischen Leistungsberechtigten und Nichtleistungsberechtigten (zum Lebensunterhalt) und Erwerbsfähigen und Nichterwerbsfähigen zu Ausgrenzungen führt, die nur durch Information der Öffentlichkeit, Kooperation mit weiteren Sozialleistungsträgern (Sozialämter) und verbesserte Beratung ausgeglichen werden können.
- Die Abläufe, Antragsverfahren, verfügbaren Instrumente, eingekauften Maßnahmen, Budgetvorgaben, zuständigen Ansprechpartner_innen und Terminvergaben bleiben für die Antragsteller_innen undurchsichtig. Sie können dadurch ihre Rechte nicht auf der Grundlage klar erkennbarer Voraussetzungen einfordern und sind dem System unterlegen; Diskriminierungen bleiben unerkannt.
- Die systematische Praxis der Entscheidung im Rahmen des gesetzlich eröffneten Ermessens ohne schriftliche Bescheide und ohne Begründung birgt ein hohes Diskriminierungsrisiko. Die Entscheidungsgründe werden den Antragsteller_innen vorenthalten, unmittelbare und mittelbare Diskriminierung können nicht wahrgenommen werden.
- Der Anspruch auf Selbstbestimmung und Mitsprache der Leistungsberechtigten bei der Entwicklung von Eingliederungsstrategien und Entscheidungen ist unzureichend gesetzlich verankert. Dadurch wird das Risiko erhöht, spezifische individuelle Belange nicht wahrzunehmen und Menschen wegen einer Diskriminierungskategorie zu benachteiligen. Die Eingliederungsvereinbarung gewährleistet keine ausreichende Beratungsgrundlage, von der aus die Entwicklung einer eigenen Verhandlungsposition erst möglich ist, und das Wunsch- und Wahlrecht ist im SGB II und SGB III gesetzlich zu gering fundiert.
- Die Arbeitsverwaltung verfügt über keinen für die Betroffenen einfach zugänglichen Diskriminierungsschutz. Gerichtlicher Rechtsschutz gegen diskriminierende Entscheidungen ist in Hinblick auf den Beurteilungsspielraum der Arbeitsverwaltung kaum zu erlangen. Entschädigungen wegen Persönlichkeitsverletzungen können nur vor den Zivilgerichten ohne Beweislastleichterung geltend gemacht werden. Ein Beschwerde- und Schiedsverfahren ist bislang nicht installiert. Auch bei sexuellen Belästigungen, Beleidigungen oder Belästigungen im Zusammenhang mit einer Diskriminierungsdimension besteht nur die Möglichkeit einer Dienstaufsichtsbeschwerde, die nur verwaltungsintern und ohne Verfahrensrechte für die Beschwerdeführer_innen durchgeführt wird (siehe Abschnitt 5.3.1.4). Bei Beschwerden wegen Belästigung muss auch die erhöhte Angst vor Viktimisierung bei den Betroffenen berücksichtigt werden, der nur durch Transparenz und Kontrolle des Beschwerdeverfahrens begegnet werden kann. Dieselbe Sorge dürfte Geschädigte neben der allgemeinen Hürde bei Einschaltung der Staatsanwaltschaft auch von strafrechtlichen Schritten abhalten. **Der gesetzliche Diskriminierungsschutz reicht nicht aus, um die Verpflichtungen der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien effektiv umzusetzen; die Vorgaben aus internationalen Konventionen und aus dem Diskriminierungsschutz des GG sind im SGB II und SGB III nicht so implementiert, dass sie in der Verwaltungspraxis durchgängig umgesetzt werden können.**

6 Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz mit Kennzahlen: das Beispiel der Zielvereinbarungen im SGB II

6.1 Fragestellungen und Quellen

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) ist das zuständige Bundesministerium für die Grundsicherung für Arbeitsuchende. Es schließt – entsprechend der geteilten Zuständigkeit für die Umsetzung der Grundsicherung bei der Bundesagentur für Arbeit (BA) in Zusammenarbeit mit den Kommunen einerseits und der kommunalen Alleinzuständigkeit andererseits – sowohl mit der BA als auch mit den Ländern Zielvereinbarungen ab. Diese **Zielvereinbarungen** sind ein wichtiges Steuerungsinstrument. Sie enthalten **Kennzahlen**, anhand derer „Erfolg“ definiert und die Arbeit der Jobcenter überprüfbar wird. Im Mittelpunkt dieses Abschnittes steht, anhand **welcher Kennzahlen die Arbeit der Jobcenter** gemessen wird, wie sich die Kennzahlen im Laufe der Zeit verändert haben und ob die vereinbarten Kennzahlen Diskriminierungsrisiken bzw. Elemente des Diskriminierungsschutzes beinhalten.

Die maßgebliche Quelle hierfür sind für den Bereich der **Bundesagentur für Arbeit** die **Zielvereinbarungen des BMAS mit der BA** selbst. Sie sind auf der SGB-II-Informationsplattform im Internet öffentlich zugänglich. Über ihre Arbeit berichtet die BA jährlich in einem Bericht, der darüber Auskunft gibt, ob die Ziele der Zielvereinbarungen erreicht wurden. Auch diese Jahresberichte werden im Folgenden einbezogen. In der Zusammenarbeit mit den **Ländern** wiederum sind nicht nur die **Zielvereinbarungen des BMAS mit den Ländern** von Interesse (die sich nur auf die zugelassenen kommunalen Träger innerhalb der betreffenden Länder beziehen), sondern auch die Arbeitsmarktpolitik der Länder insgesamt. Über sie wird in den Beschlüssen des Kooperationsausschusses von BMAS und Ländern sowie in landesspezifischen Dokumenten zu den „Rahmenbedingungen“ der Arbeitsmarktpolitik berichtet.¹²¹ Auch diese Dokumente werden im Folgenden einbezogen. Sie enthalten zwar keine quantifizierbaren Kennzahlen, sind aber ebenfalls aufschlussreich hinsichtlich der Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik. Alle genannten Dokumente sind öffentlich zugänglich.¹²²

121 „Die zuständige oberste Landesbehörde und das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bilden einen Kooperationsausschuss. Der Kooperationsausschuss koordiniert die Umsetzung der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene. Im Kooperationsausschuss vereinbaren das Land und der Bund jährlich die Ziele und Schwerpunkte der Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik in der Grundsicherung für Arbeitsuchende auf Landesebene“ (§ 18, Abs. 1 SGB II).

122 Nicht berücksichtigt werden die an gleicher Stelle veröffentlichten Zielvereinbarungen der Länder mit den Jobcentern. Sie werden auf freiwilliger Grundlage eingestellt und decken bei Weitem nicht alle Jobcenter ab.

Tabelle 4: Einbezogene Quellen

Wer?	Was?	Jahre	Anzahl
BMAS/BA	Zielvereinbarungen	jährlich ab 2007	1 pro Jahr
BA	Jahresberichte zur Zielerreichung	jährlich ab 2007	1 pro Jahr
BMAS/Länder	Zielvereinbarungen	Circa ab 2013, jährlich	13 Länder je 1 pro Jahr
BMAS/Länder	Beschlüsse des Kooperationsausschusses		
BMAS/Länder	Schwerpunkte der Arbeitsmarkt- und Integrationspolitik	ab 2012	Variiert stark zwischen Ländern

Quelle: <http://www.sgb2.info/DE/Service/Zielvereinbarungen/zielvereinbarungen.html>

6.2 Zielvereinbarungen zwischen BMAS und Bundesagentur für Arbeit

Die erste Zielvereinbarung des BMAS mit der BA, die öffentlich zugänglich ist, datiert aus dem Jahr 2007. Die erste der beiden Tabellen stellt die **quantifizierten Kennzahlen und ihre Veränderung** dar, die zweite Tabelle bildet nicht **quantifizierte Ziele sowie Besonderheiten der Zielvereinbarungen** im jeweiligen Jahr sowie wichtige Aussagen der zugehörigen Jahresberichte ab.¹²³

Die Zielvereinbarungen aller Jahre enthalten einen Kernbestandteil von zwei Indikatoren: die Geldleistungen, ausgedrückt zunächst als „Summe der passiven Leistungen“, und die Integrationen in Erwerbstätigkeit. Der zweite Indikator, die Integrationen, wird nochmals unterteilt in Integrationen der Jugendlichen (unter 25 Jahre) und die Integrationen aller Leistungsbeziehenden. In beiden Indikatoren drücken sich die zentralen Ziele des SGB II aus, die in § 1 SGB II niedergelegt sind und die auf eine Verringerung bzw. Beendigung der Hilfebedürftigkeit (also des Leistungsbezugs) hauptsächlich durch Integration in Erwerbstätigkeit gerichtet sind. Die Erwerbsintegration ist sowohl Mittel zum Zweck als auch ein eigenständiges Ziel.

Beide Kernindikatoren enthalten Diskriminierungsrisiken. Eine Reduzierung der passiven Leistungen lässt sich durch die Abwehr von Leistungsanträgen (durch unzureichende Information, durch kundenunfreundliche Behandlung) und durch die Verdrängung von Leistungsberechtigten aus dem Leistungsbezug erreichen, die nicht notwendigerweise in Arbeit führt. Komplizierte Anträge und Erläuterungen ausschließlich in deutscher Sprache beispielsweise benachteiligen Zugewanderte ohne Deutschkenntnisse.¹²⁴ Es ist zu erwarten, dass komplizierte Antragsprozeduren vor allem solche Personen abschrecken, die in Haushalten mit einem niedrigen Erwerbseinkommen leben und für die aufstockende Sozialleistungen infrage kommen. Besonders betroffen dürften hierbei etwa zugewanderte Ausländer_innen insbesondere aus osteuropäischen Ländern (Rumänien, Bulgarien, darunter auch Sinti und Roma) sein, denen von

¹²³ Aus Platzgründen muss die Übersicht über die Zielvereinbarungen und die zugehörigen Jahresberichte auf zwei Tabellen verteilt werden (siehe Tabelle 5 und Tabelle 6).

¹²⁴ Die Antidiskriminierungsberatungsstellen berichteten darüber hinaus von Falschberatung mit dem Ziel des ungerechtfertigten Leistungsausschlusses (siehe Kapitel 3.2).

vornherein und ungeprüft die Leistungsberechtigung abgesprochen wird,¹²⁵ viele von ihnen lassen sich womöglich durch komplizierte Antragsprozeduren abschrecken. Das Diskriminierungsrisiko besteht also speziell aufgrund der ethnischen Herkunft.

Der Kernindikator der Integrationen in Erwerbstätigkeit enthält ebenfalls ein Diskriminierungsrisiko, indem er einen Anreiz setzt, die Integrationsbemühungen auf jene Personen zu konzentrieren, deren Integration mit dem geringsten Aufwand wahrscheinlich ist. Dies wird in der sozialwissenschaftlichen Literatur als *Creaming* bezeichnet und bezieht sich darauf, dass von der Milch der Rahm abgeschöpft wird.¹²⁶ Ein Diskriminierungsrisiko besteht dann für Personen mit Vermittlungshemmnissen, wie z. B. Ältere und Behinderte.

Doch die Zielvereinbarungen enthalten deutlich mehr als nur diese beiden Kernindikatoren, und eine genauere Analyse zeigt, dass durch weitere Inhalte in den Zielvereinbarungen die Diskriminierungsrisiken, die beiden Kernindikatoren inhärent sind, begrenzt werden. **Über die Jahre ist sogar ein Trend der zunehmenden Begrenzung der Diskriminierungsrisiken zu erkennen.** Dies wird im Folgenden genauer ausgeführt.

Zunächst gibt es – ebenfalls von Beginn an – einen weiteren Indikator, mit dem in der einen oder anderen Weise die **Dauer des Leistungsbezugs** gemessen wird und Langzeitleistungsbezug und Langzeitarbeitslosigkeit eingedämmt werden sollen.¹²⁷ Indem speziell die Entwicklung des Langzeitleistungsbezugs in den Jobcentern beobachtet wird, besteht ein Anreiz bzw. die Notwendigkeit, auch Personen mit Vermittlungshemmnissen zu aktivieren; das *Creaming* wird begrenzt. Ebenfalls von Beginn an gab es Indikatoren, mit denen die **Qualität der Betreuung im SGB II** abgebildet werden soll. Hierzu zählen Indikatoren wie z. B. die Bearbeitungsdauer von Anträgen, die Zahl der Widersprüche, der Anteil erfolgreicher Widersprüche an allen Bescheiden und die Zahl der Klagen.

Zweitens wurde die Operationalisierung verschiedener Indikatoren mehrfach geändert, wodurch sich Fehlanreize verringerten. Das betrifft beispielsweise die Art, wie der **Kernindikator „Integrationen“** gemessen wird. Zunächst (2007) wurden Integrationen definiert als „der Anteil der in dem Berichtszeitraum in Ausbildung oder Erwerbstätigkeit integrierten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an allen zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“.¹²⁸ Ab 2009 (bis 2011) wurden höhere qualitative Anforderungen an die Erwerbstätigkeit gestellt, damit sie als Integration gewertet wurde: „Eine Integration in Erwerbstätigkeit liegt vor, wenn ein Kunde aus dem Kundenkontakt abgeht und eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt, eine Ausbildung oder eine selbständige Erwerbstätigkeit über 15 Stunden aufnimmt“ (ZV 2009, S. 7).¹²⁹ Ein weiteres Beispiel ist die veränderte Operationalisierung der Hilfebedürftigkeit, die 2007 bis 2011 als „Summe passiver Leistungen (SpL)“ gemessen wurde und ab 2012 als „Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU)“ gewertet wird. Leistungen zum Lebensunterhalt werden defi-

125 So entsprechende Hinweise in den Gesprächen mit Expert_innen der Antidiskriminierungsberatungsstellen (siehe Kapitel 3.2).

126 Die Literaturanalyse zeigt, dass es wiederholt Anhaltspunkte für *Creaming* gibt (siehe 4.3.3).

127 Diese drei Kennzahlen sind im SGB II für die Zielvereinbarungen verpflichtend vorgeschrieben: „Die Vereinbarungen umfassen insbesondere die Ziele der Verringerung der Hilfebedürftigkeit, Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug“ (§ 48b, Abs. 3 SGB II). Seit 01.04.2011 heißt es ergänzend: „Die Vereinbarungen (...) umfassen zusätzlich das Ziel der Verbesserung der sozialen Teilhabe“ (ebd.).

128 Die frühe Definition brachte es außerdem mit sich, dass eine Verdrängung von Leistungsbeziehenden in den Kreis der nicht zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen den Nenner der Quote verringerte und dadurch bei einer konstanten Zahl von Integrationen die Quote verbesserte. Ein Jobcenter, das sowohl Integrationen anstrebte als auch eine Verdrängung von Frauen mit kleinen Kindern in den Kreis der nicht zu Aktivierenden, erreichte eine bessere Quote als ein anderes Jobcenter, das ebenso gut wie das erste Integrationen erreichte, aber Frauen mit kleinen Kindern nicht verdrängte. In der präzisierten Operationalisierung von 2009 wird der Nenner der Quote nicht deutlich.

129 Ab 2012 war es nicht mehr Bedingung, dass die selbstständige Beschäftigung mindestens 15 Stunden pro Woche ausgeübt werden musste.

niert als „ALG II und Sozialgeld von Leistungsbeziehenden im SGB II. Sanktionen verringern die LLU nicht, Kosten der Unterkunft, SV-Beiträge und sonstige Leistungen werden nicht berücksichtigt“ (ZV 2012, S. 5). Damit gibt es für die Jobcenter keinen Anreiz in den Zielvereinbarungen, die Geldleistungen durch Sanktionen oder forcierte Umzüge mit dem Ziel niedrigerer Unterkunfts-kosten zu verringern.

Ein drittes und vermutlich sehr wichtiges Element ist, dass **ab dem Jahr 2012 auf eine Quantifizierung der Hilfebedürftigkeit in den Zielvereinbarungen verzichtet** wurde. Das heißt, dass kein Zielwert mehr vorgegeben wurde, um den die Zahl der Leistungsbeziehenden zu reduzieren wäre. Damit gab es aus den Zielvereinbarungen heraus keinen Anreiz mehr, Leistungsberechtigte auszuschließen. Statt einer Quantifizierung wird in den Zielvereinbarungen ein Monitoring vereinbart, also eine Beobachtung des Leistungsbezugs mit der Möglichkeit, in Abhängigkeit von den lokalen Bedingungen auf die Entwicklung der Leistungen zum Lebensunterhalt einzuwirken oder diese auch gegenüber dem BMAS zu rechtfertigen.

Viertens wurde schon zuvor (ab 2009) die **Quantifizierung der Indikatoren zurückgenommen, mit der die Qualität der Betreuung gemessen wurde**. Qualitätsindikatoren wie beispielsweise der Anteil der erfolgreichen Widersprüche lassen sich nicht eindeutig interpretieren. Erfolgreiche Widersprüche können Ausdruck einer schlechten vorausgehenden Arbeit sein, sie können aber auch Ausdruck einer kundenfreundlichen Ermessensausübung sein.¹³⁰

Trotzdem ist – fünftens – ein **wachsender Stellenwert für Qualitätsaspekte** zu verzeichnen. Dies drückt sich in einem breiter werdenden Indikatorenset aus, zu dem auf einer zunehmend ausgefeilten Grundlage Kundenbefragungen zählen. Auch sie wurden zunächst in quantifizierter Form Bestandteil der Zielvereinbarungen, später wurden auch hier keine quantitativen Ziele mehr formuliert. Kundenbefragungen können ein Element des Diskriminierungsschutzes sein, weil sie erlauben, die Einschätzungen von Risikogruppen wie Ältere, Behinderte, Frauen mit den Durchschnittswerten zu vergleichen.¹³¹ Dies setzt voraus, dass entsprechende Merkmale in den Kundenbefragungen erhoben werden. Es ist davon auszugehen, dass in den Kundenbefragungen nicht alle im AGG relevanten Diskriminierungsrisiken erfasst werden, wie etwa die „Rasse“ oder ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung sowie die sexuelle Identität. Im Jahresbericht 2014 wird festgestellt, dass die Kundenzufriedenheit am geringsten zu Fragen der Beratung und Vermittlung ist, verglichen mit der Zufriedenheit in Aspekten wie Geldleistungen, den sogenannten Rahmenbedingungen (beispielsweise Wartezeiten) und der Qualifikation und Freundlichkeit der Mitarbeiter_innen (Jahresbericht 2014, S. 13). Dieser Befund wird im Jahresbericht 2014 nicht weiter vertieft, sodass nicht erkennbar ist, in welchen Personengruppen oder Beratungskonstellationen die Kundenzufriedenheit besonders niedrig ist. Festzuhalten ist, dass in Fragen der Beratung und Vermittlung der Ermessensspielraum der Vermittlungsfachkräfte relativ groß und deshalb auch das Risiko der Ungleichbehandlung hoch ist (siehe hierzu Abschnitt 4.3.3.2 in der Literaturanalyse (S. 86 f.) sowie Abschnitt 5.3.1.3 in der Rechtsexpertise).

Ein sechstes Indiz dafür, dass die inhärenten Diskriminierungsrisiken der beiden Kernindikatoren in den Zielvereinbarungen begrenzt werden, besteht in der zunehmenden **Berücksichtigung von ausgewählten diskriminierungsanfälligen Konstellationen**, also in einem Ausbau des Diskriminierungsschutzes. In der Zielvereinbarung des Jahres 2015 erfolgte erstmals ein Verweis auf die UN-Behindertenrechtskonvention: „Daher ist es wichtig, Belange von Menschen mit Behinderungen zu erkennen, sie fachkundig zu beraten und zu vermitteln“ (ZV 2015, S. 4). In den Jahresberichten wurden ab 2008 zunehmend systematischer

¹³⁰ Dies korrespondiert mit dem Befund einer Untersuchung zur Qualitätssicherung aus dem Jahr 2013: „Alles in allem gesehen, hat die Bedeutung von Kennzahlen und auch die ‚Kennzahlgläubigkeit‘ auf den Governanceebenen, die ohnehin auf Seiten der BA deutlicher ausgeprägt war, in der jüngeren Vergangenheit spürbar abgenommen“ (ISG 2013 und Steria Mummert Partner 2013, S. 195).

¹³¹ Zumindest in den Jahresberichten werden entsprechende Auswertungen nicht präsentiert.

„geschäftspolitische Handlungsfelder“ aufgeführt, zu denen ab 2013 auch gehörte, die „**Rechtmäßigkeit und Qualität der operativen Umsetzung**“ sicherzustellen. Dies ist als ein wichtiges Element des Diskriminierungsschutzes zu werten, auch wenn es nicht auf bestimmte Gruppen begrenzt ist. Denn es ist zu erwarten, dass einige Gruppen stärker davon profitieren als andere. So kann man beispielsweise vermuten, dass Ausländer_innen und speziell Menschen bestimmter ethnischer Herkunft, wie beispielsweise Sinti und Roma, faktisch eine schwächere rechtliche Durchsetzungskraft haben als andere. Ab 2011 wurde die Verbesserung der Lage der Alleinerziehenden als ein (nicht quantifiziertes) Ziel aufgeführt.

Nachdem in den ersten fünf Jahren der Zielvereinbarungen viele Veränderungen zu verzeichnen waren, blieb die Auswahl und Definition zumindest der quantitativen Ziele in den Jahren 2012 bis 2015 weitgehend stabil.

Tabelle 5: Synopse zu den Zielvereinbarungen des BMAS mit der BA, Teil 1: Quantifizierte Ziele

Geldleistungen		Integration		Qualität und Prozess		
Ziel	Verringerung der Hilfebedürftigkeit	Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit	Verbesserung der Eingliederung unter 25-Jähriger	Sicherung des Lebensunterhalts/ Mindeststandards/ Kundenzufriedenheit (2010 bis 2011)	Steigerung von Wirtschaftlichkeit und Nachhaltigkeit bei der Leistungserbringung	Langzeitbezug vermeiden
Indikator	Summe passiver Leistungen	Integration (a)	Integration unter 25-Jähriger	Bearbeitungsdauer	Kosten je Integration	
Richtgrößen (nur bis 2011 in ZV, darüber hinaus in JB)	Abgänge aus der Hilfebedürftigkeit, das durchschnittlich zu berücksichtigende Einkommen, das durchschnittlich zu berücksichtigende Erwerbseinkommen	Die durchschnittliche Dauer des Kundenkontakts, der Anteil geförderter und ungeförderter Integration, die Quote der durch öffentlich geförderte Beschäftigung unterstützten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen	Wie RG für Integrationen allgemein (bezogen auf U25) sowie der Anteil der Integrationen in Ausbildung unter 25-Jähriger	Anteil erhobener Widersprüche, Anteil stattgebener Widersprüche an allen Bescheiden, Anteil der Klagen	Verwaltungskosten, Summe der aktiven Leistungen und Verwaltungskosten, Kosten je Abgang aus der Hilfebedürftigkeit	
2007						
2008					ab 2008 nicht mehr quantifiziert	
2009	(c)	(b), (d)	kein quantifiziertes Ziel mehr	kein quantifiziertes Ziel mehr	kein quantifiziertes Ziel mehr	neu; Indikator: Bestand Kund_innen im Kundenkontakt mit Dauer länger als 24 Monate

Geldleistungen	Integration	Qualität und Prozess
2010	neuer Indikator „Kundenzufriedenheit“ quantifiziert (f)	neue Richtgrößen für Langzeitbezug vermeiden (e)
2011	Ziele, Indikatoren, Richtgrößen wie 2010	
2012	neuer Indikator (g) „Entwicklung wird kritisch beobachtet; eine Quantifizierung ist nicht vorgesehen“ (ZV, S. 5)	Kundenzufriedenheit und Prozessqualität; keine quantifizierten Ziele mehr Anpassung des Indikators Langzeitleistungsbefragung (i)
2013	Ziele und Indikatoren wie 2012	
2014	Ziele und Indikatoren wie 2013	
2015	Ziele und Indikatoren wie 2014	

Erläuterungen zur Tabelle

- (a) Integration definiert als: „der Anteil der in dem Berichtszeitraum in Ausbildung oder Erwerbstätigkeit integrierten erwerbsfähigen Hilfebedürftigen an allen zu aktivierenden erwerbsfähigen Hilfebedürftigen“;
 (b) 2009 (bis 2011) Präzisierung des Indikators Integration: „Eine Integration in Erwerbstätigkeit liegt vor, wenn ein Kunde aus dem Kundenkontakt abgeht und eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung am allgemeinen Arbeitsmarkt, eine Ausbildung oder eine selbständige Erwerbstätigkeit über 15 Stunden aufnimmt“ (ZV 2009, S. 7); (c) 2009 (bis 2011) Neue Richtgrößen für das Ziel „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“: Anteil von Abgängen zu Zugängen aus/in Hilfebedürftigkeit von erwerbsfähigen Hilfebedürftigen, der Forderungseingang, Anzahl der eHb mit Einkommen aus Erwerbstätigkeit und die durchschnittlichen Ausgaben „Summe passiver Leistungen je Wohnbevölkerung im Alter zwischen 0 und 65 Jahren“; (d) 2009 (bis 2011) neue Richtgrößen für das Ziel „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“: Anteil geförderter und ungeförderter Integrationen, die Nachhaltigkeit der Integrationen, die Zahl der Arbeitslosen, der Anteil unversorgter Bewerber und der Anteil Altbewerber; (e) Richtgrößen für das Ziel „Mindeststandards: Langzeitbezug vermeiden“: Aktivierung von Kunden nach spätestens 24 Monaten im SGB II und die Abgangs- sowie die Zugangsquote aus dem Bestand (sic); (f) 2010 bis 2011 quantifiziertes Ziel „Kundenzufriedenheit“; der Indikator ist ein zusammenfassender Index aus Einzelbefragungen zur Kundenzufriedenheit zu den Themen „Beratung/Vermittlung“, „Geldleistungen“, „Mitarbeiter“ und „Rahmenbedingungen“; (g) ab 2012 neuer Indikator: Veränderung der Leistungen zum Lebensunterhalt (LLU) (nicht mehr die Summe der passiven Leistungen), „definiert als ALG II und Sozialgeld von Leistungsbeziehenden im SGB II. Sanktionen verringern die LLU nicht, KdU, SV-Beiträge und sonst. Leistungen werden nicht berücksichtigt“ (ZV, S. 5); (h) ab 2012 geringfügige Veränderung des Indikators „Integration“: Die selbstständige Beschäftigung ist nicht mehr mit mind. 15h verknüpft. (i) Anpassung des Indikators „Langzeitleistungsbezieher“: in den letzten 24 Monaten mind. 21 Monate hilfebedürftig.

Quelle: Zielvereinbarungen und Jahresberichte der BA

Tabelle 6: Synopse der Zielvereinbarungen von BMAS mit BA, Teil 2: Weitere Ziele und Jahresberichte der BA

Weitere Ziele (nicht quantifiziert)		Anmerkungen zur Zielvereinbarung	Zitate aus dem Jahresbericht
2007			Alle Ziele erreicht: „Einen wesentlichen Einfluss auf dieses positive Ergebnis hatte die gute Arbeitsmarktsituation. Darüber hinaus haben der Steuerungsprozess der BA und die verbesserte Fachlichkeit in den ARGE n und AA mit getrennter Aufgabenwahrnehmung (AAgAw) einen wichtigen Beitrag zum Erfolg geleistet.“ (JB, S. 5)
2008		Ziele, Indikatoren und Richtgrößen benannt wie 2007; Zielwerte gegenüber 2007 gesteigert	„Im Vergleich zum Vorjahr wurde bei allen drei Zielindikatoren (SpL, Integrationen, Integrationen U25) ein verbessertes Ergebnis erzielt. [...] Im Gegensatz zum Jahr 2007 wurde in 2008 bei keinem Zielindikator das vereinbarte Ziel erreicht.“ (JB, S. 9) „Die Ziele der Mindeststandards wurden im Jahr 2008 nicht erreicht.“ (JB, S. 17)
2009	Abschnitt „Weitere Ziele“ eingeführt, dort u.a.: Integrations- und Beschäftigungsfähigkeit der Nichtintegrierten verbessern, Langzeit-Alo. nach mind. 24 Monaten ein Angebot unterbreiten	Ziele gegenüber 2008 gesteigert	„Zum Jahresende wurden die für die Beurteilung der Zielerreichung maßgeblichen, im Juni implementierten Erwartungswerte für alle drei Zielindikatoren erreicht. Die ursprünglichen Zielwerte für die Summe passive Leistungen und die Integrationsquote wurden hingegen deutlich verfehlt.“ (JB, S. 9)
2010	„Weitere Ziele“ wie 2009	Ziele gegenüber 2009 nicht gesteigert (ökonom. Rahmenbedingungen)	„Zum Ende des Berichtsjahres 2010 wurden alle Ziele erreicht. Die Beurteilung der Zielerreichung erfolgte auf Basis von Erwartungswerten“ (JB, S. 10); berichtet wurde auch über Mindeststandards (Bearbeitungsdauern) [die aber nicht Gegenstand der ZV waren].
2011	„Weitere Ziele“: Verbesserung der Integration von Alleinerziehenden	Ziele gegenüber 2010 gesteigert	Ziele erfüllt, außer bei Kundenzufriedenheit (Stagnation)

Weitere Ziele (nicht quantifiziert)	Anmerkungen zur Zielvereinbarung	Zitate aus dem Jahresbericht
<p>2012 „Weitere Ziele“: statt Beschäftigungsfähigkeit jetzt Aktivierung von Langzeitbeziehenden</p>	<p>Verzicht auf Richtgrößen in den ZV (über Richtgrößen wird aber in den JB berichtet.)</p>	<p>Ziele nur teilweise erreicht: weniger Integration, stärkere Reduzierung der Langzeit-Hilfebefürftigkeit als geplant, trotzdem mehr LLU Über Prozessqualität/Kundenzufriedenheit wird berichtet. Neu: „Führungsimpulse“ im JB berichtet, darunter auch: Schwerpunkt auf Alleinerziehende; Fachkräfte für Altenpflege und Erzieher_innen qualifizieren</p>
<p>2013 „Weitere Ziele“ zusätzlich: 2013–2015 ca. 100.000 junge Erwachsene (zwischen 25 und 35 Jahre) für eine Berufsausbildung gewinnen</p>		<p>„durchwachsene Bilanz“ (JB. S. 10), JB berichtet über „Handlungsfelder – Handlungsschwerpunkte“, darunter auch: „Rechtmäßigkeit und Qualität der operativen Umsetzung sicherstellen“ als „geschäftspolitisches Handlungsfeld“</p>
<p>2014 Berufsausbildung für junge Erwachsene nun gleichermaßen SGB-II- und SGB-III-Aufgabe (bis dahin überwiegend SGB II)</p>	<p>Ziele gegenüber 2013 nur teilweise gesteigert, weitere Ziele wie 2013; BA „berichtet“ über Kundenzufriedenheit, Prozessqualität, Umsetzung der Vorstandsziele, weitere Schwerpunktthemen zur Zielerreichung und Qualitätssicherung</p>	<p>„Die Geschäftsergebnisse haben sich im Jahr 2014 vergleichsweise schwach, aber dennoch positiv entwickelt“ (S. 9); „Arbeitslose haben nur begrenzt vom Beschäftigungsaufbau profitieren können, da ihre Profile in berufsfachlicher, qualifikatorischer und regionaler Hinsicht häufig nicht zur Arbeitskräfte-nachfrage passen. Die Nachfrage nach qualifizierten Fachkräften wird zum Teil bereits durch Zuwanderung gedeckt.“ (JB, S. 9) Wieder wird über Kundenzufriedenheit und Prozessqualität berichtet (Kundenzufriedenheit am geringsten im Handlungsfeld „Beratung/Vermittlung“ (besser in Geldleistung, Rahmenbedingungen und Mitarbeiter_innen). Handlungsschwerpunkte/Handlungsfelder wie 2013</p>

2015

Ziele gesteigert gegenüber 2014 // In ZV erstmals aufgenommen die Teilhabe von Menschen mit Behinderungen mit Verweis auf UN-Behindertenrechtskonvention.; „Daher ist es wichtig, Belange von Menschen mit Behinderungen zu erkennen, sie fachkundig zu beraten und zu vermitteln.“ (ZV, S. 4)

Nicht quantifiziert, aber allgemein auf die Ziele Kundenzufriedenheit und Prozessqualität hingewiesen („Grundsätze“)
Vorstand „berichtet“ über Kundenzufriedenheit, Prozessqualität, Umsetzung der Vorstandsziele, Einsatz der Finanzmittel, Wirksamkeit der Maßnahmen, weitere Schwerpunktthemen zur Zielerreichung und Qualitätssicherung sowie die Umsetzung des Maßnahmenpakets zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit

Quelle: Zielvereinbarungen (ZV) und Jahresberichte (JB) der BA

6.3 Zielvereinbarungen zwischen BMAS und Bundesländern

Im Vergleich zu den jährlichen Zielvereinbarungen mit der BA sind die Zielvereinbarungen zwischen BMAS und Bundesländern weniger inhaltsreich und weniger konkret. Sie enthalten überwiegend quantifizierte Ziele, die teilweise Bezug auf das Vorjahr nehmen. Auch hier wird, wie bei den Zielvereinbarungen des BMAS mit der BA, die Verringerung der Hilfebedürftigkeit nicht mit einem quantifizierten Ziel unterlegt. Vielmehr wird vereinbart, die Entwicklung der Ausgaben für die Leistungen zum Lebensunterhalt zu beobachten. Jahresberichte der Länder über die Zielerreichung (analog den Jahresberichten der BA) liegen nicht vor.

Die Zielvereinbarungen mit den Ländern bestehen zu großen Teilen aus identischen oder nahezu identischen Vereinbarungen, was insofern nicht verwundert, als inhaltlich stark divergente Zielvereinbarungen gegenüber den Ländern nicht durchsetzbar sein dürften, außer sie beruhen auf Anregungen der Bundesländer selbst. Zu vermuten ist deshalb, dass Besonderheiten in den Zielvereinbarungen eher auf Initiative der Länder als auf Initiative des BMAS zurückgehen. Eine gegenteilige Annahme hieße, dass sich das BMAS gegenüber einigen Ländern besser durchsetzen kann als gegenüber anderen.

Über die vorliegenden Zielvereinbarungen und deren Kennzahlen informiert Tabelle 7. Zunächst fällt auf, dass mit den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg drei Bundesländer nicht vertreten sind. Dies geht darauf zurück, dass die Zielvereinbarungen mit den Ländern lediglich die zugelassenen kommunalen Träger betreffen und die Stadtstaaten das SGB II in Form gemeinsamer Einrichtungen umsetzen. Nahezu alle Länder haben die Zielvereinbarungen ab dem Jahr 2013 veröffentlicht; lediglich der Freistaat Sachsen veröffentlichte eine Zielvereinbarung erstmals für das Jahr 2014. Immerhin fünf Bundesländer (Bayern, Brandenburg, NRW, Saarland und Schleswig-Holstein) hatten bis zum Sommer 2015 keine Zielvereinbarung über das laufende Jahr öffentlich gemacht. Zumindest soweit es die veröffentlichten Zielvereinbarungen betrifft, setzte der Zielvereinbarungsprozess des BMAS mit den Ländern fünf Jahre später als mit der BA und damit mit einem erheblichen Zeitverzug ein.

Alle Zielvereinbarungen enthalten in allen Jahren einen Kernbestandteil von drei Kennziffern: die Integration in Erwerbstätigkeit, die Verringerung der Hilfebedürftigkeit und den langfristigen Leistungsbezug. Dieser Kernbestand ist auch in den Zielvereinbarungen des BMAS mit der BA enthalten und wurde oben diskutiert: Die ersten beiden folgen dem unmittelbaren gesetzlichen Auftrag. Wegen der Gefahr des *Creaming* bergen sie Diskriminierungsrisiken, denen mit der Beobachtung des langfristigen Leistungsbezugs – dem dritten Kernbestandteil – entgegengewirkt werden kann. Mit Ausnahme Bayerns haben alle anderen Bundesländer in den meisten Jahren weitere Ziele vereinbart.

Dabei lassen sich **vier Schwerpunkte** unterscheiden: die Integration von Alleinerziehenden, die Berufsausbildung junger Erwachsener, die Reduktion von Arbeitslosigkeit im Haushaltskontext sowie die kommunalen Leistungen.

Quantitativ am häufigsten ist die **Integration von Alleinerziehenden** (27 von 32 Zielvereinbarungen), wobei auch die abweichende Zielstellung in Nordrhein-Westfalen (2012) zur „Verbesserung der Integration von Müttern in Erwerbstätigkeit“ dieser Kategorie zugehörig bewertet wird. Mit großem Abstand folgen **Ziele, die Jugendliche bzw. junge Erwachsene betreffen** (6 von 32) und sich meist auf den Übergang in eine Berufsausbildung beziehen. Lediglich Sachsen (2014, 2015) deklariert die „Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit“ (nicht notwendigerweise durch Ausbildung) als Ziel. Zwei ostdeutsche Länder (Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen) haben als Ziel die „Verringerung der Familienarbeitslosigkeit bzw. die „**Verbesserung der Integration aus Familien-Bedarfsgemeinschaften**“, in denen beide Elternteile arbeitslos sind“ aufgenommen. Dies erstreckt sich in beiden Fällen aber nur auf die Jahre 2013 und 2014. Von

der Bezeichnung ist dieses Ziel geschlechterneutraler als das Ziel in NRW, das sich auf alleinerziehende oder zusammenlebende „Mütter“ bezog. Sowohl Mecklenburg-Vorpommern als auch Thüringen hatten in beiden Jahren außerdem die Integration von Alleinerziehenden vereinbart. Offen bleibt, warum diese eigenständigen Ziele im Jahr 2015 nicht mehr vereinbart wurden. Drei westdeutsche Länder (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) haben in je einem Jahr (2014 bzw. 2015) einen Punkt zu den **kommunalen Leistungen** vereinbart und entweder eine bessere Transparenz oder eine bessere Verzahnung von kommunalen und bundesfinanzierten Leistungen aufgenommen.

In zeitlicher Hinsicht lässt sich innerhalb des kurzen Beobachtungszeitraums von maximal drei Jahren kein übergreifender Trend feststellen. Lediglich Mecklenburg-Vorpommern hat im Laufe der Zeit weniger Kennzahlen vereinbart (2015 vier statt bis dahin fünf), und nur Hessen und Niedersachsen haben ihr Kennziffernsystem geringfügig ergänzt. Eine Reihe von Ländern ist in dieser Hinsicht – nicht notwendigerweise in den Inhalten der Kennzahlen – konstant geblieben (Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen).

Tabelle 7: Auswertungstabelle ZV BMAS-Länder (zkT)

Land	Jahr	Integration in Erwerbstätigkeit	Verringerung der Hilfebedürftigkeit	langfristiger Leistungsbezug	Integration von Alleinerziehenden	Berufsausbildung/junge Erwachsene	Verringerung der Familienarbeitslosigkeit	kommunale Leistungen	Erläuterungen
Baden-Württemberg	2013	X	X	X	X				
	2014	X	X	X	X				
	2015	X	X	X	X				
Bayern	2013	X	X	X					
	2014	X	X	X					
Brandenburg	2013	X	X	X	X				
	2014	X	X	X	X				
Hessen	2013	X	X	X	X	X			Beobachtung der Integration in voll qualifizierende Berufsausbildung
	2014	X	X	X	X	X			
	2015	X	X	X	X	X		X	Verbesserung der Verknüpfung kommunal- und bundesfinanzierter Eingliederungsleistungen
Mecklenburg-Vorpommern	2013	X	X	X	X		X		
	2014	X	X	X	X		X		
	2015	X	X	X	X				

Land	Jahr	Integration in Erwerbstätigkeit	Verringerung der Hilfebedürftigkeit	langfristiger Leistungsbezug	Integration von Alleinerziehenden	Berufsausbildung/junge Erwachsene	Verringerung der Familienarbeitslosigkeit	kommunale Leistungen	Erläuterungen
Niedersachsen	2013	X	X	X	X				
	2014	X	X	X	X				
	2015	X	X	X	X			X	Verbesserung der strukturellen Transparenz bei der Erbringung kommunaler Leistungen
NRW	2013	X	X	X	(X)				Verbesserung der Integration von Müttern in Erwerbstätigkeit
	2014	X	X	X				X	Verbesserung der Leistungserbringung der kommunalen Eingliederungsleistungen
Rheinland-Pfalz	2013	X	X	X	X				
	2014	X	X	X	X				
	2015	X	X	X	X				
Saarland	2013	X	X	X	X				
	2014	X	X	X	X				
Sachsen	2014	X	X	X		X			Verringerung der Jugendarbeitslosigkeit
	2015	X	X	X		X			
Sachsen-Anhalt	2013	X	X	X	X				
	2014	X	X	X	X				
Schleswig-Holstein	2013	X	X	X	X				
	2014	X	X	X	X				
Thüringen	2013	X	X	X	X		X		Verbesserung der Integration aus „Familien-Bedarfsgemeinschaften“; in denen beide Elternteile arbeitslos sind
	2014	X	X	X	X		X		
	2015	X	X	X	X	X			Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für junge Erwachsene im Alter von 25 bis unter 35 Jahren durch Erstausbildung und abschlussbezogene Weiterbildung

Zwei weitere Elemente der inhaltlichen Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik im SGB-II-Bereich sind die Kooperationsausschüsse zwischen BMAS und zuständigen Landesministerien (siehe Fußnote 121). Sie veröffentlichen *Beschlüsse* zur Arbeitsmarktpolitik. Darüber hinaus gibt es auch *Einschätzungen* der Länder zur Lage auf dem Arbeitsmarkt und den Konsequenzen für die Arbeitsmarktpolitik in der Grundsicherung für Arbeitsuchende. Sie heißen mitunter auch „Gemeinsame Einschätzungen“. Die Einschätzungen haben einen Abschnitt, der darstellt, wie die in den Zielvereinbarungen festgelegten Ziele erreicht wurden. Da nur für wenige Jahre und nicht von allen Bundesländern Einschätzungen veröffentlicht wurden, lässt sich die Zielerreichung schwerer überprüfen, als es für die BA der Fall ist, die regelmäßige Jahresberichte vorlegt.

Die Veröffentlichung der Beschlüsse (und möglicherweise auch deren Verabschiedung) und der Einschätzungen variiert zwischen den Ländern stark. Einige Länder veröffentlichen weder Beschlüsse noch Einschätzungen (Bayern, Brandenburg, Bremen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern), andere fassen bereits gefasste Beschlüsse erneut (Hamburg) und wieder andere fassen Beschlüsse zu mehr als nur einem Gegenstand (Nordrhein-Westfalen). Ein Vergleich zwischen den Ländern und über die Zeit hinweg ist daher kaum möglich.

Dennoch lassen sich drei Sachverhalte an den vorliegenden Beschlüssen und Einschätzungen zeigen.

Es gibt erstens – wie bei den Kennzahlen – einen **Schwerpunkt auf der Ausbildung und Erwerbsintegration von Jugendlichen und jungen Erwachsenen**. Dies dient nicht nur der Erwerbsteilhabe einer Gruppe mit Zugangsproblemen zu Erwerbstätigkeit, sondern auch der Versorgung mit Fachkräften. In der Einschätzung des Saarlandes wird beispielsweise zu einem Schwerpunkt der Umsetzung des SGB II erklärt, zur Fachkräftesicherung in genau angegebenen Tätigkeitsfeldern beizutragen (Altenpflege und Erziehung). Als positives Beispiel soll auf Schleswig-Holstein verwiesen werden: Während der Beschluss aus dem Jahr 2013 die „Erstausbildung junger Erwachsener“ zum Schwerpunkt der arbeitsmarktpolitischen Tätigkeit erklärte, wurde in dem Beschluss des Folgejahres zum gleichen Schwerpunkt außerdem erläutert, wie die Erstausbildung junger Erwachsener zu fördern sei, nämlich durch eine Kundenstrukturanalyse, durch das Erarbeiten individueller Bildungswege sowie durch besondere Aktivitäten des Arbeitgeber-Service. Auf diese Weise gewinnt das politische Ziel an Verbindlichkeit und Praktikabilität. Ein weiterer Schwerpunkt der Beschlüsse liegt – ebenfalls wie bei den Kennzahlen – auf der Förderung von Langzeitarbeitslosen bzw. Personen mit besonderen Vermittlungshemmnissen.

Zweitens weisen einige Beschlüsse darauf hin, **Personen aus diskriminierungsanfälligen Personengruppen besonders zu fördern**. Dies ist besonders ausgeprägt in den Beschlüssen des Landes Nordrhein-Westfalen. Aber auch Niedersachsen und Hamburg haben Beschlüsse zur Förderung schwerbehinderter Menschen bzw. zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention gefasst. Hamburg hat darüber hinaus eine Unterstützung von Zugewanderten bei der Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse beschlossen. Dies ist hervorzuheben, da die fehlende Berücksichtigung vorhandener Qualifikationen ein erhebliches Diskriminierungsrisiko darstellt, dem Zugewanderte typischerweise ausgesetzt sind und das sich durch die Praxis der Jobcenter realisiert, nur anerkannte Abschlüsse als vorhandene Qualifikationen zu werten.

Drittens gibt es – zahlenmäßig jedoch nur wenige – Beschlüsse, die die **kommunalen Leistungen** bzw. die Integration von kommunalen (ergänzenden) und bundesfinanzierten (arbeitsmarktpolitischen) Leistungen sowie die Zusammenarbeit mit Trägern von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen thematisieren. Auch dies ist für Nordrhein-Westfalen besonders erkennbar. Es könnte ein Hinweis auf Schnittstellenprobleme zwischen unterschiedlichen Leistungsträgern sein, die einer Regelung bedürfen, aber auch ein Hinweis auf eine besondere politische Agenda.

Tabelle 8: Beschlüsse und Einschätzungen

Land	Art	Schwerpunkt	Datum
Baden-Württemberg	B	Erstausbildung junger Erwachsener	16.05.2013
	E	Landesprogramm „Gute Arbeit“; Schwerpunkte: beeinträchtigte und benachteiligte junge Menschen, Alleinerziehende und Langzeitarbeitslose Bausteine: Passiv-Aktiv-Transfer, assistierte Ausbildung/ Teilzeitausbildung, nachhaltige Integration von Langzeitarbeitslosen in den AM, Arbeitslosenberatungszentren sowie Arbeit und Gesundheit	19.11.2014
Berlin	B	Erstausbildung junger Erwachsener	06.05.2013
	B	Erstausbildung junger Erwachsener	13.06.2014
Hamburg	B	Erstausbildung junger Erwachsener	31.10.2014/ 31.10.2013
	B	Entwicklung der Kosten für Unterkunft und Heizung	18.11.2014/ 27.02.2014
	B	Aktivierung Langzeitarbeitslose	31.10.2014
	B	Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention	31.10.2014/ 27.02.2014
	B	Unterstützung von Personen mit im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen bei der Integration in Arbeit	31.10.2014/ 27.02.2014
	B	Aktivierung Langzeitarbeitslose	27.02.2014
Niedersachsen	B	Erstausbildung junger Erwachsener	21.06.2013
	B	Entwicklung der Kosten für Unterkunft und Heizung	21.06.2013
	E	Langzeitarbeitslosigkeit/Langzeitleistungsbezug Qualifizierung von jungen Erwachsenen ohne Berufsabschluss Integration von Alleinerziehenden Arbeitsmarktprogramme des Landes Förderung schwerbehinderter Menschen	16.05.2014
Nordrhein-Westfalen	B	Schwerpunkt auf Jugendlichen, Personen mit Migrationshintergrund, Frauen Verknüpfung von Arbeitsmarktinstrumenten der Träger; insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit vermeiden und abbauen	29.03.2012
	B	Jugendliche, Frauen (insbesondere Alleinerziehende und Mütter), Personen mit Migrationshintergrund, Langzeitarbeitslose	05.12.2012
	B	Nachhaltige und existenzsichernde Integrationen, Langzeitleistungsbeziehende aktivieren und Integrationschancen verbessern, Erbringung der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II verbessern, Verbesserung der Zusammenarbeit der Akteure im Rahmen der Integration Jugendlicher,	05.12.2013

Land	Art	Schwerpunkt	Datum
	B	Prüfung der Möglichkeiten zur Verbesserung der Teilhabe von Leistungsberechtigten mit gesundheitlichen Problemen im Rahmen des Aktionsplans „Eine Gesellschaft für alle – NRW inklusiv“	
	E	1. Nachhaltige und existenzsichernde Integrationen 2. Langzeitleistungsbeziehende aktivieren und Integrationschancen verbessern 3. Erbringung der kommunalen Eingliederungsleistungen nach § 16a SGB II verbessern 4. Verbesserung der Zusammenarbeit der Akteure im Rahmen der Integration Jugendlicher	20.11.2014
Saarland	B	Schwerpunkt „Umsetzung des Landesarbeitsmarktprogramms Arbeit für das Saarland – ASaar“ (ganzheitliche Betreuung, mehrfache Vermittlungshemmnisse)	28.05.2013
	B	Schwerpunkt „Erstausbildung junger Erwachsener“	14.05.2013
	E	Fachkräftesicherung: Altenpflege, Erzieher_innen, Leistungsberechtigte ohne Schulabschluss	o.D. (2013)
	E	(Lediglich Verweis auf Kooperationsvereinbarung)	23.10.2014
Schleswig-Holstein	B	Schwerpunkt „Erstausbildung junger Erwachsener“	25.04.2013
	B	Schwerpunkt „Erstausbildung junger Erwachsener“ (Kundenstrukturanalyse, Erarbeiten eines individuellen Bildungsweges, Aktivitäten des Arbeitgeber-Service)	13.01.2014
Thüringen	B	Schwerpunkt: „Erstausbildung und abschlussbezogene Weiterbildung junger Erwachsener“	27.05.2014
	E	Weiterer Abbau der Arbeitslosigkeit (insbesondere Langzeitarbeitslose), Integration und Fachkräftesicherung durch: Förderung der beruflichen und sozialen Integration von Arbeitslosen Betriebliche Integrationsbegleitung von Langzeitarbeitslosen und Benachteiligten des Arbeitsmarktes Unterstützung von Menschen aus sozialen Brennpunkten hinsichtlich des Zugangs zu sozialen Angeboten und zum (Wieder)Einstieg ins Erwerbsleben (Programm ThINKA) Förderung der praxisnahen Berufsorientierung und -vorbereitung Flankierende Unterstützung der beruflichen Erstausbildung durch überbetriebliche Ergänzungslehrgänge Förderung der beruflichen Weiterbildung Weiterführung der Initiative „Thüringen braucht dich“ (Nachqualifizierung junger Arbeitsloser und Beschäftigter)	04.11.2014

B: Beschlüsse, E: Einschätzungen bzw. gemeinsame Einschätzungen

Quelle: Beschlüsse der Kooperationsausschüsse sowie Einschätzungen des Landes, eigene Zusammenstellung nach: <http://www.sgb2.info/DE/Service/Zielvereinbarungen/zielvereinbarungen.html>

6.4 Fazit: Abbau von Diskriminierungsrisiken in Zielvereinbarungen

Gegenstand dieses Abschnittes war, anhand welcher Kennzahlen die Arbeit der Jobcenter gemessen wird, wie sich die Kennzahlen im Laufe der Zeit verändert haben und ob die vereinbarten Kennzahlen Diskriminierungsrisiken bzw. Elemente des Diskriminierungsschutzes beinhalten. Dies wurde anhand der Zielvereinbarungen des BMAS mit der BA bzw. den Ländern sowie angrenzenden Dokumenten (Jahresberichte der BA sowie Beschlüsse der Kooperationsausschüsse sowie Einschätzungen der Länder) überprüft.

Es gibt einen Kernbestand an zwei Kennzahlen, die sich unmittelbar aus dem gesetzlichen Auftrag des SGB II ableiten lassen und die in allen Zielvereinbarungen aller Jahre anzutreffen sind, nämlich das finanzielle Ausmaß der Hilfebedürftigkeit und die Integrationen in Erwerbstätigkeit. **Beide Hauptkennzahlen bergen Diskriminierungsrisiken**, indem sie Anreize zum Leistungsausschluss bzw. zur Verdrängung aus dem Leistungsbezug ohne Erwerbsintegration setzen bzw. indem sie Anreize zur Konzentration auf schnell vermittelbare Leistungsbeziehende setzen. Risiken bestehen vor allem für Ausländer_innen, Ältere und behinderte Menschen bzw. allgemein für Personen, deren Arbeitsvermittlung besonderen Aufwand auslöst. **Eine Reihe von weiteren Vereinbarungen begrenzt die inhärenten Diskriminierungsrisiken** bei der Kennzahlen. Hierzu gehören

- eine explizite Berücksichtigung von Personen im Langzeitbezug und damit von Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen (von Beginn an enthalten),
- der Verzicht auf die Quantifizierung insbesondere bei den Leistungen zum Lebensunterhalt (ab 2012),
- stärkere Berücksichtigung qualitativer Aspekte des Vermittlungsprozesses und eine zunehmende Berücksichtigung von Personengruppen mit hohen Diskriminierungsrisiken, insbesondere Behinderten, aber etwa auch Alleinerziehenden bzw. Müttern, in den Zielvereinbarungen.

Auf einer allgemeinen Ebene lässt sich feststellen, dass einige diskriminierungsschützende Ziele darauf gerichtet sind, auf dem Arbeitsmarkt bestehende Diskriminierungen abzubauen bzw. auszugleichen. Dies gilt dort, wo sich die Ziele auf Personengruppen richten, die besonders oft mit Benachteiligungen konfrontiert werden (z. B. Menschen mit Behinderung, Alleinerziehende). Ein anderer Teil des Diskriminierungsschutzes besteht darin, Fehlanreize in den Zielvereinbarungen zurückzunehmen und dadurch Diskriminierungsrisiken abzubauen.

Im Vergleich der Zielvereinbarungen, die die BA einerseits und die Länder andererseits jeweils mit dem BMAS eingehen, fällt auf, dass die Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA deutlich früher einsetzen, konkreter und differenzierter sind und sich im Laufe der Zeit stärker entwickeln. Zudem leistet die BA systematisch Rechenschaft über die Zielerreichung. In den Dokumenten der BA konnten weitere Elemente gefunden werden, die Diskriminierungsrisiken begrenzen. Hierzu gehören Veränderungen in den Details der Operationalisierung von Indikatoren, mit denen Fehlanreize vermieden werden, eine generelle Zurücknahme quantifizierter Indikatoren und eine größere Konzentration auf qualitative Aspekte der Betreuung von Leistungsbeziehenden im SGB II. In den Zielvereinbarungen zwischen BMAS und Ländern werden weniger Schwerpunkte gesetzt als in denen mit der BA. Die gelegentliche Erwähnung von kommunalen Leistungen bzw. der Zusammenarbeit verschiedener Kostenträger in den Zielvereinbarungen mit den Ländern könnte ein Indiz dafür sein, dass es Abstimmungsbedarfe und mithin Schnittstellenprobleme gibt. Es ist allerdings nicht klar, warum diese Schnittstellenprobleme im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger (denn deren Arbeit wird durch die Zielvereinbarungen mit den Ländern geregelt) größer sein sollen als im Bereich der in gemeinsamer Zuständigkeit von BA und Kommunen betriebenen Jobcenter.

Während die Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA seit 2012 in ihrer Struktur weitgehend stabil sind, gibt es bei den Zielvereinbarungen zwischen BMAS und Ländern auch in der jüngsten Vergangenheit Änderungen, die allerdings nicht so stark oder einheitlich sind, dass man – ähnlich wie für die Zeit zwischen 2007 und 2012 bei der BA – von einem Trend sprechen könnte.

7 Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz in Weisungen: ausgewählte Dokumente

7.1 Einleitung: zum Stellenwert der Dokumentenanalyse

Ziel der Dokumentenanalyse ist, Diskriminierungsrisiken und Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes nachzugehen, wie sie anhand von Dokumenten der öffentlichen Arbeitsvermittlung deutlich werden, die für die Arbeit von Fach- und Führungskräften handlungsleitend sind.

Schriftliche Dokumente spielen in vielfältiger Weise eine Rolle in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Die öffentliche Arbeitsverwaltung ist an das Gesetz gebunden, das durch Dienstanweisungen konkretisiert und in Informations- und Schulungsunterlagen erläutert wird. Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist darüber hinaus zumindest im Grundsatz der Öffentlichkeit rechenschaftspflichtig und stellt in Leitbildern, Diskussionspapieren, Stellungnahmen usw. ihre Strategien zur Umsetzung der gesetzlichen Aufträge vor. Und schließlich ist die Bundesagentur für Arbeit als dominante Organisation der öffentlichen Arbeitsvermittlung eine ausdifferenzierte und arbeitsteilig strukturierte Organisation, deren Aufbau und Abläufe in Fachkonzepten, Organisationsplänen, Stellenbeschreibungen u.Ä. niedergelegt sind.¹³²

Entsprechend werden im Folgenden drei Arten von Dokumenten unterschieden, die unterschiedliche Funktionen erfüllen:

- **Strategiepapiere**, in denen die Bundesagentur für Arbeit ihre Ziele und Ansprüche gegenüber der Öffentlichkeit erläutert, aber auch die Herausforderungen, die sie wahrnimmt;
- **Fachkonzepte**, in denen die Bundesagentur für den internen Gebrauch darlegt, innerhalb welcher Rahmenbedingungen und nach welchen Standards einzelne Arbeitsschritte umgesetzt werden sollen;
- **Dienstanweisungen**, die unmittelbar die Arbeit der Fach- und Führungskräfte betreffen und oft einen engen Bezug zu Vorschriften des SGB III aufweisen.

Angesichts der Fülle der Dokumente ist für eine Dokumentenanalyse zwingend eine **Auswahl** zu treffen. Einbezogen werden sollen Dokumente, die sich auf unterschiedliche Funktionen beziehen, sie sollen von

132 Dies gilt auch für die sehr viel kleineren Jobcenter in Optionskommunen, an denen die Bundesagentur für Arbeit nicht beteiligt ist.

einer mehr als nur lokalen bzw. regionalen Reichweite sein¹³³, und sie sollen wichtige Aspekte der aktiven Leistungen bzw. des Vermittlungsprozesses abdecken. Ausgehend von einer Dokumentensammlung, die ca. 20 unterschiedliche Dokumente erfasst¹³⁴, werden ein Positionspapier der Bundesagentur für Arbeit zur Reduzierung des Fachkräftemangels als Beispiel für ein programmatisches Dokument, das Fachkonzept zur Integrationsarbeit als Beispiel für ein Fachkonzept sowie ein Dokument mit Fragen und Antworten zu den Regelungen des SGB II mit Blick auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen als Beispiel für eine Dienstanweisung gewählt. Einbezogen wird auch das Konzept des Diversity-Managements in der Bundesagentur für Arbeit.

Wie bei anderen Modulen dieses Forschungsvorhabens, stellt sich auch hier das Problem, dass die zwingend erforderliche Auswahl nicht repräsentativ für das gesamte Untersuchungsfeld ist. Welchen Wert hat eine Analyse einer kleinen Anzahl von Dokumenten, deren Ergebnisse in der einen oder anderen Richtung durch die Auswahl beeinflusst sind? – Zunächst einmal ist die Bedeutung der Befunde der Dokumentenanalyse mit der Bedeutung der einbezogenen Dokumente verbunden: Wenn Dokumente von zentraler Bedeutung ausgewählt werden (z. B. weil viele Menschen betroffen sind, weil es bundesweit gilt, weil ein zentraler Sachverhalt behandelt wird), dann haben die Analyseergebnisse ein größeres Gewicht. Zweitens lässt sich in jedem Dokument untersuchen, ob Diskriminierungsrisiken oder Maßnahmen zur Prävention von Diskriminierung enthalten sind. Dies mag nicht repräsentativ sein, aber die darauf beruhenden Analysen sind nicht „falsch“, weil sie auf einer begrenzten oder nicht repräsentativen Grundlage beruhen. Vielmehr werden – drittens – verschiedene Möglichkeiten gezeigt, worin Diskriminierungsrisiken bestehen und wie Prävention von Diskriminierung verankert werden könnte.

7.2 Die Leitfragen der Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse orientiert sich an drei Leitfragen:

- Wird die Vielfalt an Lebenskonstellationen in der Arbeitsvermittlung thematisiert (**Diversity**)?
- Werden in der öffentlichen Arbeitsvermittlung Maßnahmen der Prävention von Diskriminierung ergriffen (**Diskriminierungsprävention**)?
- Sind Diskriminierungsrisiken durch das Handeln der öffentlichen Arbeitsvermittlung erkennbar (**Diskriminierungsrisiken**)?

Die **Vielfalt an Lebenskonstellationen** orientiert sich zunächst an Unterschieden zwischen Personen aufgrund der ethnischen Herkunft, des Geschlechts, der Religion oder Weltanschauung, einer Behinderung, des Alters oder der sexuellen Identität (also der in § 1 AGG genannten Merkmale) sowie aufgrund der sozialen Herkunft. Von Interesse ist, wie derartige Unterschiede in den Dokumenten thematisiert werden: Ist eine hohe Diversity ein Wert an sich, welches sind die Chancen hoher Diversity, worin bestehen die Risiken, aus welchen Gründen soll die Vielfalt an Lebenskonstellationen berücksichtigt werden?

Maßnahmen **der Diskriminierungsprävention** sind am ehesten erkennbar, wenn sie als solche benannt werden, etwa indem besondere Regeln für den Umgang mit Diskriminierungstatbeständen vorgesehen sind oder spezifische Prüfpflichten bei Entscheidungen oder Kriterien für das Monitoring von Prozessen

133 Damit werden Dokumente der zkt, aber auch der Jobcenter in gemeinsamer Trägerschaft wie auch einzelner Arbeitsagenturen nicht einbezogen.

134 Wir bedanken uns bei Sabine Schwarz vom Stab der Beauftragten für Chancengleichheit der Zentrale der Bundesagentur für Arbeit für ihre Unterstützung bei der Vervollständigung der Dokumentensammlung.

benannt werden. Sie sind aber auch dann erkennbar, wenn mit Beispielen argumentiert wird, die Sensibilität für Diskriminierungsrisiken erkennen lassen, indem etwa auf Vorurteile gegenüber Älteren oder Behinderten eingegangen wird.

Die Identifikation von **Diskriminierungsrisiken** erfolgt sowohl direkt als auch indirekt. Direkte Diskriminierungsrisiken liegen vor, wenn eine nachteilige Behandlung aus den Dokumenten unmittelbar erkennbar bzw. diese beabsichtigt ist. Eine mittelbare Diskriminierung liegt vor, wenn eine Vorschrift oder Prozedur neutral formuliert ist, aber zu erwarten ist, dass sie im Ergebnis aufgrund von Alter, Behinderung, Geschlecht usw. benachteiligend wirkt. Während eine direkte Diskriminierung in den Dokumenten der BA kaum zu erwarten ist, ist der Nachweis eines mittelbaren Diskriminierungsrisikos nur unter Zuhilfenahme weiterer Annahmen oder Erkenntnisse – jedenfalls nicht aus einem isolierten Dokument allein heraus – zu führen.

Wenn ein einzelnes Dokument nicht genügt, um ein inhärentes Diskriminierungsrisiko einzuschätzen, so gilt auch umgekehrt, dass ein isoliertes Dokument, das etwa einen umfassenden Diskriminierungsschutz proklamiert, ebenfalls nicht für eine Bewertung genügt. Notwendig ist vielmehr, einzubeziehen, wie die Dokumente aufeinander Bezug nehmen. Dabei interessiert besonders, wie Aussagen der strategischen Ebene in Fachkonzepte und von dort wiederum in Dienstanweisungen transformiert werden.

Das Diversity-Management der Bundesagentur für Arbeit richtet sich auf die Personalpolitik gegenüber den Beschäftigten. Die Analyse dieses Konzepts richtet sich nicht an der Frage aus, ob und welche Diskriminierungsrisiken enthalten sind, sondern stellt die Begründungen und Konkretion des Konzepts in den Mittelpunkt (siehe unten, Abschnitt 7.4).

7.3 Analyse eines Programmpapiers: das Beispiel Fachkräftemangel

7.3.1 Ziel und Inhalt

Die Veröffentlichung „**Perspektive 2025: Fachkräfte für Deutschland**“ ist ein Positionspapier der BA, in dem sie ausgehend von einer Diagnose der erwarteten Herausforderungen ihre Rolle als Arbeitsmarktdienstleister im Zusammenspiel mit anderen Akteuren beschreibt. Das Papier ist von allen drei Vorstandsmitgliedern gezeichnet und kann deshalb als Grundsatzpapier gelten. Es ist in drei Teile gegliedert: Zunächst wird der Fokus auf Fachkräfte begründet („Warum Fachkräfte für unser Land so wichtig sind“, S. 5–16), während im zweiten Teil, dem Hauptteil, dargelegt wird, wie Fachkräftereserven erschlossen werden können („Deutschlands Schätze heben – Ideen für mehr Fachkräfte“, S. 17–52) und in einem sehr kurzen abschließenden Teil das Selbstverständnis der BA im Zusammenwirken mit anderen dargestellt wird („Fachkräfte für Deutschland – gemeinsam packen wir es an“, S. 53–55).

Ausgangspunkt ist die **Knappheit an Fachkräften**, die sich bereits gegenwärtig partiell zeigt und durch die demografische Entwicklung zunehmen werde. Fachkräfte – definiert als „Personen mit mindestens einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder einem vergleichbaren Sekundärabschluss“ (S. 3) – sind für den Wirtschaftsstandort Deutschland wichtig; ein Mangel an ihnen lässt einen Rückgang an Investitionen, Innovationen und Wachstum sowie weitere Arbeitsverdichtung und Automatisierung erwarten (S. 9). Mit Hilfe eines „Hebelbaums“ wird der „Lösungsraum“ skizziert und in „Handlungsfelder“ überführt (siehe Abbildung 5). Für jedes Handlungsfeld wird geschätzt, wie viele Fachkräfte bzw. Vollzeitäquivalente dadurch zusätzlich gewonnen werden können.

Im Hauptteil des Programmpapiers werden diese Handlungsfelder nach einem einheitlichen Schema diskutiert, indem zunächst die aktuelle Situation beschrieben wird, kurz Ursachen dafür angegeben werden und anschließend Lösungswege benannt werden. Diese Darstellungen sind stets sehr kurz (ca. 500 Wörter) und dadurch notwendigerweise skizzenhaft und stark vereinfacht, erweisen sich oft aber auch als offen und anschlussfähig an weitergehende Überlegungen, die dann nicht mehr ausgeführt werden. In einem separaten Kasten sind jeweils Initiativen bzw. Programme der BA angegeben, die zu den beschriebenen Lösungen beitragen. Gleichwohl wird wiederholt betont, dass **die BA die beschriebenen Probleme nicht allein lösen kann, vielmehr ist das Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure erforderlich**. In einer separaten Darstellung werden den Handlungsfeldern Akteure zugeordnet, denen eine „führende Rolle“, eine „wichtige Rolle“ oder eine „Mitwirkung“ zugeschrieben wird (S. 50 f.). An Akteuren werden neben der BA der Bund, die Länder, Kommunen, Tarifpartner, die Unternehmen sowie andere (andere Sozialversicherungsträger, Kammern sowie Hochschulen) unterschieden. Der BA wird in zwei Feldern eine führende Rolle zugeschrieben (Ausbildung und Qualifizierung sowie Arbeitsmarkttransparenz), in einem weiteren Feld eine wichtige Rolle (Zuwanderung von Fachkräften), in zwei Feldern keine Mitwirkung (Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten sowie Steuern und Abgaben) und in den übrigen fünf Feldern eine (einfache) Mitwirkung. Würde man die Rollen mit 3, 2, 1 bzw. 0 Punkten bewerten und ein Ranking erstellen, so wäre die BA nach den Unternehmen und dem Bund gemeinsam mit den Tarifpartnern der dritt wichtigste Akteur, um die Fachkräfteprobleme auf dem Arbeitsmarkt in Deutschland zu lösen.

Abbildung 5: Lösungsräume und Handlungsfelder zur Ausweitung des Fachkräftepotenzials

	Lösungsraum	Handlungsfeld	Potenzial in Mio. Personen/VZÄ
Erhöhung der Wertschöpfung von Arbeit in Deutschland	Erhöhung der Anzahl qualifizierter Fachkräfte	Schulabgänger_innen ohne Abschluss reduzieren	0,05–0,3
		Zahl der Ausbildungsabbrecher_innen reduzieren	0,1–0,3
		Studienabbrecher_innen reduzieren	0,1–0,6
		Erwerbsbeteiligung Älterer (ab 55 Jahren) erhöhen	0,5–1,2
		Erwerbsbeteiligung von Frauen erhöhen	0,4–0,9
		Zuwanderung von qualifizierten Fachkräften	Zuwanderung von Fachkräften steuern
Erhöhung der Wertschöpfung der Arbeitskräfte	Erhöhung des Arbeitszeitvolumens	Arbeitszeit von Teilzeitbeschäftigten steigern	0,3–1,2
		Arbeitszeit von VZ-Beschäftigten steigern	0,4–1,1
	Ausbildung und Qualifizierung	Ausbildung und Qualifizierung vorantreiben	0,4–0,7
	Erhöhung der Transparenz des Arbeitsmarktes	Arbeitsmarkttransparenz erhöhen	nicht zu beziffern
		Steuern und Abgaben prüfen	nicht zu beziffern

VZ: Vollzeit, VZÄ: Vollzeitäquivalent.

Quelle: „Perspektive 2025“, S. 10, 12 f.

Im Folgenden sollen wegen der quantitativen Bedeutung des Handlungsfeldes, aber auch wegen der Rolle der BA darin zwei Handlungsfelder genauer vorgestellt werden.

7.3.2 Detailanalyse: Arbeitsmarkttransparenz erhöhen

Dieses Handlungsfeld wird zwar nicht dahingehend quantifiziert, wie viele Fachkräfte zusätzlich durch eine verbesserte Transparenz gewonnen werden können, aber die BA schreibt sich **für dieses Handlungsfeld eine „führende Rolle“ zu** (siehe oben Seite 241). Das Ausgangsproblem besteht darin, dass Arbeitsmärkte unvollkommen sind und Ausgleichsprozesse Zeit brauchen. Eine Verkürzung von Stellenbesetzungsprozessen und Suchzeiten bei Arbeitslosigkeit ist in der Wirkung gleichbedeutend mit einer Reduzierung des Fachkräftemangels. **Transparenz ist aber auch ein wichtiges Instrument zur Prävention von Diskriminierung.** Dies klingt an, wenn es heißt: „Mehr Arbeitsmarkttransparenz (...) trägt dazu bei, (...) die Menschen in Stellen zu bringen, die ihren persönlichen Potenzialen und Präferenzen möglichst weit entsprechen“ (S. 44). Hier wird zwar nicht die Vielfalt an Lebenssituationen explizit thematisiert, aber mit Verweis auf das Argument, dass Arbeitsmarkttransparenz die Chancen auf die individuell gewünschten Arbeitsstellen verbessert, lassen sich Überlegungen zu Diskriminierungsrisiken und zur Prävention einführen. Das Programmpapier erweist sich also im Handlungsfeld „Arbeitsmarkttransparenz“ als anschlussfähig für Maßnahmen der Prävention von Diskriminierung.

Derartige „Anschlüsse“ müssten aber erst noch hergestellt werden. Denn **wie nahezu im gesamten Arbeitspapier, werden auch bei der Diskussion dieses Handlungsfeldes Diskriminierungsrisiken und Maßnahmen der Diskriminierungsprävention nicht angesprochen.** Im vorliegenden Fall wird die angestrebte Transparenz vor allem damit begründet, „Mismatch“ am Arbeitsmarkt zu vermeiden, wobei zwischen qualifikatorischem und regionalem Mismatch unterschieden wird. Qualifikatorischer Mismatch bedeutet, dass es die benötigten Qualifikationen nicht gibt (bzw. die vorhandenen Qualifikationen nicht benötigt werden), regionaler Mismatch bedeutet, dass es die benötigten Fachkräfte bzw. Arbeitsplätze zwar gibt, aber nicht an dem Ort, wo sie gebraucht werden und wo daher regionale Mobilität (Umzüge) nötig ist. Nach der sehr allgemeinen Begründung von Transparenz (Menschen auf die für sie passenden Stellen zu bringen) erfolgt hier eine Fokussierung, die weitere Gründe für Transparenz in den Hintergrund treten lassen, wie etwa das Erkennen und Bekämpfen von Missbrauch in der Gestaltung von Arbeitsverhältnissen bzw. das Offenlegen von Arbeitsstandards (Entlohnung, Arbeitsgestaltung, Vereinbarkeit). Eine weitere Funktion von Transparenz zumindest aus Sicht der BA dürfte darin bestehen, dass die Fähigkeit, angemessene Stellenangebote unterbreiten zu können, die Legitimität des „Forderns“ gegenüber den Leistungsbeziehenden erhöht.

Der Beitrag der BA, um die Arbeitsmarkttransparenz zu erhöhen, wird wie folgt beschrieben: „Durch ihre gezielte Vermittlungs- und Beratungsaktivitäten, aber auch durch ihre Online-Portale schafft die BA Transparenz für Arbeitgeber und Arbeitnehmer_innen über geeignete Fachkräfte sowie offene Stellen und unterstützt damit die Ausgleichsprozesse am Arbeitsmarkt“ (S. 45). Trotz einer gleichberechtigten Nennung von Beschäftigten bzw. Arbeitssuchenden liegt der Fokus hier – wie auch bei der Problembeschreibung – auf den Arbeitgeberbedürfnissen, indem auf die Beratungs- und Vermittlungsdienstleistungen des Arbeitgeber-Service (also der Abteilung, an die sich Betriebe mit ihren Stellengesuchen und Personalbedürfnissen wenden und die es in allen Agenturen und sehr vielen Jobcentern gibt) hingewiesen wird.

Relativ ausführlich wird auf die Jobbörse im Internet (und zwei weitere internetbasierte Informationsangebote) hingewiesen, die der Selbstinformation dienen. Dabei wird herausgestellt, dass es zu diesen Jobinformationen auch eine persönliche Betreuung geben kann, „wenn der Kunde dies wünscht“ (S. 45). Allerdings – und darauf wird hier nicht hingewiesen – erfolgt die Beratung abgestuft nach dem rechtlichen Status (arbeitsuchend mit und ohne Leistungsbezug, weitere Voraussetzungen zur Verfügbarkeit). In den

internen Dokumenten zur Vermittlungsarbeit spielen die rechtlichen Voraussetzungen eine wesentliche Rolle. Obwohl also in einem wichtigen Punkt die Darstellung wesentlich verkürzt ist, lässt sich daraus dennoch kein unmittelbares Diskriminierungsrisiko ableiten. Wie es für Programmpapiere nicht untypisch sein dürfte, liegt eher eine betont konfliktfreie Darstellung vor.

7.3.3 Detailanalyse: Erwerbsbeteiligung von Älteren erhöhen

Der Fachkräftemangel wird einerseits mit dem demografischen Wandel – dem schrumpfenden Erwerbspersonenpotenzial – begründet, doch zugleich hält ein anderer Aspekt des demografischen Wandels eine Lösung bereit: **Aufgrund der steigenden Lebenserwartung und dem damit verbundenen Gewinn an gesunden Jahren ist es realistisch, Erwerbsphasen signifikant zu verlängern und Fachkräfte länger in Beschäftigung zu halten.** Tatsächlich ist das Aufschieben des Erwerbsausstiegs auf spätere Lebensjahre – neben einer steigenden Frauenerwerbstätigkeit – der wesentliche Grund für die im Programmpapier berichtete gestiegene Erwerbstätigenquote der 55- bis 64-Jährigen, die inzwischen (2009) bei 56,2 Prozent und damit über dem EU-15-Durchschnitt von 48,0 Prozent lag. Sie bewegt sich damit aber immer noch unter dem Wert des Spitzenreiters (Schweden: 70,0 %). Ihn zu erreichen, würde ein Plus von 1,2 Mio. Beschäftigten in Vollzeit bedeuten.

Mittelbar wird Diskriminierung als Ursache für die (gegenüber der Erwerbsbevölkerung zwischen 15 und 64 Jahren) **unterdurchschnittliche Erwerbsbeteiligung der Älteren ausgemacht:** „Untersuchungen zeigen, dass vermeintliche Defizite älterer Beschäftigter wie höhere Personalkosten, höhere Krankenstände, geringere Produktivität und Mobilität sowie Hürden beim Kündigungsschutz keine echten Hindernisse für die Einstellung oder Weiterbeschäftigung von Älteren sind“ (S. 28). Gemeint ist damit, dass Älteren Defizite unterstellt werden (in erster Linie von Arbeitgebern), diese Defizite real aber nicht bestünden. Deshalb dürften sie keine „echten“ Hindernisse für die Beschäftigung oder Rekrutierung von Älteren sein, sondern allenfalls vorgeschobene Hindernisse. Da es aber keine tatsächlich bestehenden Unterschiede zwischen Älteren und Jüngeren (bzw. „Nicht-Älteren“) sind, ist eine Ungleichbehandlung aufgrund des Alters sachlich nicht zu rechtfertigen. Die Ungleichbehandlung – die folglich eine diskriminierende Ungleichbehandlung ist – erwächst aus Stigmatisierung und statistischer Diskriminierung.

Infolgedessen werden die zentralen **Hebel zur Überwindung der Hemmnisse zum einen im Ausbau von Gesundheitsmanagement und altersgerechten Arbeitsplätzen gesehen.** Sofern dies geschehe, ließe sich der Krankenstand – der aufgrund der durchschnittlich längeren Fehlzeiten unter Älteren höher ist als unter Jüngeren – reduzieren. Die höheren Fehlzeitenquoten der Älteren sind nicht unvermeidbar. Zum Zweiten wird eine **„gezielte Weiterqualifizierung“** propagiert. Hierdurch wird erreicht, dass auch die Älteren in die aktuellen betrieblichen Entwicklungen einbezogen werden und nicht auf ein Abstellgleis geraten. Empfohlen wird, die Schulungen an die Lernbedürfnisse der Älteren anzupassen. Zum Dritten wird eine **„Zertifizierung“ von Unternehmen** angeregt, die sich als beschäftigungsfreundlich für ältere Beschäftigte erwiesen haben. Dies würde die Sichtbarkeit betrieblicher Aktivitäten allgemein und die Attraktivität des zertifizierten Unternehmens im Besonderen erhöhen.

Als **Beitrag der Bundesagentur zur Gestaltung der altersgerechten Arbeitswelt** wird auf das Bundesprogramm „Perspektive 50plus“ verwiesen (S. 30). In dem Bundesprogramm haben sich über einen Zeitraum von zehn Jahren (2005 bis 2015) lokale Netzwerke zur Aktivierung von älteren ALG-II-Beziehenden gebildet, in die Jobcenter, Maßnahmenträger, Betriebe, aber auch Kammern, Verbände und Vereine einbezogen waren. Mit diesem Programm wollte „die damalige Bundesregierung [...] demonstrieren, dass auch Ältere auf dem Arbeitsmarkt eine Chance haben. Diese Erfahrung sollten auch die beteiligten SGB-II-Träger machen. Der in der Arbeitsverwaltung verbreitete ‚Alterspessimismus‘ sollte überwunden werden“ (Knuth et al. 2013, S. 251). Das Programm erwies sich als erfolgreich hinsichtlich der Integrationen und Teilhabeef-

fekte sowie der Kosten. Dennoch ist **fraglich, ob dieses Programm geeignet ist, Fachkräfte** (Personen mit mindestens einer abgeschlossenen Berufsausbildung oder Vergleichbarem) **zu gewinnen** bzw. in Beschäftigung zurückzuführen, da es sich bei der Zielgruppe um Langzeitarbeitslose mit mehrfachen Vermittlungshemmnissen (darunter insbesondere eine fehlende Ausbildung) handelt. Dies stellt die Berechtigung des Programms nicht infrage, wohl aber seine Zuordnung in die Diskussion um den Fachkräftemangel.

Mit der Konzentration auf die arbeitgeberseitigen Personalstrategien als Hebel, um die Erwerbsbeteiligung Älterer zu erhöhen, werden **zwei weitere Hebel** ausgeblendet, die stärker der öffentlichen Arbeitsvermittlung zuzurechnen sind. Der eine Hebel ist, dass **die öffentliche Arbeitsvermittlung durch Qualifizierung, aber auch passgenaue Vermittlung eigene Beiträge dazu leisten kann, die Beschäftigungsfähigkeit (nicht nur) der Älteren zu erhalten**. Aktuelle Förderstatistiken zeigen, dass sich im Laufe der Zeit die Förderung zunehmend auf die höheren Altersgruppen erstreckt, sie aber gleichwohl unterrepräsentiert sind (Mümken und Brussig 2013). Die Vermittlungsstrategien der öffentlichen Arbeitsagentur betonen eine rasche Vermittlung. Kriterien wie Beschäftigungsfähigkeit oder dauerhafte Integration in den Betrieb spielen demgegenüber eine viel geringere Rolle (siehe dazu auch den nächsten Abschnitt 7.5). Der zweite Hebel ist, dass **trotz eines weitgehenden Abbaus einer vorruhestandsformigen Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt noch zwei Elemente verblieben sind, mit denen Älteren eine arbeitsmarktpolitische Förderung versagt wird, obwohl sie noch nicht die Regelaltersgrenze erreicht haben**. Beide beziehen sich auf das SGB II: Zum einen gilt, dass eine Person nicht als „arbeitslos“ registriert wird, wenn sie nach Vollendung des 58. Lebensjahres ein Jahr kein Arbeitsangebot (oder Qualifizierungsangebot) erhalten hat (§ 53a SGB II). Zum Zweiten besteht eine Pflicht zur vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente ab Vollendung des 63. Lebensjahres (§ 12a, siehe Abschnitt 5.3.5.1). Schätzungen besagen, dass im Jahr 2011 ca. 10.000 Personen davon betroffen waren; für die folgenden Jahre ist mit steigenden Zahlen zu rechnen.¹³⁵ Es handelt sich zwar um vergleichsweise kleine Personengruppen, die zudem nicht ohne Weiteres den Fachkräften zuzurechnen sind. **Doch die Regelungen tragen dazu bei, dass ältere Leistungsbeziehende aus der Förderung ausgeschlossen werden**.

Die Darstellung im Programmpapier zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung Älterer lässt keine Diskriminierungsrisiken aufseiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung erkennen. Diese bestehen aber gleichwohl. Dadurch wird die Möglichkeit vergeben, gegen vorhandene Diskriminierungsrisiken zu argumentieren.

7.3.4 Fazit: Diskriminierungsrisiken noch nicht „mitgedacht“

Das Programmpapier richtet sich an die Öffentlichkeit und an andere mit dem Fachkräftemangel befasste Akteure; möglicherweise richtet es sich auch nach innen an Fach- und Führungskräfte innerhalb der BA. Die Argumentation zu den Gründen des Fachkräftemangels und den Hebeln, ihn zu lindern, ist oft stark zugespitzt und vereinfacht, bietet aber auch immer wieder Ansatzpunkte, weitergehende Überlegungen anzuschließen. **Diskriminierungsrisiken und Maßnahmen zur Prävention von Diskriminierung werden selten unmittelbar erkennbar thematisiert**. Anhand einer genaueren Analyse des Ziels, mehr Transparenz auf dem Arbeitsmarkt herzustellen, wurde deutlich, dass das Ziel der Diskriminierungsprävention zwar **noch nicht „mitgedacht“ zu sein scheint, es sich aber nachträglich widerspruchsfrei einfügen lässt**. Die Detailanalyse zum Ziel, die Erwerbsbeteiligung der Älteren zu steigern, hat hingegen gezeigt, dass tatsächlich bestehende Diskriminierungsrisiken Älterer nicht thematisiert werden. Sie offenzulegen würde im Kontrast zum übrigen Tenor stehen. Dies beeinträchtigt die Glaubwürdigkeit des Grundlagenpapiers und lässt es zumindest in diesem Aspekt eher als eine Werbebroschüre als eine Gebrauchsanleitung erscheinen.

135 Steigende Zahlen sind wegen der auslaufenden Schutzwirkung der alten „58er-Regelung“ zu erwarten; siehe hierzu sowie zur Schätzung von 11.000 Personen Brussig (2015). Höhere Schätzungen ermitteln für 2011 ca. 15.000 Personen (Bundesregierung 2014, Tabelle 6, S. 39).

7.4 Dokumente zum Diversity-Management in der BA

7.4.1 Einleitung

Die Bundesagentur für Arbeit betreibt seit längerem aktiv ein Diversity-Management, also eine Personalarbeit, die darauf gerichtet ist, Chancengleichheit für die Beschäftigten in ihrer Entwicklung innerhalb der BA zu gewährleisten und gezielt die Vielfalt der Belegschaft der BA zu erhöhen und als Ressource zu nutzen. **Diversity-Management** steht mit einer antidiskriminierenden Personalpolitik in engem Zusammenhang und wird in diesen Zusammenhang von der BA gestellt. Beiden Konzepten gemeinsam ist das **Ziel der Chancengleichheit**, dem sich der Arbeitgeber gegenüber den Beschäftigten verpflichtet sieht. Diversity-Management geht darüber hinaus, indem nicht einfach nur Benachteiligungen entlang der im AGG genannten Merkmale vermieden werden sollen, sondern zielgruppenübergreifend das Organisationshandeln verändert werden soll. Grund dafür ist, dass die Vielfalt der Beschäftigten als eine Ressource betrachtet wird, die genutzt werden soll.

Zur Analyse des Diversity-Managements lässt sich eine Vielzahl von Dokumenten heranziehen, die ihrerseits der hier verfolgten Differenzierung von Dokumenten in „Grundlagenpapiere“, „Fachkonzepte“ und „Handlungsanweisungen“ ungefähr entsprechen. Zur Verfügung stehen

- Konzeptpapiere einschließlich von Selbstdarstellungen im Diskurs über Diversity-Management mit dem Ziel, anderen Akteuren das Diversity-Management in der BA zu erläutern und es damit den anderen Akteuren zu erleichtern, selbst ein Diversity-Management einzuführen,¹³⁶
- Sammlungen von Praxisbeispielen zur Illustration,
- Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen,¹³⁷
- Flyer und Kurzbroschüren,¹³⁸
- Internetauftritte¹³⁹
- sowie eine Darstellung von Qualifizierungsangeboten, die speziell von der BA für diese Analyse bereitgestellt wurde.

136 Bundesagentur für Arbeit – Geschäftsbereich Personal/Organisationsentwicklung (2012): Handlungsempfehlung zum Aufbau eines Diversity Managements in der Bundesverwaltung. Oktober 2012, Bundesagentur für Arbeit (2010): Diversity Management in der BA. Nürnberg.

137 HEGA 01/09 – 16 (Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im Rahmen des Diversity Managements der BA), HEGA 02/10 – 15 (Vereinbarung zur Integration von Menschen mit Schwerbehinderung in der BA).

138 Personalpolitik der BA (2010), Rückkehr in den Beruf (2009), Kurzbroschüre „Demografiesensibles Personalmanagement und Diversity Management in der BA“ (2010), Kurzbroschüre „Telearbeit und mobiles Arbeiten“ (2011).

139 Siehe etwa „Demografiesensibles Personal- und Diversity Management bei der Bundesagentur für Arbeit (BA)“: <http://www.charta-der-vielfalt.de/service/publikationen/jung-alt-bunt/gute-praxis-im-oeffentlichen-sektor-und-im-sozialen-bereich/demografiesensibles-personal-und-diversity-management.html>, allerdings führt der hier gesetzte Link auf die Personalarbeit der BA ins Leere (möglicherweise für Externe nicht einsehbar): http://www.arbeitsagentur.de/nn_545202/Navigation/zentral/Servicebereich/Ueber-Uns/Personal/Personal-Nav.html (automatische Weiterleitung auf: <https://www.arbeitsagentur.de/web/content/DE/Detail/index.htm?errorPage=true>).

Das eingangs für die Dokumentenanalyse genannte Problem, dass einzelne Dokumente weitgehend kontextfrei betrachtet werden, stellt sich hier in besonderer Weise. Flyer und Kurzbroschüren sollten gerade hinsichtlich der Lücken, die sie lassen, nicht überbewertet werden, denn Flyer und Kurzbroschüren sind notwendigerweise auf Schlagworte verkürzt. Konzeptpapiere wiederum könnten zu den Handlungsempfehlungen und Geschäftsanweisungen in Beziehung gesetzt werden, um nicht nur den Inhalten der Konzeptpapiere, sondern auch ihrer Umsetzung nachzugehen. Eine umfassende Bewertung des Diversity-Managements ist im Rahmen dieses Projektes jedoch nicht möglich. In diesem Abschnitt der Dokumentenanalyse wird daher einem Kompromiss dergestalt gefolgt, dass ein Dokument im Zentrum steht, auf andere verfügbare Dokumente zum Diversity-Management jedoch zurückgegriffen wird.

Im Mittelpunkt dieses Abschnittes steht die „**Handlungsempfehlung zum Aufbau eines Diversity-Managements in der Bundesverwaltung**“. Es ist das umfangreichste und von den als Konzeptpapieren einzustufenden Dokumenten das neueste Dokument. Es wird zunächst formal und inhaltlich vorgestellt und anschließend einer kritischen Bewertung unterzogen.

7.4.2 Funktion und Inhalt der „Handlungsempfehlung zum Aufbau eines Diversity-Managements in der Bundesverwaltung“

Das Dokument ist ein Beitrag zum Nationalen Aktionsplan Integration, zu dessen Erarbeitung Dialogforen einberufen wurden, von denen eines unter dem Titel „Migranten im öffentlichen Dienst“ stand. Hierfür hat die BA die besagten Handlungsempfehlungen erarbeitet und am Beispiel des Diversity-Managements der BA dargestellt.¹⁴⁰ In diesem Dokument werden die Notwendigkeit von Diversity-Management begründet, seine konkrete Ausgestaltung in der Bundesagentur für Arbeit beschrieben und Schritte zur Implementierung eines Diversity-Managements benannt. Diese inhaltlichen Kerne sollen zunächst zusammengefasst werden.

7.4.2.1 Notwendigkeit des Diversity-Managements

Die Notwendigkeit von Diversity-Management wird an verschiedenen Stellen begründet, darunter auch explizit in einem Unterabschnitt mit der Überschrift „Argumente für die Einführung von Diversity Management“ (S. 4f.). Genannt werden (in dieser Reihenfolge):

1. **verbesserte Außendarstellung der Verwaltung,**
2. **Steigerung der Qualität der Bürger- bzw. Kundenorientierung,**
3. **Erhöhung der Arbeitgeberattraktivität und bessere Positionierung als moderner Arbeitgeber am Bewerbermarkt,**
4. **Optimierung des Personalmanagements,**
5. **Steigerung der Kreativität und Innovationsfähigkeit bei Problemlösungen,**
6. **Umgang mit Veränderungssituationen wird verbessert,**
7. **Förderung und Nutzung der vorhandenen vielfältigen Potenziale der Beschäftigten.**

140 Dieses Dokument ist also sowohl ein Konzeptpapier als auch eine Selbstdarstellung nach außen, um im öffentlichen Diskurs das Konzept des Diversity-Managements zu erläutern.

Die ersten beiden Punkte stellen die Wirksamkeit (Effektivität) und Legitimität bzw. die „Gemeinwohlorientierung“ (ebd., S. 4) heraus: Die Pluralität und Multiethnizität der Gesellschaft soll sich auch im Personal der Verwaltung niederschlagen; Diversity-Management ist ein Mittel dazu. Eine auf Diversity gerichtete Personalpolitik eröffnet Chancen für Personen aller gesellschaftlichen Gruppen, und umgekehrt hat sich die öffentliche Arbeitsvermittlung mit Personen aus nahezu allen Schichten und Milieus zu beschäftigen, sodass das Verständnis für die Vielfalt von Lebenssituationen von Arbeitssuchenden höher ist, wenn die Beschäftigten ebenfalls vielfältig sind.

Die nächsten beiden Punkte (und der letzte Punkt) sprechen personalpolitische Aspekte an und zielen darauf, geeignete Beschäftigte für die BA zu finden und zu behalten. Im Hintergrund steht die Aussicht des Fachkräftemangels, aufgrund dessen das Finden und Halten von Beschäftigten wichtiger wird.

Der fünfte und sechste Punkt betonen Effizienzgewinne durch Diversity (schnellere, bessere, akzeptiertere Lösungen). Hierfür wird pauschal auf „zahlreiche Befragungsergebnisse und Studien“ verwiesen. Zu vermuten ist jedoch, dass die Effizienzgewinne durch Diversity nicht aufgrund von Vielfalt allein entstehen (dann würde maximale Vielfalt den maximalen Nutzen bringen), sondern stützender und ermöglichender Randbedingungen bedürfen. Welche Randbedingungen dies sein könnten, wird nicht thematisiert. Der siebte Punkt zielt auf eine bessere Mitarbeitermotivation und -bindung. Auch hier wird nicht ausgeführt, wie dies konkret zu erreichen ist.

7.4.2.2 Ausgestaltung

Das Diversity-Management folgt zunächst einer an Lebensphasen orientierten Personalpolitik. Der „psychologische Vertrag“ zwischen Beschäftigten und Arbeitgebern – die oftmals impliziten wechselseitigen Erwartungen zur Sicherstellung von Motivation und Leistung – ist situationsabhängig und variiert in jeder Lebensphase (ebd., S. 8). Hieraus leitet sich beispielsweise die Notwendigkeit eines Betrieblichen Gesundheitsmanagements ab.

Doch darüber hinaus gibt es Besonderheiten für bestimmte Gruppen von Beschäftigten. Das Konzeptpapier nennt Beschäftigte mit Migrationshintergrund sowie schwerbehinderte Menschen. Beispielsammlungen und Flyer führen außerdem Mütter, aber auch homosexuelle Beschäftigte an. Hier bestehen jeweils spezifische Risiken der Ungleichbehandlung, die durch Führungsarbeit und teilweise spezifische Maßnahmen zu vermeiden sind.

7.4.2.3 Implementation

Die Einführung von Diversity-Management ist mit hohen Herausforderungen verbunden, da Diversity-Management „Verhaltensänderungen erfordert und auf eine veränderte Verwaltungskultur abzielt“ (ebd., S. 11). Dies ist auch dadurch bedingt, dass Diversity-Management ganzheitlich ist und folglich an vielen unterschiedlichen Stellen Veränderungen nach sich zieht. Risiken für die Umsetzung ergeben sich aus der Themenkonkurrenz zu anderen Veränderungsvorhaben, aber auch aus der notwendigen Diskussion über „Werte, Identität und Führungskultur“ (ebd., S. 11). Voraussetzungen für eine erfolgreiche Implementierung sind „eine transparente Kommunikation, klare Rollenverteilung und Auftragsformulierungen, die Einbindung der Führungskräfte und Möglichkeiten der verstärkten Mitarbeiterpartizipation“ (ebd., S. 11).

Für die Implementation werden „zentrale Bausteine“ benannt, die gewissermaßen als Fahrplan dienen können, die aber – anders als ein Fahrplan – keine genauen Abfahrts- und Durchgangszeiten beinhalten, sondern eher eine grobe Struktur der Implementation beinhalten. Diese Bausteine umfassen

- Klärung der Anforderungen und Zielsetzungen,
- klare interne Kommunikation und Einbeziehung aller am Prozess Beteiligten sowie der Mitarbeiter_innen,
- Erfolgsmessung und Evaluation als Grundlage für die Weiterentwicklung und Institutionalisierung von Diversity-Management.

7.4.3 Kritische Bewertung

Wie in den übrigen Abschnitten der Dokumentenanalyse, stützt sich auch hier die Bewertung auf die vorliegenden Dokumente und nicht auf die tatsächliche Implementation des Diversity-Managements. Welche Besonderheiten, Widersprüche und Reibungspunkte lassen sich auf dieser Grundlage im Diversity-Konzept der BA erkennen?

Zunächst ist festzustellen, dass die Notwendigkeit zum Diversity-Management nicht kohärent, d. h. in allen Dokumenten gleichermaßen, begründet wird. In dem hier zugrunde liegenden Konzeptpapier wird in dem entsprechend betitelten Unterabschnitt („Argumente für die Einführung von Diversity-Management“) als Erstes auf die Verpflichtung zum Diversity-Management aufgrund der spezifischen Aufgabendefinition der BA und der damit verbundenen „Gemeinwohlorientierung“ verwiesen (siehe S. 248). In demselben Dokument, und in den übrigen vorliegenden Dokumenten zum Diversity-Management, wird zuvor – im einleitenden Teil – ausschließlich auf die personalpolitische Motivation und die erhofften Effizienzgewinne abgestellt. Die personalpolitische Motivation ist an eine ganz bestimmte Fachkräftekonstellation gebunden (Fachkräftemangel unter herkömmlichen Bewerber_innen unter der Bedingung des demografischen Wandels), und die erhofften Effizienzgewinne entstehen vermutlich nicht durch Diversity allein, sondern erst unter unterstützenden Rahmenbedingungen, die aber nicht explizit thematisiert werden. Lediglich die normative Begründung der Gemeinwohlorientierung ist „robust“ in dem Sinne, dass Diversity auch unabhängig von den Effizienzwirkungen zu verfolgen ist. Die normative Begründung wird als erste Begründung an der entsprechend gekennzeichneten Stelle genannt, tritt ansonsten und in den übrigen Dokumenten (und im Unterschied zu den anderen Begründungen) jedoch eher in den Hintergrund.

Dies ist möglicherweise dadurch bedingt, dass das Diversity-Konzept der BA wie ein Unternehmenskonzept behandelt wird. Die öffentliche Verwaltung mit ihrer Gemeinwohlorientierung unterliegt aber stärkeren Legitimationsansprüchen der Öffentlichkeit als die Personalpolitik anderer Großorganisationen, insbesondere anderer Großunternehmen.

Weiterhin fehlt vielfach die Konkretion des Diversity-Managements, trotz der vorhandenen Beispielsammlungen, Auflistungen möglicher Maßnahmen und detaillierten Beschreibung möglicher Schritte zum Aufbau eines Diversity-Managements. Hierzu gehört etwa, dass nicht deutlich wird, wie das Diversity Management institutionalisiert wird. Angenommen, die zahlreichen Maßnahmen zur Förderung schwerbehinderter Beschäftigter wären umgesetzt – würde dann das Diversity-Management implementiert sein, oder bräuchte es dann noch zusätzliche Elemente, etwa eine entsprechende Stabsstelle, ein Diversity-Reporting oder Ähnliches? Eine Lücke in den Ausführungen besteht darin, dass es keine Aussagen zum Beschwerdemanagement gibt, was ein Standardelement des Diskriminierungsschutzes ist.

Zur fehlenden Konkretion gehört auch, dass Nachweise zur Umsetzung des Diversity-Managements nur sehr spärlich oder gar nicht erbracht werden. Dies betrifft auch eine Diskussion, anhand welcher Indi-

katoren Diversity nachgewiesen werden kann, und Zahlen zur Entwicklung von Diversity-Indikatoren.¹⁴¹ Eine Evaluation des Diversity-Managements – obwohl als ein Baustein der Implementation benannt (s. o.) – liegt nicht vor. Ein erwartbares – aber in den vorliegenden Dokumenten nicht thematisiertes – „Problem“ stellt der Mitarbeiterdatenschutz dar. Es gibt legitime Interessen von Mitarbeiter_innen, Diversity-relevante Angaben (etwa zur Religion und zur sexuellen Orientierung) nicht immer und nicht allen gegenüber oder überhaupt nicht zu machen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Schulungsangebote, die sich dem Diversity-Management (und der Sensibilisierung für Diskriminierungsrisiken von Arbeitsuchenden) widmen, nahezu durchgängig freiwillig sind. Lediglich für Beschäftigte, die im Fallmanagement tätig sind (Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement im SGB II bzw. Interne ganzheitliche Integrationsberatung im SGB III) sind Qualifizierungen zur interkulturellen Arbeit bzw. zu den Auswirkungen von Migration und Geschlecht auf die Vermittlung verpflichtend.

7.4.4 Fazit: Bundesagentur ist ein Vorreiter im Diversity-Management

Die Bundesagentur für Arbeit betreibt seit Langem ein modernes Diversity-Management in ihrer Personalpolitik und beteiligt sich aktiv am öffentlichen Diskurs. Im Bereich des öffentlichen Dienstes ist die BA mit dem Entwicklungsstand des Diversity-Konzepts einer der Vorreiter. Dies muss als wirksamer Beitrag zur Antidiskriminierung und Chancengleichheit gegenüber den bei der BA Beschäftigten angesehen werden. Jedoch sind die genauen Ausmaße und Wirkungen des Diversity-Management aus den vorliegenden Unterlagen nicht erkennbar, da keine allgemein zugängliche Wirkungsanalyse vorliegt.

Durch die Entwicklung geeigneter Indikatoren, Zeitreihen zu diesen Indikatoren, einer besseren Verankerung des Diversity-Managements sowie der Antidiskriminierung in Schulungen würde die Implementation des Diversity-Managements verstärkt werden. Diese Vorschläge entsprechen den Entwicklungen der letzten Jahre, soweit sie aus den vorliegenden Dokumenten erkennbar sind.

7.5 Analyse eines Fachkonzepts: das Beispiel Arbeitsvermittlung

7.5.1 Funktion und Inhalt des Fachkonzepts

Das Leitkonzept zur Arbeitsvermittlung dient dazu, Abläufe und Mindeststandards beim Vorgehen der Vermittlungsfachkräfte zu definieren. Die vollständige Bezeichnung lautet „**Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). Leitkonzept Arbeitsvermittlung und Vermittlung von schwerbehinderten Menschen (Nicht-Reha)**“ (BA 2013).¹⁴² Es ist für den in-

141 Ein einfacher Indikator ist der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund. Hierzu werden auch Angaben vorgelegt. Demnach betrug der Anteil der Beschäftigten mit Migrationshintergrund 2012 ca. 8 Prozent aus über 70 Nationen (LF zum Diversity-Management, 2012, S. 10). Diese Zahl findet sich auch im Leitfaden von 2010 („Diversity Management in der BA“, S. 11), wo zusätzlich „Tendenz steigend“ vermerkt ist. Für 2013 wird eine Verdopplung berichtet: 16 Prozent, Beschäftigte kommen aus 76 Nationen (Praxisbeispiel Diversity Management – vielfältige Potenziale erkennen und fördern, 2013, S. 68). Dieser massive Sprung innerhalb sehr kurzer Zeit ist vermutlich eher auf eine neue (und wahrscheinlich verbesserte) Erfassung zurückzuführen und weniger auf eine veränderte Rekrutierungspolitik.

142 Zitiert wird nach der Fassung vom 20.12.2013 (Version 8.0): http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mje1/~edisp/16019022dstbai613932.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI613935

ternen Gebrauch erstellt, aber öffentlich zugänglich. Das Dokument im Umfang von 35 Seiten (inklusive Anlagen) ist in drei Abschnitte gegliedert. Im ersten – kurzen – Teil werden Zielsetzung und Gegenstand des Fachkonzepts erläutert; im zweiten Teil, der mit 25 Seiten zugleich der umfangreichste Teil ist, wird das Fachkonzept vorgestellt. Der zweite Teil ist in drei Unterabschnitte gegliedert. Im ersten Unterabschnitt wird das Vorgehen der Vermittlungsfachkräfte gegenüber den Arbeitsuchenden normiert; dies wird unter dem Begriff des „**4-Phasen-Modells der Integrationsarbeit**“ eingeführt. Dies ist der Kern, der im Folgenden ausführlicher vorgestellt wird. Im zweiten Unterabschnitt werden die Beziehungen definiert, die die Vermittlungsfachkräfte im Zuge der Arbeitsvermittlung mit anderen Dienstleistern innerhalb der Arbeitsagentur eingehen, wie z. B. dem Arbeitgeber-Service, dem Ärztlichen Dienst oder auch beim Rechtskreiswechsel. Es werden also die „Schnittstellen“ des 4-Phasen-Modells beschrieben. Der dritte Unterabschnitt verweist darauf, dass die möglichen Maßnahmen, mit denen die Integration von Arbeitsuchenden unterstützt wird, auf den jeweiligen Unterstützungsbedarf abgestimmt sind; dies wird als „Produktkatalog“ bezeichnet. Der Produktkatalog enthält also Informationen darüber, für wen wann welche Förderleistungen und Vorgehensweisen empfohlen werden können. Der dritte und mit zwei Seiten kürzeste Teil des Fachkonzepts enthält allgemeine Aussagen zum Einsatz der Förderleistungen sowie zur operativen Führung im Rahmen der Integrationsarbeit. Das Fachkonzept ist rechtskreisübergreifend, d. h., es gilt gleichermaßen für das Versicherungssystem des SGB III und für die Grundsicherung des SGB II.

Mit dem Fachkonzept werden **drei Ziele** verfolgt: (a) die Umsetzung der gesetzlichen Aufträge des SGB III und des SGB II zu unterstützen, (b) den Fach- und Führungskräften ein Instrument für ihre Arbeit – sowohl der Vermittlungsarbeit als auch der Steuerung der Vermittlungsarbeit – zu geben sowie (c) den Bürger_innen ein hochwertiges Dienstleistungsangebot anzubieten (S. 4 sowie 7 f.). Die Vermittlungsarbeit wird als „strukturierter Problemlösungsprozess“ begriffen (S. 9); das Problem bzw. das Ziel der Integrationsbemühungen besteht darin, „Arbeitslosen, Arbeitsuchenden und erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine ziel- und ergebnisorientierte Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen und die aus Beitrags- und Steuermitteln zu finanzierenden passiven Leistungen zu reduzieren“ (S. 9).

Der Kern des Fachkonzepts ist das sog. **4-Phasen-Modell**, mit dem das Vorgehen der Integrationsarbeit normiert wird. Wie der Name schon sagt, ist die Integrationsarbeit in vier Phasen strukturiert. In der ersten Phase wird das **Profiling** durchgeführt, in der zweiten Phase das **Integrationsziel** definiert, in der dritten Phase wird die **Strategie ausgewählt**, um auf Basis des Profilings das definierte Ziel zu erreichen, und in der vierten Phase wird die **Strategie umgesetzt** (S. 8 bis 22). Bei diesen Phasen handelt es sich um Prozessschritte, die aufeinander aufbauen und für die immer wieder zu überprüfen ist, ob sie (noch) angemessen sind oder modifiziert werden müssen; insofern handelt es sich um einen zirkulären, sich stetig wiederholenden Prozess (S. 9). Dass die einzelnen Schritte als „Phasen“ bezeichnet werden, liegt vermutlich daran, dass in jedem Schritt Klärungen zwischen den verschiedenen Akteuren und Entscheidungen durch die Vermittlungsfachkraft stattfinden. Das Konzept wird als bundeseinheitlicher Mindeststandard beschrieben, der dezentral angepasst werden kann. Maßgeblich ist der jeweilige „individuelle Unterstützungsbedarf der Kundin bzw. des Kunden“ (S. 5).

In der Phase 1, dem **Profiling**, nimmt die Vermittlungsfachkraft zunächst eine Stärkenanalyse des_ der Kund_in vor. Diese erfolgt bereits mit Blick auf den „Zielberuf, dem auf Basis der bisherigen Tätigkeiten die besten Integrationschancen eingeräumt werden“ (S. 9). Anschließend wird im Gespräch erhoben, was einer Integration im Wege steht und im Rahmen der Integrationsarbeit bearbeitet werden kann. Maßstab ist ein „tatsächlich der Integration im Wege stehender vermittlungsrelevanter Handlungsbedarf bezogen auf den Zielberuf (...) mit den besten Integrationschancen“ (S. 10). Auf Grundlage der erhobenen Stärken und festgestellten Handlungsbedarfe („Potenziale“) wird eine Integrationsprognose gegeben. Diese drückt sich in der Zuordnung des_ der Kund_in zu einer von sechs „Profillagen“ aus (siehe Abbildung 6). Die Profillagen wiederum sind Grundlage für die Handlungsstrategien in Phase 3.

In der zweiten Phase wird das **Ziel der Integrationsarbeit** festgelegt. „Die Zieloption ist dabei immer eine arbeitsmarktliche Zielstellung“ (S. 14), das primäre Ziel ist die Integration in den ersten Arbeitsmarkt, also in eine ungeförderte Beschäftigung (S. 15). Dies umfasst auch Selbstständigkeit, geringfügige sowie kurzfristige Beschäftigung, aber auch die Aufnahme einer Ausbildung oder eines Studiums. Es werden die Ziele mit der höchsten Erfolgsaussicht verfolgt und in einer Zielvereinbarung festgehalten.

In der dritten Phase werden die **Strategien festgelegt**, um die Ziele zu erreichen. Jeder festgestellte vermittlungsrelevante Handlungsbedarf soll notwendigerweise zu einer Strategie (oder Handlung bzw. Maßnahme) führen, mit der das jeweilige Vermittlungshemmnis abgebaut wird: „Somit entscheidet der individuelle Handlungsbedarf der Kundin bzw. des Kunden über Art und Umfang seiner persönlichen Umsetzungsstrategie“ (S. 16). Für die Umsetzung wird ein Zeitrahmen vorgesehen („Umsetzungsfahrplan“, bzw. „individueller Integrationsplan“, S. 16 ff.), der in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten wird.

In der vierten Phase („Umsetzen und Nachhalten“) wird die **vereinbarte Strategie umgesetzt** und es wird laufend überprüft, ob die Grundlage für die gewählte Strategie (Profiling und Zielauswahl) zutrifft.

Abbildung 6: Definition der Profillagen

	Marktprofil	Aktivierungsprofil	Förderprofil	Entwicklungsprofil	Stabilisierungsprofil	Unterstützungsprofil
Integrationsprognose	Integration in den ersten Arbeitsmarkt	Integration in den ersten Arbeitsmarkt			Heranführen an Erwerbstätigkeit	
	<= 6 Monate	<= 6 Monate	<= 6 Monate	<= 12 Monate	<= 12 Monate	> 12 Monate
Schlüsselgruppe						
Handlungsbedarf						
Qualifikation			x	x	x	x
Leistungsfähigkeit			x	x	<u>x</u>	x
Motivation		x				
Rahmenbedingungen			x	x	x	<u>x</u>
Zusammenspiel der Handlungsbedarfe in den Schlüsselgruppen	möglich		eins davon	mindestens 2 Handlungsbedarfe	mindestens 3 Handlungsbedarfe oder Schwerpunkt bei Leistungsfähigkeit	mindestens 3 Handlungsbedarfe oder Schwerpunkt bei Rahmenbedingungen
	integrationsnahe Profillage			komplexe Profillage		

Quelle: S. 12, vereinfachte Darstellung.

Umgesetzt werden die vier Phasen in **Beratungsgesprächen**. Im **Erstgespräch** sollen alle Schritte bis zum Abschluss der Eingliederungsvereinbarung durchlaufen werden (also vom Profiling über die Zielauswahl bis zur Auswahl der Umsetzungsstrategie). In den **Folgegesprächen** wird die Umsetzung der getroffenen Vereinbarungen überprüft, geklärt, ob das Profiling, das Ziel und die Zielauswahl noch zutreffen, und die weiteren Schritte verabredet. Neben der Eingliederungsvereinbarung nutzt die Vermittlungsfachkraft Beratungsvermerke, die elektronisch gespeichert werden (VerBIS). VerBIS unterstützt das Erstellen der Beratungsvermerke, indem bereits vorgenommene Klärungen (z.B. zum Profiling oder zum Zielberuf) übernommen werden bzw. vom Computerprogramm zur Übernahme angeboten werden. Die automatisch übertragenen Angaben können durch die Vermittlungsfachkraft individuell geändert und erweitert werden.

Im weiteren Verlauf des Fachkonzepts werden die **Schnittstellen zu anderen Akteuren** beschrieben. Einbezogen werden der Rechtskreiswechsel, also die Fallübergabe an das Jobcenter bei auslaufendem Arbeitslosengeldanspruch und festgestellter Bedürftigkeit, die Schnittstelle zur Zentralen Auslands- und Fachvermittlung (ZAV), die bei der Vermittlung besonderer Berufsgruppen unterstützt (internationaler Personalservice, Managementvermittlung, Künstlervermittlung sowie schwerbehinderte Akademiker_innen), die Schnittstelle zum Arbeitgeber-Service, um reibungslose und passgenaue Vermittlungsvorschläge an personalsuchende Arbeitgeber zu unterbreiten, und die Schnittstellen zum Ärztlichen Dienst (ÄD), zum Berufspsychologischen Service (BPS) und zum Technischen Beratungsdienst (TBD). Der Ärztliche Dienst wird eingeschaltet, wenn eine weitergehende sozialmedizinische Aufklärung erforderlich ist, der BPS erstellt im Wesentlichen sowohl psychologische Gutachten als auch Gutachten über Kompetenzen (siehe Abschnitt 4.3.3.3, speziell S. 96 ff.). Der Technische Beratungsdienst unterstützt die Integrationsarbeit durch Beratungen zu Anforderungen an die Arbeitsplatzgestaltung der zu vermittelnden Person; diese Unterstützung erfolgt durch Fallbesprechungen mit der Vermittlungsfachkraft, Teambesprechungen und Schulungen. Jede dieser Stellen wird im Fachkonzept kurz mit ihren Dienstleistungen beschrieben.

7.5.2 Elemente der Prävention von Diskriminierung

Das Fachkonzept zur Integrationsarbeit geht nicht explizit auf Diskriminierungsrisiken oder die Prävention vor ihnen ein. Zwar wird das Ziel der Gleichbehandlung angesprochen, indem als Norm formuliert wird: „In gleich oder ähnlich gelagerten Fällen erfahren Kundinnen und Kunden eine faire Gleichbehandlung, egal in welcher Dienststelle sie um Unterstützung nachfragen“ (S. 7). Allerdings bezieht sich die Norm der Gleichbehandlung auf eine Gleichheit innerhalb der Organisation. Es soll ein einheitliches Vorgehen überall in der Bundesrepublik erreicht werden. Ob die Behandlung selbst diskriminierungsfrei ist, ist damit noch nicht gesagt.

Dennoch enthält es **eine Reihe von Elementen, durch die Risiken einer sachlich nicht angemessenen und auf den Einzelfall nicht abgestimmten Behandlung (Diskriminierungsrisiken) vermieden werden.** Hierzu gehört vor allem die Betonung, dass es sich bei dem Fachkonzept um „**Mindeststandards**“ handelt, die entsprechend lokaler Besonderheiten angepasst werden sollen (siehe oben, S. 252). Mehrfach wird gesagt, dass es sich um ein „**lernendes System**“ handelt (S. 4, 17); die Vorgaben darin sind also nicht auf Dauer festgelegt. Dies ist als Element der Diskriminierungsprävention zu werten, weil das Konzept offen ist gegenüber besonderen Anforderungen oder neuen Entwicklungen, die sich einstellen können, etwa aufgrund einer starken Zunahme von Geflüchteten. Das Konzept ist nicht so starr, dass Änderungen nicht angebracht werden könnten. Dieses Element des Fachkonzepts steht nicht im Widerspruch zu dem eben genannten Punkt, dass bundesweit einheitliche Standards erreicht werden sollen, da es sich bei den einheitlichen Standards um Mindeststandards handelt.

Hervorzuheben ist auch, dass die **Integrationsarbeit sich an den „individuellen Unterstützungsbedarfen“ auszurichten** hat. Die Integrationsarbeit hat sich am Einzelfall zu orientieren und angemessen zu erfolgen. So heißt es beispielsweise zur Umsetzung der gefundenen Strategien: „Über allen Umsetzungsfahrplänen steht immer die Devise, dass bestehende Möglichkeiten einer situationsangemessenen, passgenauen Vermittlung Vorrang vor der Durchführung einer Handlungsstrategie bzw. eines Handlungsstrategie-Bündels haben“ (S. 18). Ein Aspekt der angestrebten Individualität ist, dass bei bestimmten Elementen eine **flexible Abfolge** zugelassen wird: „Liegen mehrere vermittlungsrelevante Handlungsbedarfe vor, so hat die Vermittlungs-/Beratungsfachkraft zu entscheiden, in welcher Abfolge die festgestellten Handlungsbedarfe abgebaut werden müssen, um das übergreifende arbeitsmarktliche Ziel zu erreichen“ (S. 17). **Bei der Individualisierung der Integrationsstrategien handelt es sich um ein Element des Diskriminierungsschutzes**, weil dadurch Typisierungen, die vorgenommen und mit denen Personen klassifiziert werden, aufgebrochen werden können. Die „Profillagen“ sind eine derartige Typisierung und ihnen werden typische Umsetzungsstrategien zugeordnet, doch die typischen Vorgehensweisen werden nur dann befürwortet, wenn und insofern sie individuell angemessen sind.

Eine **zunehmende Sensibilisierung für Diskriminierungsrisiken** wird schließlich deutlich, wenn man sich die „Änderungshistorie“ anschaut, also die aktuelle Version des Fachkonzepts mit früheren Fassungen vergleicht. Für die aktuelle Auswertung war von den früheren Fassungen nur die Version 5 (vom 22.10.2010) verfügbar, aber die hier zugrunde gelegte Version 8 (20.12.2013) listet auf der letzten Seite die Änderungen gegenüber der Vorgängerversion auf. Einige der Änderungen lassen sich als Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes verstehen. Zu diesen Änderungen gehören (S. 35):

- die sprachliche Gleichstellung von Frau und Mann,
- der Verzicht auf eine Priorisierung der Handlungsbedarfe, d. h., es wird bei der Bearbeitung der Vermittlungshemmnisse auf eine Vorgabe über die Reihenfolge verzichtet und eine den individuellen Bedarfen angemessene Aktivierung ermöglicht,
- stärkere Orientierung auf die vorhandenen Stärken der Kund_innen, was etwa bewirkt, dass behinderte Menschen nicht zwingend aufgrund ihrer Behinderung bewertet werden (nämlich dann nicht, wenn sie für die Erwerbsarbeit irrelevant ist, was im Einzelfall zu prüfen ist).

Weitere Änderungen beziehen sich auf die Schnittstellen, die zum Teil konkretisiert wurden und zum Teil neu aufgenommen wurden.

7.5.3 Diskriminierungsrisiken

Wenn im Folgenden die Beschreibung der Diskriminierungsrisiken umfangreicher ausfällt als die Beschreibung des Diskriminierungsschutzes, dann bedeutet das nicht, dass die Risiken überwiegen. Über die spezifischen Auswirkungen des Fachkonzepts und seine Umsetzung durch die Fach- und Führungskräfte ist nur wenig, speziell unter Diskriminierungsaspekten praktisch nichts bekannt (siehe Abschnitt 4.3.3).

Praktisch relevante Widersprüche werden nicht thematisiert

Das Fachkonzept wendet sich in drei Richtungen. Es strebt danach, die Vorgaben des Gesetzgebers zu erfüllen (Gesetzestreue, Rechtmäßigkeit), es will den Fach- und Führungskräften ein Arbeitsinstrument an die Hand geben und zugleich den Bürger_innen ein hochwertiges Dienstleistungsangebot bieten. Diese Zielsetzung ist widersprüchlich in dem Sinn, dass eine Widerspruchsfreiheit bzw. Konvergenz dieser Ziele erst aktiv herzustellen ist (durch Ausdeutung der rechtlichen Grundlagen, durch Arbeitsanweisungen und durch Ermittlung des Bürgerwillens). Sie ist nicht von vornherein gegeben. Die Unbestimmtheit bzw.

potenzielle Widersprüchlichkeit der Zielsetzungen ist eine wesentliche Quelle der „Dilemmata“, in denen sich die Vermittlungsarbeit bewegt (siehe Abschnitt 4.2.4). Sie ist nicht hintergebar. Sie nicht zu thematisieren, ist insofern ein Diskriminierungsrisiko, als die zwingend erforderliche Ausdeutung unterschiedlicher Erwartungen und Interpretationen von Fachkräften und Kund_innen nicht transparent wird bzw. der einzelnen Fachkraft überlassen bleibt.

Eine Akzentverschiebung, wie der potenzielle Zielkonflikt aufgelöst wird (nämlich zulasten der Bürger_innen), deutet sich dadurch an, dass diejenigen, an die sich die Integrationsarbeit richtet, nur an einer Stelle, nämlich bei der Aufzählung der Adressat_innen, als „Bürgerinnen und Bürger“ bezeichnet werden (sowie einer weiteren, in der es um das Berufsinformationszentrum geht, das unabhängig von einem (Geld-) Leistungsanspruch genutzt werden kann und allen offensteht, S. 32). Ansonsten werden die „Bürger als Kunden“ angesprochen, wie es auf S. 7 explizit heißt. Auch dies wird rechtskreisübergreifend verwendet, d. h., Unterschiede zwischen versicherten Arbeitslosen und Personen in der Grundsicherung bleiben rechtlich zwar erhalten, werden aber sprachlich eingeebnet. Eine kurze und prägnante Bezeichnung der Adressat_innen des Integrationskonzepts ist zweifellos schwierig, aber die übliche Redeweise von „Kundinnen und Kunden“ suggeriert eine Konsumentenmacht, die nicht besteht. Gerade die möglichen Konflikte im Profiling, bei der Zielauswahl und der Umsetzungsstrategie werden nicht thematisiert; eine Einigung wird unterstellt. Dies birgt Diskriminierungsrisiken für Personen, für die der individuelle Bedarf schwer oder aufwendig zu ermitteln ist, und/oder wenn andere Sozialleistungsträger (siehe Glossar, S. 345) oder Dienstleistungserbringer einbezogen werden müssen. Dies kann man etwa für behinderte Menschen, Ausländer_innen, aber etwa auch für Trans*Personen vermuten.

Erfolgskriterium für das Integrationsziel bleibt unklar

An mehreren Stellen wird gesagt, dass das Integrationsziel das mit der „höchsten Erfolgsaussicht“ ist (S. 10, 15), aber es wird nicht deutlich, woran die Erfolgsaussicht beurteilt wird. Zu vermuten – aufgrund der Bedeutung für die Zuordnung zu Profillagen – ist, dass die Integrationswahrscheinlichkeit zeitlich beurteilt wird und dass dann die höchste Erfolgsaussicht dort besteht, wo die schnellste Vermittlung möglich erscheint. Hierzu heißt es allgemein: „Rechtliche Ansprüche bzw. besondere Zielgruppen sind dabei angemessen zu berücksichtigen“ (S. 15), aber es fehlen Kriterien wie Qualifikation, Entwicklung der Beschäftigungsfähigkeit oder Nachhaltigkeit der Beschäftigung, die ebenso herangezogen werden könnten, um den „Erfolg“ einer Integration zu bewerten. Dies ist ein generelles Risiko der Abwertung vorhandener Qualifikationen und lässt sich kaum auf spezifische Gruppen begrenzen. Allerdings ist zu verweisen auf Trans*Personen, die sich aufgrund ihrer veränderten Geschlechtsidentität auch beruflich umorientieren, dies aber in Vermittlungsstrategien der Arbeitsvermittler_innen unberücksichtigt bleibt (siehe den Expertenworkshop zu Transgender, Abschnitt 3.3).

Dehnbare Handlungsvorgaben

Zu den Zielen des Fachkonzepts gegenüber den Fachkräften gehört, „Handlungssicherheit und Orientierung“ zu geben (S. 7). Diese stellt sich aber angesichts sehr dehnbarer Handlungsvorgaben nicht ein, so etwa, wenn es heißt, dass das Ziel der Integrationsarbeit „immer eine arbeitsmarktliche Zielstellung“ umfassen muss (S. 14). Es wäre sicher zu eng, stets direkt eine Arbeitsmarktintegration anzustreben, wenn zunächst die Kinderbetreuung oder eine Eignungsfeststellung (Klärung der gesundheitlichen Leistungsfähigkeit) geklärt werden muss. Es ist aber andererseits nicht klar, wann der Arbeitsmarktbezug eines Kundenproblems nicht mehr gegeben ist und wer dies festlegt. Junge Personen in Phasen beruflicher Orientierung, ältere Beschäftigte auf der Suche nach einem Arbeitsplatz, der es ihnen besser als bisher erlaubt, die Rente zu erreichen, könnten dies anders bewerten als die Vermittlungsfachkräfte. Auch die Vorgabe, dass die Umsetzungsplanung „realistisch und ambitioniert“ erfolgen soll (S. 16) und generell „angemessen“ sein soll (z. B. S. 5), bedarf einer weiteren Konkretisierung, etwa durch Übung und Erfahrung, Richtlinien im Detail, permanente Selbstverständigung im Team oder in professionsbezogenen Gemeinschaften (also z. B. auf Fachtagungen oder innerhalb von Berufsverbänden). Dadurch ließen sich auch Diskriminierungsrisiken

von weichen Handlungsvorgaben benennen und vermeiden. Aus dem Fachkonzept geht nicht hervor, wie die Konkretisierung der weichen Handlungsvorgaben erfolgen soll.

Verzicht auf Beispiele

In dem Fachkonzept wird nicht mit Beispielen gearbeitet, um praktische Anwendungsfälle zu illustrieren. Nun bergen Beispiele das Risiko, als willkürlich ausgewählt zu erscheinen, zumal das Fachkonzept alle denkbaren Fälle der Integrationsarbeit (unter Personen, die keine Rehabilitand_innen sind) abzudecken beansprucht. Beispiele bieten aber den Vorteil, die vielfältigen Lebenskonstellationen abzubilden, in denen das Integrationskonzept zum Tragen kommt. Beispiele könnten helfen, das Vorgehen in typischen und diskriminierungsanfälligen Situationen zu erläutern, etwa zum Vorgehen bei der Auswahl möglicher Zielberufe, zur Berücksichtigung individueller Interessen oder zum Umgang mit Einschränkungen in der räumlichen und zeitlichen Verfügbarkeit. (Zu den Vorteilen des Arbeitens mit Beispielen siehe das folgende Dokument zum Umgang mit gewaltbetroffenen Frauen, Abschnitt 7.6.)

Ein weiteres Problem ist nicht speziell den Diskriminierungsrisiken zuzuordnen, obwohl es für die Integrationsarbeit relevant sein kann. Der wechselseitige Bezug von Profiling und Zielberuf gleicht einem Henne-Ei-Problem: Das Profiling soll auf Grundlage des Zielberufs (bzw. der Zieltätigkeit) durchgeführt werden, und das Profiling soll Grundlage für die Zielbestimmung sein. In der Tat handelt es sich um einen zirkulären Prozess, denn eine Stärken-Schwächen-Analyse erfordert einerseits eine Zieltätigkeit, andererseits dient sie dazu, die Zieltätigkeit zu bestimmen. Das Fachkonzept sieht Rückkopplungsschleifen vor und greift damit den zirkulären Charakter des Zusammenhangs von Zielfindung und Profiling auf, doch es legt von vornherein Prioritäten fest (übergeordnetes Vermittlungsziel, Profiling vor Zielbestimmung), die die Mitsprache von Kund_innen erschweren.

7.5.4 Fazit: Diskriminierungsrisiken durch fehlende Individualisierung

Das stark strukturierte Vorgehen und das Profiling bergen die Gefahr, dass individuelle Bedarfe nicht ausreichend erfasst werden und sich die Vermittlung – entgegen der proklamierten Absicht – doch nicht am Einzelfall ausrichtet. Dies ist ein Problem, das alle Personen betrifft, die die Dienstleistungen der Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen wollen oder müssen. Es wird dann zu einem Diskriminierungsrisiko im hier verstandenen Sinne, wenn in einigen Personengruppen die Gefahr der fehlenden individuellen Bedarfsabklärung besonders hoch ist. Wegen des zusätzlichen Aufwands ist dies etwa für Ausländer_innen, Ältere und behinderte Menschen zu vermuten.

Die Betonung der Zielpluralität des Fachkonzepts, die Orientierung der Integrationsarbeit am Einzelfall sowie die ermöglichte Flexibilität sowohl in der organisatorischen Umsetzung als auch in der Fallbearbeitung begrenzen das Diskriminierungsrisiko, selbst wenn es sich nicht aufheben lässt. Demgegenüber mögen die verbleibenden Diskriminierungsrisiken weniger schwer wiegen. Sie bestehen darin, dass es an Transparenz über mögliche Konflikte und an diskriminierungsfesten Handlungsrichtlinien fehlt. Die verbleibenden Spielräume zur Ausdeutung des Fachkonzepts sind größer, als es das Fachkonzept suggeriert, und solange sie nur implizit bleiben, besteht die Gefahr, dass in der Arbeit vor Ort einseitig zulasten der Arbeitssuchenden und zugunsten bürokratisch-organisationaler Erwägungen gehandelt wird. Dieser Konflikt lässt sich nicht grundsätzlich auflösen, aber er würde vermutlich gemildert werden, wenn das Ziel der Antidiskriminierung deutlich und konkret im Fachkonzept verankert werden würde.

7.6 Analyse von Dienstanweisungen: gewaltbetroffene Frauen

7.6.1 Inhalt und Ziel

Von häuslicher Gewalt betroffene Frauen befinden sich in einer Lebenslage, die den Standardannahmen des Gesetzgebers und den Organisationsroutinen der Jobcenter zuwiderlaufen. Die Erreichbarkeit der Frauen kann – wegen des kurzfristigen Auszugs aus der Wohnung, wegen vorenthaltener Post – eingeschränkt sein, unter Umständen haben sie keinen Zugriff auf ihren Anteil an den Sozialleistungen, die für die Bedarfsgemeinschaft insgesamt ausgezahlt werden, und möglicherweise sind die in der Eingliederungsvereinbarung getroffenen Vereinbarungen hinfällig, und es tritt besonderer und akuter Unterstützungsbedarf auf. Eine Anwendung des SGB II, die hierauf keine Rücksicht nimmt, würde für die betroffenen Frauen ein erhebliches Diskriminierungsrisiko aufgrund einer unangemessenen Gleichbehandlung mit anderen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen bedeuten. Es gilt daher, die Besonderheiten der Lebenslage von gewaltbetroffenen Frauen zu benennen, Verfahrensregeln zu finden, die im Rahmen des SGB II bleiben (müssen), und Handlungsprinzipien sowie Kriterien zu verdeutlichen, um ein selbstständiges Handeln der Fachkräfte zu ermöglichen.

Diesem Ziel dient das Dokument **„Fragen und Antworten zu den Regelungen des SGB II mit Blick auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen“**. Obwohl nicht als Dienstanweisung formatiert, ist anhand des Aufbaus und der Formulierungen davon auszugehen, dass es ebenso wie reguläre Dienstanweisungen den Status als Weisung hat, mit der der Ermessensspielraum von Fachkräften gelenkt werden soll. Das Dokument wird deshalb auch als „Verfahrensrichtlinie“, „Anweisung“ o.Ä. bezeichnet.

7.6.2 Elemente zur Prävention von Diskriminierung

Das Dokument ist in sechs Abschnitte gegliedert, in denen jeweils praktische Fragen beantwortet werden (Auflösung der Bedarfsgemeinschaft mit dem Partner, Trägerzuständigkeit, Zumutbarkeitskriterien, Eingliederungsvereinbarung und Eingliederungsleistungen, Geldzahlungen, weitere Einzelfragen). An dieser Stelle sollen nicht die einzelnen Fragen und Antworten wiedergegeben werden, sondern summarisch und anhand konkreter Textstellen geprüft werden, ob auf die Vielfalt der Lebenssituationen eingegangen wird, ob Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes erkennbar sind und verbleibende Diskriminierungsrisiken für die betroffenen Frauen sichtbar werden (siehe oben zu den Zielen und zum Vorgehen in der Dokumentenanalyse, Abschnitt 7.2).

Auf die Vielfalt der Lebenssituationen wird bereits dadurch eingegangen, dass sich die Verfahrensrichtlinie einer besonderen Lebenssituation mit gegenüber anderen erwerbsfähigen Hilfebedürftigen erheblichen Diskriminierungsrisiken widmet. Insofern – durch das Eingehen auf eine besondere Lebenssituation und deren Folgen für die Anwendung des SGB II – ist bereits das Dokument insgesamt zumindest ein erster Schritt zur Prävention vor Diskriminierungsrisiken, indem **Besonderheiten dieser Lebenssituation** benannt werden. Im Folgenden wird untersucht, ob sich über das Herausheben und Benennen dieser besonderen Lebenssituation hinaus auch Elemente finden lassen, die konkret zur Prävention vor Diskriminierung gewaltbetroffener Frauen im SGB II beitragen.

Handlungsprinzipien verdeutlicht

Durch das gesamte Dokument hindurch werden Grundsätze formuliert, an denen sich die Fachkräfte ausrichten sollen.¹⁴³ Hierzu gehört etwa die Aussage: „**Der Schutz der Frauen (...) muss höchste Priorität haben**“ (S. 8, Bedeutung noch dadurch unterstrichen, als es der letzte Satz des Dokuments ist), oder auch „Es ist immer darauf zu achten, dass kein Rückschluss [durch den Partner aufgrund von Angaben des Jobcenters] auf den Aufenthalt der Frau erfolgen kann“ (S. 8) bzw. „Dem Partner einer betroffenen Frau sowie Dritten dürfen vom Träger der Grundsicherung unter keinen Umständen Auskünfte zum Aufenthaltsort der Frau erteilt werden“ (S. 8). Ein weiteres Handlungsprinzip drückt sich in Formulierungen aus, dass für die Betreuung durch das Jobcenter „**die individuelle Situation (entscheidend ist)**“ und eine „auf die individuelle Lage der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten angepasste ganzheitliche Betreuung“ zu leisten ist. Dieses Handlungsprinzip ist bereits im Fachkonzept zur Integrationsarbeit verankert, gewinnt im vorliegenden Zusammenhang aber noch einmal ein besonderes Gewicht. Zudem wird auf diese Weise das Vorgehen gegenüber gewaltbetroffenen Frauen rückgekoppelt an die ohnehin geltenden Normen des SGB II, was sich auch daran zeigt, dass die allgemeinen Grundsätze des SGB II auch hier gelten („keine generelle Orientierungsphase“, S. 4; „Mit jedem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten soll (...) eine Eingliederungsvereinbarung (EinV) abgeschlossen werden. (...) Weigert sich eine Arbeitslosengeld-II-Bezieherin (...), so werden die Maßnahmen und Pflichten in einem Verwaltungsakt festgelegt“, S. 4). Als weiteres Handlungsprinzip lässt sich eine **unbürokratische Flexibilität** feststellen. So darf etwa eine Antragstellung nicht daran scheitern, dass der angegangene Leistungsträger sich für nicht zuständig erklärt (S. 6).¹⁴⁴ Im Dokument wird daran erinnert, dass eine Antragstellung nicht an eine bestimmte Form gebunden ist und die Anträge an den zuständigen Leistungsträger weiterzuleiten sind: „Keinesfalls darf die Entgegennahme eines Antrags wegen zweifelhafter Zuständigkeit verweigert werden“ (S. 6). Ein anderes Beispiel bezieht sich darauf, dass Leistungen grundsätzlich auf das Konto der Leistungsberechtigten vorzunehmen sind.¹⁴⁵ Hat eine Frau keinen Zugriff auf das familiäre Konto, wird auch auf die Möglichkeit verwiesen, die Leistungen auf das Konto des Frauenhauses zu überweisen.

Beispiele verwendet

Während sich in den Handlungsprinzipien die Grundsätze ausdrücken, an denen sich die Vermittlungsfachkräfte orientieren sollen, werden sie mit Beispielen konkretisiert. Beispielsweise wird benannt, wann eine Arbeitsstelle unzumutbar ist: „Seelische Gründe bezogen auf eine bestimmte Arbeitsstelle können beispielsweise vorliegen, wenn diese *in der Nähe der Wohnung/des Arbeitsplatzes* des (Ehe)Mannes liegt, wenn die Frau wegen Gewalterfahrung in der Beziehung zum Zeitpunkt der Unterbreitung des Stellenangebotes im Frauenhaus oder bei Freunden, Bekannten oder Verwandten Zuflucht gesucht hat. Seelische Probleme wegen einer Gefährdung der Frau können auch entstehen, wenn die *Arbeitsstelle öffentlich zugänglich oder die Lage und Verteilung der Arbeitszeit sehr ungünstig* ist“ (S. 4, Hervorhebung im Original). Das Beispielhafte dieser Aufzählung wird dadurch unterstrichen, indem der Grundsatz verdeutlicht wird: „Im Übrigen ist eine Arbeit auch dann nicht zumutbar, wenn ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht. Dies hängt aber von den Umständen des Einzelfalls ab“ (S. 4). Es handelt sich also nicht um eine abschließende Aufzählung, was einer schematischen Beurteilung durch die Fachkräfte entgegenwirkt.

Beispiele durchziehen das ganze Dokument. Sie konkretisieren Formulierungen, die für sich nebulös erscheinen mögen, etwa wenn es heißt: „In der EinV können auch Leistungen für Mitglieder der Bedarfsgemeinschaft (...) festgelegt werden“, indem verwiesen wird auf „z. B. die Kinder, die sich mit ihrer Mutter im Frauenhaus aufhalten“ (S. 4). Sie illustrieren komplizierte Sachverhalte (siehe oben, Beispiele für unzumutbare Arbeit) oder sie

143 Diese Grundsätze werden nicht als „Grundsätze“ oder „Handlungsprinzipien“ formuliert und systematisch begründet. Sie werden lediglich in der hier vorgenommenen Dokumentenanalyse als „Handlungsprinzip“ bezeichnet.

144 Dies könnte der Fall sein, wenn der bisherige Wohnort und das Frauenhaus als neuer gewöhnlicher Aufenthaltsort unterschiedlichen Jobcenter-Zuständigkeiten angehören.

145 Ausnahmen sind Barzahlungen in Notfällen sowie Fälle, in denen eine Person ohne eigenes Verschulden kein Konto bei einer Bank einrichten kann (S. 6).

verweisen auf die Vielfalt von Möglichkeiten, wenn etwa darauf verwiesen wird, dass für medizinische Gutachten nicht zwingend der Ärztliche Dienst der BA einzuschalten ist, sondern auch die Gutachten anderer Träger genutzt werden können (S. 3 f.). An einer beispielhaft konstruierten Fallkonstellation wird beschrieben, wie sich Zuständigkeiten und Leistungsansprüche bei einem Umzug in ein Frauenhaus verändern, wobei zusätzlich danach differenziert wird, ob die Frau Zugriff auf ihren Anteil der für die (ehemalige) Bedarfsgemeinschaft ausbezahlten Hilfen hat (S. 5). Auf diese Weise werden die Fragen, die für eine korrekte Leistungsberechnung zu beantworten sind, kurz, plastisch und über den dargestellten Einzelfall hinausweisend beantwortet.

Kriterien verwendet

Neben den allgemeinen Grundsätzen und den Beispielen werden Kriterien eingeführt, die sich nicht unmittelbar aus dem SGB II erschließen, in konkreten Fällen aber bei der Beurteilung helfen sollen. Das zentrale Kriterium wird gleich zu Beginn benannt: „Der Umzug in ein Frauenhaus wird als Manifestation des Trennungswillens gewertet, so dass hier regelmäßig von einer dauerhaften Trennung auszugehen ist“ (S. 2). Die dauerhafte Trennung ist Voraussetzung und Anlass, um die Leistungsansprüche (und die Integrationsstrategie) neu zu beurteilen. Allerdings wird damit sicher nicht das ganze Spektrum abgebildet, um häusliche Gewalt und einen Trennungswillen zu erkennen; dies ist z.B. auch anhand von Schilderungen der Betroffenen erkennbar. Man kann aber davon ausgehen, dass es im Sinne der Prävention von Diskriminierung besser ist, über ein Kriterium zu verfügen, um zu beurteilen, wie schwerwiegend die häuslichen Belastungen sind (selbst wenn dadurch Gewalterfahrungen nicht vollständig erfasst werden können), als auf ein solches Kriterium zu verzichten.

Bezug zum gesetzlichen Auftrag hergestellt

Immer wieder wird der Bezug zu den Normen des SGB II hergestellt. Dies geschieht in zweifacher Absicht. Zum einen wird der Spielraum innerhalb des SGB II verdeutlicht, wenn es bei der Erläuterung der Zumutbarkeitsanforderungen von Frauen im Frauenhaus (und an der konkreten Textstelle von Frauen mit Kindern) etwa heißt: „Für Mütter mit Kindern gilt nach § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II, dass die Erziehung der Kinder nicht gefährdet werden darf. Die Formulierung ‚... in der Regel ...‘ lässt ausreichenden Spielraum für Entscheidungen im Einzelfall (mit Verweis auf das SGB VIII Kinder- und Jugendhilfegesetz“ (S. 3). Zum anderen wird auf das SGB II verwiesen, um zu verdeutlichen, dass die gewaltbetroffenen Frauen nicht außerhalb des SGB II stehen (wenn sie Leistungen beziehen), sondern die dort geltenden Grundsätze auch für sie gelten. Dies betrifft etwa die Pflicht zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, die auch in diesem Dokument artikuliert wird („Mit jedem erwerbsfähigen Leistungsberechtigten soll gem. § 15 SGB II eine Eingliederungsvereinbarung abgeschlossen (EinV) werden“ mit anschließendem Hinweis auf die Möglichkeit, die Eingliederungsvereinbarung einseitig als Verwaltungsakt festzulegen, S. 4). Durch den laufenden Bezug auf das SGB II wird erreicht, dass die hier vorliegenden Anweisungen eine integrierte Anwendung des SGB II auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen sind, und nicht ein Programmpapier mit unklarer Verbindlichkeit oder ein Fachkonzept mit fachlichen Standards, die selbst wieder der Interpretation bedürfen.

Das Dokument bezieht sich explizit auf den Umgang mit gewaltbetroffenen *Frauen* im SGB II. In den Fachdiskussionen um häusliche Gewalt wird sehr oft angesprochen, dass hiervon auch ein – allerdings sehr kleiner – Teil von Männern betroffen ist. Aus dem Kontext heraus wird man jedoch nicht schlussfolgern können, dass das vorliegende Dokument, das ausschließlich Frauen thematisiert, Männer in gleicher Lage diskriminiert. Ein zentraler Sachverhalt trifft auf Männer nicht zu (Umzug in ein Frauenhaus), doch aus den Regelungen zum Umgang mit gewaltbetroffenen Frauen lässt sich unmittelbar ableiten, wie gegenüber gewaltbetroffenen Männern zu verfahren ist. Die Situationen im Einzelfall mögen sich noch einmal unterscheiden von dem, was in dem vorliegenden Dokument als typisch und beispielhaft herausgestellt worden ist, doch das kann ebenso für gewaltbetroffene Frauen gelten.

Weiterhin ist festzuhalten, dass das vorliegende Dokument von dem Standardfall „Umzug in ein Frauenhaus“ ausgeht. Häusliche Gewalterfahrungen führen nur selten zu diesem radikalen Schritt, häufiger

dürfte der Umzug zu Freund_innen, Verwandten und Bekannten oder auch der Verbleib im gemeinsamen Haushalt sein. Dass der Umzug in ein Frauenhaus im vorliegenden Dokument einen zentralen Stellenwert hat, liegt sicher daran, dass sich leistungsrechtliche Konsequenzen daran knüpfen (Auflösung der Bedarfsgemeinschaft, u. U. Wechsel des zuständigen Trägers). Die erforderlichen Schritte bei Anzeichen häuslicher Gewalt ohne Auszug bzw. Trennung betreffen eher den Beratungsprozess als das Leistungsrecht. Man kann davon ausgehen, dass das vorliegende Dokument die Sensibilität der Vermittlungsfachkräfte auch für Gewaltkonstellationen erhöht, die hier nicht benannt werden.

7.6.3 Fazit: ein Positivbeispiel zum Umgang mit Diskriminierungsrisiken

Das Dokument bezieht sich auf eine spezielle Lebenssituation häuslicher Gewalt. Es handelt sich hier um eine Extremsituation, die, wenn sie nicht berücksichtigt werden würde, zu einer Reihe unangemessener Entscheidungen der Jobcenter gegenüber den betroffenen Frauen führen könnte, etwa hinsichtlich der Erreichbarkeit, des Aufrechthaltens von Eigenbemühungen um eine Arbeitsaufnahme usw. Das Nichterfüllen dieser Anforderungen kann sanktioniert werden. Dies wäre aber eine nicht angemessene Gleichbehandlung und mithin diskriminierend.

Insofern ist das Dokument bereits durch seine thematische Festlegung **eine Maßnahme zur Prävention dieser Diskriminierungsrisiken**. Obwohl nicht als Dienstanweisung formatiert, ist es anhand des Aufbaus und seiner Formulierungen als Dienstanweisung zu bewerten.

Nicht nur durch das Thema, auch durch die Behandlung des Themas erweist sich die vorliegende Verfahrensrichtlinie als eine Maßnahme des Diskriminierungsschutzes. Dies wird daran erkennbar, dass Handlungsgrundsätze formuliert, Beispiele aufgeführt sowie Kriterien benannt werden und immer wieder der Bezug zum SGB II hergestellt wird, um den Umgang mit gewaltbetroffenen Frauen so zu regeln, dass die Rechte der betroffenen Frauen im SGB II geschützt werden.

Es ist gerade die Verbindung von Handlungsgrundsätzen, Beispielen, Kriterien und Gesetzesbezug, anhand derer verdeutlicht wird, welche Grundsätze auszudeuten sind. Es wird weiterhin verdeutlicht, dass die konkreten Einzelhandlungen, die anhand von Beispielen versinnbildlicht werden, Grundsätzen zu folgen haben. Die Einschätzungen sind anhand von objektivierbaren Kriterien vorzunehmen. Dies alles erfolgt innerhalb und nicht jenseits des allgemeinen Rahmens des SGB II. **Gerade durch die Verbindung dieser Elemente wird ein wirksamer Diskriminierungsschutz** – zumindest zunächst auf dem Papier und auf der Ebene der Dienstanweisungen – **erreicht**.

7.7 Eine kurze vergleichende Auswertung: latente Diskriminierungsrisiken und differenzierter Diskriminierungsschutz

Jedes der untersuchten Dokumente wendet sich an andere Adressat_innen, bearbeitet andere Fragestellungen und hat eine jeweils eigene Verbindlichkeit in den getroffenen Aussagen. Trotz ihrer Unterschiedlichkeit wurden sie unter einer gemeinsamen Fragestellung untersucht, nämlich hinsichtlich der Diskriminierungsrisiken und der Maßnahmen zur Prävention von Risiken.

In keinem der drei Dokumente dominierte der Präventionsgedanke, er wurde bestenfalls als randständiges Thema angesprochen und selten überhaupt explizit thematisiert. Dennoch ist festzustellen, dass

alle drei Dokumente in ihrem Gesamttenor erkennbar der Antidiskriminierung verpflichtet sind. Ob es um das Ausschöpfen der Fachkräftereserven, die Orientierung am Einzelfall in der Integrationsarbeit oder um den Schutz von gewaltbetroffenen Frauen geht, stets steht im Vordergrund, auf den Einzelfall abgestimmte, sachlich angemessene Dienstleistungen zu gewährleisten und allen Personen, die die öffentliche Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen wollen oder müssen, real gleiche Chancen zu eröffnen.

Gleichwohl sind **Diskriminierungsrisiken** vor allem in dem ersten und zweiten der untersuchten Dokumente erkennbar. Sie bestehen zusammenfassend in Folgendem:

- **Herunterspielen oder Verschweigen von Konflikten und Widersprüchen**, die der Vermittlungsarbeit inhärent sind,
- **allgemeine und latent widersprüchliche Handlungsanweisungen**, die einer weiteren Ausdeutung bzw. Konkretisierung bedürfen,
- **Verzicht auf aussagekräftige Beispiele** für exemplarisches Handeln,
- **formaler und teilweise intransparenter Bezug auf die gesetzlichen Grundlagen** der öffentlichen Arbeitsvermittlung.

Die Diskriminierungsrisiken bestehen zunächst in der Orientierung an bürokratisch-organisatorischen Erwägungen und mithin einer Vernachlässigung von Vermittlungsaufgaben, die einen besonderen Aufwand erfordern, wie sie für komplexe Lebenssituationen typisch sind. Davon können zwar im Prinzip alle Personen betroffen sein, doch gibt es ein höheres Risiko der Betroffenheit unter Personengruppen, in denen komplexe Lebenssituationen öfter zu vermuten sind, also etwa unter Personen anderer ethnischer Herkunft, unter behinderten Menschen oder auch unter Trans*Personen. Ein Abbau der Diskriminierungsrisiken speziell für diese Personengruppen würde vermutlich auch die Risiken anderer, nicht im AGG benannter Personengruppen auf eine nicht angemessene Behandlung senken.

Anhand des Dokuments zur Anwendung des SGB II auf die besondere Situation gewaltbetroffener Frauen wurde deutlich, wie **praktizierter Diskriminierungsschutz** in Dienstanweisungen aussehen kann. Zentrale Bestandteile sind:

- **Orientierung an Handlungsgrundsätzen, die von den Rechten der betroffenen Personen ausgehen**,
- **Aufstellen von objektivierbaren Kriterien**, anhand derer Sachverhalte eingeordnet werden können,
- Arbeiten mit **aussagekräftigen Beispielen**, um exemplarisches Handeln gerade in potenziellen Konfliktfällen und „Grauzonen“ zu verdeutlichen,
- **konsequenter Rückbezug auf die gesetzliche Grundlage**, um zu verdeutlichen, dass sich die von der Arbeitsvermittlung anzustrebenden Handlungsweisen innerhalb und nicht außerhalb der gesetzlichen Grundlage bewegen,
- **eine organische Verbindung dieser Elemente**, aus der heraus der Zusammenhang deutlich wird, in dem die Fach- und Führungskräfte handeln sollen.

Sicher ist es unrealistisch zu erwarten, dass Handlungsprinzipien widerspruchsfrei und so konkret formuliert werden können, dass sie keiner weiteren Ausdeutung bedürfen. Derartige Dokumente wären praktisch unbrauchbar und damit eher ein Diskriminierungsrisiko als ein Beitrag zur Prävention. Doch das

Beispiel der Handlungsanweisungen zum Umgang mit gewaltbetroffenen Frauen zeigt, dass es gelingen kann, gleichzeitig konkret und allgemein zu formulieren und dadurch zu verdeutlichen, wie das Ermessen der Fachkräfte ausgeübt werden soll. Auch wenn die beiden anderen in die Detailuntersuchung einbezogenen Dokumente dieses Niveau an Diskriminierungsschutz nicht erreichen, können sie doch in diese Richtung weiterentwickelt werden, da der Grundgedanke des Diskriminierungsschutzes auch in ihnen deutlich erkennbar ist.

Wäre es erstrebenswert, für eine Vielzahl von komplexen Lebenslagen oder für die im AGG benannten Diskriminierungsmerkmale jeweils eigenständige Dienstanweisungen zu erarbeiten? Hierauf gibt es keine eindeutige Antwort, die sich auf ein Ja oder Nein reduzieren ließe. Eigenständige Dienstanweisungen bieten sich dann an, wenn eine Lebenssituation gleichzeitig komplex, aber auch spezifisch genug ist, um mögliche Diskriminierungsrisiken und Gegenstrategien benennen zu können. Da dies nicht für alle Situationen bzw. Lebenslagen der Fall ist, wird sich eine entsprechende Dienstanweisung nicht nur nicht lohnen, sondern auch zu einer Dokumentenvielfalt beitragen, die die Wahrnehmung der relevanten Anweisungen erschwert.

Zu erwarten ist außerdem, dass eine organisationsinterne Auseinandersetzung mit Diskriminierungsrisiken und Antidiskriminierung, die bei ausgewählten Personengruppen (etwa bei Behinderten und gewaltbetroffenen Frauen) ansetzt, die Sensibilität in der Organisation auch für andere diskriminierungsrelevante Merkmale erhöht und die Qualität der Vermittlungsarbeit letztlich so verbessert, dass praktisch alle Personen davon profitieren.

Es ist abschließend zu betonen, dass **Dokumente** (Programmpapiere, Fachkonzepte, Handlungsanweisungen) **nur ein Bestandteil des Diskriminierungsschutzes** sein können. Antidiskriminierungsfeste Dokumente verbürgen noch kein diskriminierungsfreies Handeln, aber sie sind Ausweis der Absichten der öffentlichen Arbeitsvermittlung, auf die sich sowohl die Beschäftigten der öffentlichen Arbeitsvermittlung, die Öffentlichkeit als auch diejenigen, die die Dienste der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen wollen oder müssen, beziehen können.

8 Fallstudien in Arbeitsagenturen und Jobcentern

8.1 Fragestellungen und Vorgehen

Das folgende Kapitel gibt die zentralen Ergebnisse der acht Kurzfallstudien wieder, die zwischen Januar und März 2016 im Rahmen des vorliegenden Projekts durchgeführt wurden. Die in diesem Rahmen geführten leitfadengestützten Experteninterviews wurden in vier Regionen durchgeführt; in jeder dieser Regionen – genauer Agenturbezirke – wurden zwei Einrichtungen, die Arbeitsagentur und eines der im Agenturbezirk liegenden Jobcenter, einbezogen. Hiermit waren die beiden Rechtskreise der Arbeitsverwaltung (vgl. Abschnitt 1.2) gleichmäßig in die Untersuchung einbezogen. Um innerhalb des Bereichs der Jobcenter neben den „Gemeinsamen Einrichtungen“ auch die Organisationen in rein kommunaler Trägerschaft zu berücksichtigen, wurde die Befragung auch bei einem „zugelassenen kommunalen Träger“ durchgeführt. Der Auswahl der vier Regionen lag die Zielsetzung zugrunde, eine möglichst breite Vielfalt – hinsichtlich geografischer Lage, Stadt-Land-Unterschieden und der Arbeitsmarktsituation – einzufangen. In jeder Einrichtung wurden Interviews mit vier verschiedenen Akteuren angestrebt, darunter mit:

- einem_einer Vertreter_in der Geschäftsführungsebene,
- dem_der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA),
- einer Vermittlungsfachkraft im Ü25-Bereich¹⁴⁶,
- einer auf den Bereich Reha-SB spezialisierten Vermittlungsfachkraft.¹⁴⁷

Außer in einer Einrichtung konnten überall vier Interviews realisiert werden. Hinsichtlich der gewünschten Akteure gab es einige Abweichungen: So gab es in drei der vier Jobcenter keine Vermittlungsfachkraft Reha-SB; aus diesem Grund fanden in einem Jobcenter nur drei Interviews statt und in drei Jobcentern wurde ersatzweise jeweils ein Interview mit einer anders spezialisierten Vermittlungsfachkraft geführt. Die Gesamtzahl der Interviews betrug somit 31. Die meisten Interviews dauerten rund 60 Minuten, in einigen Fällen auch etwas länger (maximal 75 Minuten).

146 Die Zuständigkeit der Vermittlungsfachkräfte ist organisatorisch grob nach Altersgruppen der Kund_innen differenziert, wobei die Grenze bei 25 Jahren angesetzt ist. Die hier gemeinten Vermittlungsfachkräfte sind also für über 25 Jahre alte Arbeitsuchende zuständig.

147 Personen, die Leistungen zur Teilhabe am Arbeitsleben erhalten und/oder eine Schwerbehinderung aufweisen, werden spezialisierten Vermittlungsfachkräften bzw. spezialisierten Vermittlungsteams zugewiesen (Reha-/SB-Teams). Die Vermittlungsfachkräfte verfügen über Spezialkenntnisse zu Fragen der Rehabilitation und kennen Kooperationspartner wie z. B. den Integrationsfachdienst.

Der Leitfaden, der den Interviews zugrunde lag, enthielt zum einen Fragen nach Maßnahmen und Vorkerungen, mit denen Arbeitssuchende vor Diskriminierungen durch die öffentliche Arbeitsvermittlung geschützt werden (sollen); zum anderen bezogen sich die Fragen auf potenzielle Diskriminierungsrisiken in ausgewählten Handlungsfeldern der Vermittlungsarbeit. Zu jedem der Handlungsfelder hatte das Forscherteam anhand einschlägiger Vorkenntnisse und aufgrund theoretischer Überlegungen eine These zu potenziellen Diskriminierungsmechanismen entwickelt, zu welcher die interviewten Personen nach einer kurzen Erläuterung um Stellungnahme gebeten wurden. Darüber hinaus sollte eine offene Frage der Ermittlung möglicher weiterer Handlungsfelder der Vermittlungsarbeit mit Diskriminierungsrisiken dienen.¹⁴⁸ Auf diese Weise konnte in den meisten Fällen eine sehr offene Gesprächssituation hergestellt werden, in der die Interviewpartner_innen auch ihre eigenen inhaltlichen Prioritäten zum Themenfeld Diskriminierung einbringen konnten. Teilweise wurde hierdurch die Aufmerksamkeit des Forscherteams auf weitere Diskriminierungsrisiken gerichtet, die es bei der Entwicklung des Leitfadens noch nicht im Blick gehabt hatte. Von allen Interviews wurden mit Einverständnis der Interviewpartner_innen, denen Vertraulichkeit und Anonymisierung von Zitaten zugesichert wurde, Tonaufzeichnungen erstellt, die wörtlich transkribiert wurden. Die Transkriptionen wurden unter Zuhilfenahme des Softwareprogramms MAXQDA inhaltsanalytisch ausgewertet.

Den Interviews lag eine informierte Einwilligung der Befragten zugrunde. Hierzu ist allerdings einschränkend anzumerken, dass die Experteninterviews – wie es bei wissenschaftlichen Untersuchungen im Bereich der Bundesagentur für Arbeit allgemein üblich ist – zum wesentlichen Teil durch die BA-Zentrale in Nürnberg angebahnt wurden, die auf Basis einer diesbezüglichen „Wunschliste“ des Forscherteams die einzelnen Einrichtungen kontaktiert hat. Inwieweit solche „Anfragen“ der Zentrale für die Geschäftsführungen der Arbeitsagenturen und Jobcenter verpflichtenden Charakter haben (oder auch abgelehnt werden können), entzieht sich der Kenntnis des Forscherteams. Was die Teilnahme der einzelnen Interviewpartner_innen unterhalb der Geschäftsführungsebene angeht, ist zu vermuten, dass ihr – insbesondere in den kleineren untersuchten Einrichtungen – oft eine Verpflichtung durch die_ den jeweilig_ en Vorgesetzte_n zugrunde lag.

Die befragten Personen wurden spätestens zehn Tage vor dem Interviewtermin durch Zusendung eines Unterstützungsschreibens der Auftraggeberin, in dem der Hintergrund und die Ziele des Projekts erläutert wurden, sowie einer Kurzfassung des Leitfadens informiert. In diesen schriftlichen Unterlagen wurde genau wie in der Interviewsituation selbst das Thema Diskriminierung offen angesprochen. Es wurde also nicht versucht, diesen – möglicherweise Abwehrreflexe auslösenden – Begriff gegenüber den Befragten zu vermeiden und sich der Erhebung von Diskriminierungsrisiken durch Fragen zu auf den ersten Blick „harmlosen“ Gegenständen quasi „durch die Hintertür“ zu nähern. Eine offene Vorgehensweise erschien nicht zuletzt auch aus forschungsethischer Sicht angezeigt. Anfängliche Abwehrreflexe, die bei einigen Interviewten durchaus zu beobachten waren, konnten durch eine sachliche und jede „Moralisierung“ vermeidende Form der Fragestellung in der Regel ausgeräumt bzw. deutlich abgeschwächt werden. Hierbei war hilfreich, herausstellen zu können, dass es in der Befragung nicht um die Erhebung individuellen Fehlverhaltens ging.

Der empirische Teil der Studie basiert also auf Äußerungen grundsätzlich auskunftsbereiter Personen; es wurden keine Beobachtungen von – potenziell diskriminierenden – Handlungen (z. B. in Beratungsgesprächen) durchgeführt. Durch die inhaltliche Analyse einschlägiger sprachlicher Äußerungen, die durch theoretische Überlegungen und eigene Kenntnisse des Forscherteams über das jeweilige Handlungsfeld angeleitet wurde, konnte auf die Wahrscheinlichkeit des Vorkommens diskriminierender Handlungen in

148 An dieser Stelle des Interviews wurden die in § 1 AGG angeführten Merkmale, also „Rasse“/ethnische Herkunft, Geschlecht, Religion/Weltanschauung, Behinderung, Alter und sexuelle Identität, jeweils ausdrücklich genannt.

ausgewählten Feldern geschlossen werden. Dabei stand nicht etwaiges regelwidriges individuelles „Fehlverhalten“ von Mitarbeiter_innen der öffentlichen Arbeitsvermittlung im Umgang mit ihren Kund_innen im Fokus, da aus diesem wegen ihres grundsätzlich zufälligen Charakters keine Wahrscheinlichkeiten abgeleitet werden können. Es ging vielmehr um Diskriminierungsrisiken, die sich aus Regelungen und Abläufen innerhalb der Organisation ergeben und sich in Handlungen der Fach- und Führungskräfte der Arbeitsverwaltung widerspiegeln, also um institutionelle Diskriminierungsrisiken (vgl. hierzu Abschnitt 8.1). Die Studie ist nicht repräsentativ – aus den Interviews kann nicht geschlossen werden, welche Formen von Diskriminierung mit welchen Häufigkeiten auftreten –, aber sie enthält belastbare Ergebnisse über bestehende Diskriminierungsrisiken und die ihnen zugrunde liegenden Ursachen.

Die folgenden Unterabschnitte enthalten – thematisch gegliedert nach Diskriminierungsrisiken, Diskriminierungsschutz und Diversity-Management – die zentralen Ergebnisse der Auswertung der Interviews.¹⁴⁹ Dabei werden zur Illustration zahlreiche Interviewpassagen herangezogen. Es werden in den Abschnitten 8.2.1 bis 8.2.4 zunächst die Diskriminierungsrisiken in den vier Handlungsfeldern der Arbeitsvermittlung beschrieben, die das Forscherteam aufgrund der Analyse der Interviews diesbezüglich für besonders anfällig hält. Nach einem kurzen Zwischenfazit werden in den Abschnitten 8.3.1 bis 8.3.3 sodann – weiterhin auf Basis der Interviewergebnisse – die in den Arbeitsagenturen und Jobcentern angetroffenen Maßnahmen und Vorkehrungen des Diskriminierungsschutzes der Kund_innen der Arbeitsvermittlung – auch im Hinblick auf Verbesserungsbedarf – analysiert. Hierzu gehört ganz zentral auch die in sämtlichen Behörden eingerichtete Stelle der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (Abschnitt 8.3.4.2). Und schließlich wird in Abschnitt 8.3.5 der Zusammenhang zwischen Diversity-Management – dieses Thema hat die BA vor knapp zehn Jahren zum Querschnittsbereich ihrer Personalpolitik bestimmt – und Diskriminierungsschutz kritisch beleuchtet; in diesem Abschnitt wird ausnahmsweise neben den Interviews auch auf einschlägige Dokumente der BA zurückgegriffen. Im abschließenden Fazit (Abschnitt 8.4) werden dann – auch als Überleitung zu den Handlungsempfehlungen im abschließenden Kapitel 9 – die wesentlichen Ergebnisse dieses Kapitels zusammengefasst.

8.2 Praktiken mit Diskriminierungsrisiken

8.2.1 Kennzahlensteuerung

Wenn Kennzahlensteuerung als eine potenziell Diskriminierung verursachende Praxis in die vorliegende Untersuchung einbezogen wurde, lag die These zugrunde, die im obigen Literaturbericht (siehe oben, Abschnitt 4.2.4, S. 52 ff.) bereits erläutert wurde. Sie soll hier aber eingangs noch einmal vereinfacht, das heißt ohne die im Literaturbericht enthaltenen Differenzierungen¹⁵⁰, skizziert werden: In Organisationen der Arbeitsvermittlung, die durch Kennzahlen (bzw. Zielvorgaben) mit starkem Fokus auf Vermittlungserfolge gesteuert werden, besteht für Vermittlungsfachkräfte grundsätzlich ein Anreiz, ihre knappen zeitlichen Ressourcen auf diejenigen Arbeitsuchenden in ihrem Zuständigkeitsbereich zu konzentrieren, bei denen Vermittlungserfolge mit dem geringsten Aufwand zu erreichen sind, während die Bemühungen erst nachrangig auf Arbeitsuchende mit größeren Integrationshemmnissen gerichtet werden. Insofern als eine

149 Die Darstellung erfolgt hier also nicht entlang der untersuchten Einrichtungen; der Begriff Fallstudie in der Überschrift dieses Kapitels ist hier also nicht im Sinne geschlossener Falldarstellungen zu verstehen. Das zunächst bestehende Vorhaben zur Erstellung von Falldarstellungen wurde verworfen, weil die zum Zweck einer verlässlichen Anonymisierung der Interviewaussagen unumgänglichen „Verfremdungen“ den Informationsgehalt und die Aussagekraft der Falldarstellungen sehr stark eingeschränkt hätten.

150 Wie im Literaturbericht aufgezeigt, können Kennzahlen auch andere Aspekte des Vermittlungshandelns aufgreifen und dadurch Diskriminierungsrisiken senken. Zweitens setzen Kennzahlen Anreize, durch welche direkte vorurteilsbehaftete Diskriminierung gesenkt werden kann.

solche „Sortierung“ der Kund_innen nach Erfolgswahrscheinlichkeit der Vermittlungsbemühungen dazu führt, dass die Arbeitssuchenden mit größeren Vermittlungshemmnissen nicht in den Genuss der (aufwendigeren) Unterstützung kommen, die sie benötigen, um in Erwerbsarbeit eingliedert zu werden, liegt Diskriminierung vor: Die Verteilung der vorhandenen Unterstützungsressourcen auf die einzelnen Arbeitssuchenden wird nicht nach problembezogenen Kriterien vorgenommen (jede_r Arbeitssuchende muss die Unterstützung erhalten, die ihrer_seiner individuellen Problemlage angemessen ist), sondern geschieht nach ökonomischen Gesichtspunkten (möglichst großer Vermittlungserfolg mit geringstmöglichem Aufwand). Eine solche Praxis – in der Diskussion als „*Creaming and Parking*“ bezeichnet (vgl. Abschnitt 4.2.4 oben) – ist umso wahrscheinlicher, (a) je stärker die Kennzahlensteuerung auf reine Vermittlungserfolge ausgerichtet ist, und (b) je umfangreicher und heterogener der Pool von Arbeitssuchenden im Zuständigkeitsbereich einer Vermittlungsfachkraft ist.

Die Tatsache, dass die Bundesagentur für Arbeit (spätestens) mit den Hartz-Reformen ein stark von Zielvorgaben und Kennzahlen geprägtes Steuerungssystem entwickelt hat (vgl. Abschnitt 4.3.2.1, S. 70 ff., sowie Kapitel 6), in dem der Erfolg der Arbeitsagenturen und Jobcenter vor allem auch an der Zahl der Vermittlungen gemessen wird, wurde in der vorliegenden Untersuchung zum Anlass genommen, die Interviewpartner_innen zu fragen, inwieweit nach ihrer Wahrnehmung die Beratungs- und Vermittlungsarbeit im oben beschriebenen Sinne kennzahleninduzierten *Creaming-and-Parking*-Risiken ausgesetzt ist. Die folgende Zusammenfassung der diesbezüglichen Statements beginnt mit eher grundsätzlichen Einschätzungen, die diesbezüglich überwiegend von Führungskräften gegeben wurden; im Anschluss daran geht es um die Frage, inwieweit die interviewten Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte ihre Arbeit durch *Creaming-and-Parking*-Risiken beeinflusst sehen.

Die Stellungnahmen der interviewten Akteure in Leitungsfunktion zeugen insgesamt von einem grundsätzlichen Bewusstsein für kennzahleninduzierte *Creaming-and-Parking*-Risiken. Besonders prägnant äußert sich ein Vertreter eines untersuchten Jobcenters (ein zugelassener kommunaler Träger). Aus seiner Sicht sind Diskriminierungsrisiken eher der systemischen Ebene, „der Gesamtsteuerung im SGB-II-Bereich“, zuzuschreiben und weniger der Gefahr von individuellem (Fehl)Verhalten der Vermittlungsfachkräfte:

Wie gesagt von meinem Verständnis her: Diskriminierung als intentionale Benachteiligung sehe ich weniger als Risiko. Natürlich (...) es gibt Creaming-Effekte, die auch in der Gesamtsteuerung im SGB-II-Bereich ihre Wirkung entfalten, wo das Risiko besteht, dass bestimmte Personengruppen nicht im gleichen Umfang eine Förderung erfahren wie andere, die möglicherweise dem Arbeitsmarkt näherstehen. Das ergibt sich aus dem Gesamtsteuerungsprozess und weniger aus einer Situation heraus, wo ein einzelner Berater den Kunden benachteiligt, ausgrenzt, wie auch immer.

Jobcenter 01, Abteilungsleiter Steuerung

Was die Bundesagentur für Arbeit betrifft, halten die interviewten Führungskräfte systemisch bedingte *Creaming-and-Parking*-Risiken für weitgehend ausgeräumt, seit die BA vor ca. zwei Jahren ein Umsteuern in ihrem Zielsystem vorgenommen habe¹⁵¹. Die damit einhergehende Ausdifferenzierung des Kennzahlensystems sollte den Interviewangaben zufolge zu vermeiden helfen, dass Arbeitssuchende mit besonderen Integrationshemmnissen schlicht „geparkt“ werden. Die Vorsitzenden der Geschäftsführung von zwei untersuchten Arbeitsagenturen weisen auf die Lernschritte hin, welche die BA diesbezüglich getan habe.

151 Die diesbezüglichen Interviewaussagen enthalten leider keine präziseren Angaben. Gemeint ist wohl die im Jahr 2014 in der Folge eines Prüfberichts des Bundesrechnungshofs eingeleitete „Reform des Controllings (...), die (u. a.) auf eine Weiterentwicklung des Zielsystems“ abzielte. „Die Vermittlungs- und Beratungsarbeit einer Agentur für Arbeit wird nun in einem Gesamtindex abgebildet, der aus einem quantitativen und einem qualitativen Teilindex besteht“ (Sowa et al. 2016, S. 6).

So sei das Kennzahlensystem dahingehend umgebaut worden, dass – neben der Nachhaltigkeit der Integrationen – auch die Situation schwächerer Kund_innen in den Blick genommen wird:

Wenn ich Menschen zum Teil mit Leistungsprämien motiviere, jetzt erreiche mal die und die Zahl, dann muss er oder sie ja schauen, wie er oder sie es hinkriegt, und dann kann natürlich eine Creamingsituation entstehen. Und das ist sicher auch in meinem Verantwortungsbereich gewesen. Dieses wurde vom BA-Vorstand vor zwei bis drei Jahren gut erkannt und es wurde angefangen umzusteuern. Seitdem sagt unser Vorstand in aller Deutlichkeit: „Wir arbeiten nicht für die Zahlen, sondern wir arbeiten für eine gute Marktwirkung und wir wollen jedem Kunden, der jetzt vorm Schreibtisch sitzt, das für ihn Bestmögliche geben an Unterstützung, dass er oder sie bestmöglich, schnellstmöglich, möglichst nachhaltig eben wieder in dem System Arbeit gute Wege gehen kann.“

Arbeitsagentur 01, Vorsitzender der Geschäftsführung

Die Frage (Creaming und Parking durch Kennzahlen) ist natürlich ernst zu nehmen, aber da hat sich in den letzten Jahren unser Zielsystem durchaus sehr stark verändert; da hat auch die BA gelernt. Also, man legt immer mehr Wert darauf und sagt: „Wie lange ist denn jemand in Beschäftigung?“ Man unterscheidet dann jetzt auch bei Jugendlichen. Also, ist das jetzt jemand mit Hauptschulabschluss oder ohne? Also, man nimmt die sogenannten Problemzielgruppen schon stärker in den Fokus, um genau diesen Effekt nicht zu haben.

Arbeitsagentur 04, Vorsitzender der Geschäftsführung

Dass die Differenzierung des Systems der Zielvorgaben – hier in Form der Verankerung eines spezifischen Integrationsziels für Menschen mit Behinderung – in der Praxis *Creaming-und-Parking*-Risiken eindämmen und für die betreffende Gruppe sogar vorteilhaft sein kann, illustriert die folgende Passage aus dem Interview mit der Teamleiterin eines Reha-/SB-Teams in einer der untersuchten Arbeitsagenturen:

Inzwischen steuern wir über ähnliche Ziele wie in der klassischen Vermittlung, also Integrationsquote¹⁵². Wobei das gar nicht so verkehrt ist. Man könnte jetzt denken: Um Gottes willen, warum wird eine solche Personengruppe solchen Zielen unterworfen? Aber es hat uns auch dabei geholfen, den Fokus auf diese Personengruppe ganz doll zu packen. Auch hier im Haus und im Bewusstsein beispielsweise vom Arbeitgeber-Service. Und diese Zielsetzung hat uns beispielsweise geholfen, unseren Reha-Absolventen Management, also die Jugendlichen – die Arbeitsagentur hat viele jugendliche Reha-Fälle – also denen sehr gut ins Berufsleben zu helfen. Natürlich wird da ein ganz anderer Fokus darauf gelegt, wenn das plötzlich im Zielsystem auftaucht. Vorher wären sie einer von vielen gewesen, und wenn man aber dann eine Extra-Quote für diese eine Zielgruppe erfindet, gerät diese überschaubare Gruppe plötzlich (...) passiert auch gleich viel mehr. Wir dürfen sehr viel Geld für diese Zielgruppe ausgeben.

Arbeitsagentur 03, Teamleiterin Reha-SB

In analoger Weise werden auch unter den nicht behinderten Arbeitssuchenden – ausgehend von Analysen des Bestands an Arbeitssuchenden – regelmäßig neue Zielgruppen bestimmt, für die jeweils spezifische Maßnahmenpakete geplant werden. Diese Bemühungen um eine größere Differenzierung des Zielsystems und die Bereitstellung zielgruppenspezifischer Unterstützungsmaßnahmen werden in den Interviews – wie das folgende Beispiel veranschaulichen soll – immer wieder als Beleg für die Bemühungen um Vermeidung von *Creaming and Parking* angeführt:

152 Die Integrationsquote ist der Anteil der Integrationen in Erwerbstätigkeit aus dem Bestand der registrierten Kund_innen der Arbeitsagenturen.

Also dieses Zielsystem ist also breit aufgefächert, sodass auch jede Gruppe, jede Einheit von den Strukturen der Arbeitslosen, mit denen wir es zu tun haben, auch entsprechend bedient werden können. Es gibt ja immer früher, dass es ja dann schon losgeht mit der Planung für das nächste Jahr: Welche Maßnahmen wollen wir planen, wie sieht die Struktur des Bestandes aus, des Potenzials, und welche Maßnahmen müssen wir anbieten, damit wir für das vorhandene Potenzial auch was vorhalten können. Also von daher wird diese Vermutung oder wie auch immer so ein bisschen dadurch entschärft.

Arbeitsagentur 03, BCA

Bei aller Differenzierung von Zielvorgaben und Kennzahlen, die vorgenommen wird, um die Risiken einer rein vermittlungserfolgsbezogenen Steuerung einzudämmen, **unterliegen die Einrichtungen jeweils als Ganze doch einem Druck, jährlich einen bestimmten Zielwert an Integrationen in Erwerbsarbeit zu erreichen:**

Wir unterliegen ja einer gewissen Steuerungslogik, d. h., es gibt gewisse Ziele, die auch zentral, sag ich mal, besprochen werden. Das sind die sogenannten Angebotswerte und jedes Team hat also eine gewisse Größe an Integration pro Jahr zu bringen. (...) Da ist natürlich jeder Teamleiter interessiert, seine Zielwerte zu erreichen. Und der schafft natürlich auch Instrumente, wie er sie schaffen kann, und lässt einiges liegen, was nicht zielfördernd ist, z. B. die Arbeit mit bestimmten Langzeitarbeitslosen.

Jobcenter 03, Bereichsleiter Integration

Die zuletzt zitierte Aussage lässt darauf schließen, dass das Handeln der Vermittlungsteams – trotz aller Differenzierungen im Kennzahlensystem – nach wie vor stark von dem Bemühen bestimmt ist, die vermittlungsbezogenen Zielvorgaben zu erreichen, und dass bei den diesbezüglichen Anstrengungen bestimmte „Kategorien“ von Kund_innen stärker einbezogen werden als andere. Dies wird jedoch nicht von allen interviewten Beratungs- und Vermittlungsfachkräften bestätigt; insgesamt weisen ihre diesbezüglichen Aussagen eine große Vielfalt auf. Von relativ vielen unter ihnen war zu hören, dass diese Vorgaben nicht unmittelbar verhaltenssteuernd wirken; sie seien in ihrem „Hinterkopf“ durchaus präsent. Ihr Handeln sei aber im Wesentlichen daran orientiert, den Arbeitssuchenden die Unterstützung zukommen zu lassen, die sie individuell benötigen. Hierin würden sie durch solche Zielvorgaben nicht eingeschränkt werden:

Ehrlich gesagt, wir wissen natürlich, was wir erreichen sollen, das wird kommuniziert im Team, aber in der täglichen Arbeit habe ich das nicht jetzt ständig in meinem Kopf rumschwirren. Ich tue, was ich kann, ich gucke, wie ich den Leuten helfen und die unterstützen kann und ob ich jetzt im Monat mal mehr oder weniger Integration habe, das ist auch immer ganz davon abhängig, wie ist gerade der Arbeitsmarkt, wie sind gerade die Leute, die in diesem Monat da waren. Das ist jetzt nicht so, dass ich die ganze Zeit denke, oh Gott, ich muss Integrationen erzielen, das ist jetzt nicht so, nein.

Nein, geparkt wird keiner, die werden genauso monatlich eingeladen. Dann wird halt geschaut: Wo muss man bei denen ansetzen? Da ist es vielleicht nicht die Integration zuerst, sondern erstmal ein Ausbau von einer Kinderbetreuung oder irgendwas, das natürlich nicht in diese Kennzahlenziele mit reinspielt, das wird da nicht abgebildet, aber dennoch werden die nicht geparkt. Also es wird trotzdem versucht, die Rahmenbedingungen halt so zu verbessern, dass man irgendwann an diesem Ziel Integration halt arbeiten kann.

Jobcenter 04, Vermittlungsfachkraft U25

Maßgeblich für die Arbeit der Vermittlungsfachkräfte mit den Arbeitssuchenden seien nicht allgemeine Zielvorgaben, sondern die individuellen Profilingergebnisse und die daraus abgeleiteten Handlungsbedarfe; dies ermögliche es, jeweils adäquat auf die Kund_innen einzugehen:

(...) lassen sich die Mitarbeiter wenig von den eigentlichen Kennzahlen als solches jetzt lenken und würden sagen: „Dann engagiere ich mich da jetzt nicht.“ Nein, also wir haben da unsere Profilings, und wenn jemand in diesem Aktivierungsprofil zum Beispiel ist, dann ist das die ganz klare Aufgabe, den Kunden erst mal zu aktivieren, um dann vielleicht eine Förderung vornehmen zu können.

Arbeitsagentur 01, Beratungsfachkraft Reha-SB

In diesem Zusammenhang wird darüber hinaus auf das geltende Kundenkontaktdichtekonzept¹⁵³ verwiesen, das bei der Terminierung von Beratungsgesprächen eine Bevorzugung von arbeitsmarktnahen Kund_innen gar nicht zulasse:

Ich lade im Durchschnitt 20 Kunden in der Woche ein. Und da lade ich Kunden ein aus meinem kompletten Portfolio und das steuere ich auch nicht. (...) Ich lade mir jetzt nicht in einer Woche nur Kunden ein, die marktnah sind. Das macht keinen Sinn; das funktioniert auch gar nicht. (...) Es gibt ein sogenanntes Kundenkontaktdichtekonzept. Vereinfacht dargestellt: Wenn ich einen Kunden neu habe, sehe ich ihn ungefähr drei Monate später wieder und verfolge das dann, also in dem Rhythmus weiter. (...) Eine Ausnahme von diesem Rhythmus mache ich bei Kunden, die mich mit aktuellen Anliegen dringend um einen zeitnahen Termin bitten. Auch wenn sie vielleicht gerade erst vor vier Wochen da waren, bekommen sie den Termin natürlich.

Jobcenter 02, Vermittlungsfachkraft Reha-SB

Wie jedoch die folgende Passage aus dem Interview mit der BCA von Jobcenter 02 verdeutlicht, ist (zumindest) unsicher, ob dieser Routine, Beratungstermine für alle Arbeitsuchenden – unabhängig von ihrer jeweiligen Arbeitsmarktnähe – grundsätzlich in festen zeitlichen Rhythmen vorzusehen, in allen Einrichtungen und Vermittlungsteams gefolgt wird:

Ich weiß, dass das in den Teams, auch in den Geschäftsstellen, unterschiedlich gehandelt wird, wenn es darum geht: Vergabe eines Beratungstermins. Wenn ich jemanden dann da bevorzuge oder aber sage: „Nö, die schiebe ich immer wieder nach hinten, weil, sie ist nicht so wichtig. Ich nehme jetzt erst mal die Job-to-Job-Kunden“, also die, die gerade arbeitslos geworden sind, „und dann versuche ich, die erst mal schnell in Arbeit zu bringen.“

Arbeitsagentur 02, BCA

Anders als die Vergabe von Beratungsterminen unterliegt eine **weitere zentrale Aktivität der Vermittlungsfachkräfte, die Suche nach passenden Vermittlungsvorschlägen** für die Arbeitsuchenden im Pool der bei der BA gemeldeten offenen Stellen („Matching“), offenbar keinen entsprechenden Vorgaben: Die Vermittlungsfachkräfte können also frei entscheiden, welchen Aufwand sie bei den einzelnen Arbeitsuchenden jeweils für die Stellensuche betreiben. Wie die folgende Aussage einer Vermittlungsfachkraft (die hiermit nicht alleine steht) verdeutlicht, kommt es hierbei durchaus zur Ungleichbehandlung.

Man hat ja sehr viele Kunden zu betreuen und ich denke, es kommt schon vor, dass man sich um manche vielleicht ein bisschen intensiver kümmert, vielleicht ein paar mehr Stellensuchläufe macht, weil man erfahrungsgemäß weiß, dass da mehr Resonanz vielleicht dabei herauskommt und man bei bestimmten Altersgruppen dann und je nachdem, was sie noch so mitbringen an Einschränkungen, oder auch an den

153 Das Kundenkontaktdichtekonzept enthält Vorgaben, in welcher Häufigkeit Personen zu Beratungsgesprächen eingeladen werden sollen. Es wird lokal erarbeitet bzw. festgelegt. Oft gibt es differenzierte Vorgaben in Abhängigkeit von der sog. Profillage, also dem festgestellten Stärken-Schwächen-Profil (siehe Abschnitt 7.5). Dauer der Beratungsgespräche, Kontakthäufigkeit, Anzahl der Vermittlungsfachkräfte und Betreuungsrelation hängen unmittelbar miteinander zusammen. Über das Kontaktdichtekonzept kann nicht nur die Intensität der Aktivierung von Arbeitsuchenden gesteuert werden, sondern auch die anfallende Arbeitslast verteilt werden.

Zielberufen, was geht überhaupt? Dass man da vielleicht weniger macht, also das gibt es schon. Ich teile meine Kunden schon auch ein oder die werden ja auch eingeteilt, Sie kennen das ja mit dem Profiling, bei den Kunden, wo man einfach noch viel machen kann, wo noch viel möglich ist oder wo man sagt, da wird es einfach sehr schwierig aufgrund vieler Gegebenheiten und da macht man natürlich entsprechend weniger Stellensuchläufe z. B., als ich es vielleicht bei Kunden mache, wo ich weiß, da ist mehr herauszuholen vielleicht. Wenn man das als Diskriminierung sieht – je nachdem, wie man es so auslegt, ja. Es gibt natürlich viele Ältere, die auch froh sind, nicht? Wenn sie da nicht so geknechtet werden. (...) Ja, oder wo man auch weiß, die Mühe, die man reinsteckt, rechtfertigt einfach das Ergebnis nicht. Und das ist vielleicht etwas, das man auch manchmal mit Erfahrung begründet, das kann sein. Wobei: Wenn der Kunde jetzt wirklich da ist und sagt: „Ich muss unbedingt, ich will, ich habe es auch finanziell nötig“, da macht man es ja schon auch. (...) Aber das kann sicherlich vorkommen, weil es natürlich so ist, ich habe jetzt knapp 200 Kunden, ich könnte gar nicht für jeden gleich agieren, das würde ich ja zeitlich gar nicht schaffen, so ist es auch gar nicht gewollt. Das sagt ja auch der Arbeitgeber: Du musst ja deine Kunden segmentieren und die einteilen. Aber da kann es natürlich passieren, also das kann man nicht ganz ausschließen.

Arbeitsagentur 04, Vermittlungsfachkraft Reha-SB

Lassen die hier beschriebenen Einstellungen und Verhaltensweisen nun auf das Vorliegen von Diskriminierung bzw. Diskriminierungsrisiken schließen? Grundsätzlich ist es kein Beleg für Diskriminierung, wenn bei Vermittlungsbemühungen Unterschiede gemacht werden, denn dies kann sachlich durchaus gerechtfertigt sein (also gerade dem Diskriminierungsschutz dienen). Und bei der Beantwortung der Frage, was im Einzelfall sachlich gerechtfertigt ist, wird – wie beschrieben – Erfahrung ein guter Wegweiser sein. Ebenso kann nicht auf Diskriminierung geschlossen werden, wenn auf Kundenwunsch verstärkt geprüft wird, ob geeignete Stellenanzeigen vorliegen. Auf der anderen Seite jedoch kommt in dem Zitat ein geringes Reflexionsniveau über Diskriminierung(srisiken) zum Ausdruck sowie ein selbstgestricktes Verständnis von Diskriminierung. Außerdem ist die Tatsache, dass die Zurückhaltung bei Vermittlungsbemühungen von Älteren mit der generalisierenden Bemerkung gerechtfertigt wird („viele Ältere sind froh, wenn sie nicht so geknechtet werden“) ein Hinweis darauf, dass eine der individuellen Problemlage angemessene Behandlung der (älteren) Arbeitsuchenden eher nicht stattfindet, also Diskriminierung wahrscheinlich ist. Im Ganzen zeugt die Interviewpassage also von Einstellungen und Verhaltensweisen, die sich nicht direkt als diskriminierend einordnen lassen, aber zumindest das Risiko beinhalten, dass Diskriminierung gegenüber Arbeitsuchenden stattfindet (siehe auch Abschnitt 5.3.5.1). Wäre diesbezüglich ein **obligatorisches regelmäßiges Schulungsprogramm** für Vermittlungsfachkräfte vorgesehen, könnte zumindest ihr Reflexionsniveau zum Thema Diskriminierung erhöht werden. Damit wäre keine Garantie dafür gegeben, dass Diskriminierung von Arbeitsuchenden fortan nicht mehr stattfindet, aber das Risiko dazu könnte doch deutlich reduziert werden.

Als **Ergebnis dieses Abschnitts** ist festzuhalten, dass das für Systeme mit vermittlungsbezogener Kennzahlensteuerung typische Diskriminierungsrisiko in Form von *Creaming and Parking* im Bereich der BA nach Einführung eines differenzierteren und auf qualitative Merkmale ausgerichteten Systems von Zielvorgaben und Kennzahlen abgemildert wurde. Durch bestimmte zielgruppenspezifische Kennzahlen (wie Integrationen von Menschen mit Behinderung) wird dem zuvor bestehenden Risiko, dass Personen mit relativ schlechten Eingliederungschancen in der Vermittlungsarbeit vernachlässigt werden, gezielt entgegengewirkt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Druck, Vermittlungsziele zu erreichen, aufgehoben wäre, denn die Interviews mit Vermittlungsfachkräften deuten darauf hin, dass sie sich in ihrer Arbeit nach wie vor am Erreichen von Vermittlungserfolgen orientieren. Sie stellen zugleich heraus, dass sie bestrebt seien (und den Spielraum haben), jeder bzw. jedem Arbeitsuchenden die Unterstützung zukommen zu lassen, die angesichts ihrer bzw. seiner Situation angemessen ist, und verweisen in diesem Zusammenhang auf die Verfügbarkeit eines differenzierten Unterstützungsrepertoires und die Bedeutung des Profiling für die Weichenstellungen in Richtung individuell angemessener „Behandlungspfade“. **Dies verweist auf die entscheidende Wichtigkeit einer sorgfältig durchgeführten Kundensegmentierung** (vgl. den folgenden Abschnitt 8.2.2) für die Abmilderung von *Creaming-and Parking*-Risiken. Zugleich erscheint plausibel, dass

auf diese Weise tatsächlich nur eine Abmilderung (und keine Beseitigung) solcher Risiken erreicht wird, denn auch innerhalb von Kollektiven, für die jeweils „identische“ Problemlagen (und daraus abgeleitete Vermittlungsziele) identifiziert wurden, werden Sortierungsprozesse nach dem Kriterium der Integrationswahrscheinlichkeit vorgenommen.

8.2.2 Kundensegmentierung

In den Beratungsgesprächen mit den Arbeitssuchenden stellen die Vermittlungsfachkräfte individuelle Handlungsbedarfe fest und nehmen auf dieser Grundlage die Zuordnung zu einer – von derzeit sechs – Profillagen¹⁵⁴ vor. Mit dieser Zuordnung wird eine – zumindest vorläufige – Entscheidung darüber gefällt, wie die bzw. der Arbeitssuchende weiter zu „behandeln“ ist: Bei Arbeitssuchenden, die als sehr arbeitsmarktnah klassifiziert werden, wird sich die Vermittlungsfachkraft unmittelbar auf die Arbeitsvermittlung konzentrieren, also Stellenvorschläge unterbreiten, Bewerbungen einfordern und ggf. Unterstützung bei der Gestaltung der Bewerbungsunterlagen leisten; für Arbeitssuchende in arbeitsmarktfremden Profillagen hingegen wird mit einer raschen Eingliederung nicht gerechnet. Für sie steht ein Repertoire von aktivierenden, qualifizierenden und vermittlungsfördernden Maßnahmen und Leistungen zur Verfügung, die sie näher an den Arbeitsmarkt heranzuführen und erst in die Lage versetzen sollen, sich um konkrete Stellen zu bewerben (vgl. hierzu die Ausführungen zum arbeitnehmerorientierten Fachkonzept der Integrationsarbeit in der Dokumentenanalyse in Abschnitt 7.5).

Bei den Vorüberlegungen zur Anlage der Untersuchung wurde davon ausgegangen, dass Risiken einer Diskriminierung von Arbeitssuchenden (im Sinne einer nicht sachgerechten „Behandlung“ individueller Problemlagen) durch Anwendung eines Systems der Profilzuordnung bzw. Kundensegmentierung in dem Maße gegeben sind, als

- das zugrunde liegende Profilingssystem nicht differenziert genug ist, um die Vielfalt der bei Arbeitssuchenden vorliegenden Problemlagen „einzufangen“;
- das System, umgekehrt, überkomplex und es deshalb wahrscheinlich ist, dass Vermittlungsfachkräften bei der Profilzuordnung Fehler unterlaufen;
- eine einmal vorgenommene Profilzuordnung auch bei Vorliegen neuer Informationen nicht korrigierbar ist und den weiteren Pfad der „Behandlung“ des jeweiligen Arbeitssuchenden so einengt, dass der Zugang zu Leistungen und Maßnahmen, die sich erst im Verlauf der Beratung als problemadäquat herausstellen, versperrt ist;
- Entscheidungen über Profilzuordnungen von den Vermittlungsfachkräften unter hohem Zeitdruck getroffen werden müssen, möglicherweise bevor alle relevanten Informationen zu der bzw. dem betreffenden Arbeitssuchenden vorliegen.

Durch die Interviewaussagen der diesbezüglich befragten Akteure in Arbeitsagenturen und Jobcentern wurden diese Vermutungen zum größten Teil nicht bestätigt. So betonten die Interviewten, dass das – im Bereich der Bundesagentur – aktuell angewendete Profilingssystem jederzeit offen sei für Korrekturen.

154 Dabei handelt es sich (erstens) um Personen mit „Marktprofil“, bei denen keine vermittlungsrelevanten Handlungsbedarfe gesehen werden; dem „Aktivierungsprofil“ werden (zweitens) Personen mit Handlungsbedarfen im motivationalen Bereich zugeordnet; Personen mit Handlungsbedarfen in den Bereichen Qualifikation, Leistungsfähigkeit oder „Rahmenbedingungen“ werden (drittens) dem „Förderprofil“ zugeordnet; Personen, bei denen darüber hinaus weitere Handlungsbedarfe festgestellt werden, werden je nach deren Umfang (viertens) dem „Entwicklungsprofil“, (fünftens) dem „Stabilisierungsprofil“ oder (sechstens) dem „Unterstützungsprofil“ zugeordnet (siehe oben die Detailanalyse zum Fachkonzept der Integrationsarbeit, Abschnitt 7.5).

Die Vermittlungsfachkräfte seien aufgefordert, nach jedem Beratungsgespräch zu überprüfen, ob neue Erkenntnisse gewonnen wurden, die eine Änderung der Profilzuordnung notwendig machen.

Die Vermittlungsfachkraft ruft sich ja beim Gespräch immer in VerBIS¹⁵⁵ den Fall auf und da ist diese Ein-sortierung gleich auf der ersten Seite, wo sind die Problemlagen, woran soll gearbeitet werden, und wenn sich dann in dem Gespräch ergibt, dass sich da was geändert hat, sollte das so sein, dass das dann auch eingegeben wird. Es ist natürlich wichtig, dass man das auch pflegt und dass man auch als Integrations-fachkraft das regelmäßig hinterfragt.

Jobcenter 02, BCA

In diesem Zusammenhang wird auch darauf verwiesen, dass die Vermittlungsfachkräfte durch das Beratungskonzept aufgefordert seien, bei den Beratungsgesprächen möglichst viele Informationen zur Situation der bzw. des Arbeitsuchenden einzuholen, um daraufhin eine ggf. fehlerhafte Zuordnung zu korrigieren:

Es wird sicherlich Kategorisierungen geben, die sich im Nachhinein als falsch herausstellen, weil im Erstgespräch vielleicht nicht alle Informationen da waren. Aber das lässt sich jederzeit korrigieren und dafür sind wir ja auch mit den Kunden im Gespräch. Das neue Beratungskonzept, das BeKo, baut ja darauf auf, viele, viele Fragen zu stellen. Das heißt, wir brauchen so viele Informationen wie möglich und darauf werden wir Arbeitsvermittler ja auch geschult, dass wir an diese Informationen herankommen. Und wenn wir viele Informationen haben, können wir auch viel passgenauer arbeiten.

Arbeitsagentur 02, Vermittlungsfachkraft Reha-SB

Insofern würden durch die Profilzuordnung keine unwiderruflichen Entscheidungen getroffen; es sei durchaus möglich, die Entwicklungsschritte der Arbeitsuchenden zeitnah nachzuvollziehen. So sei stets Zugang zu den individuell benötigten Maßnahmen und Leistungen gegeben. Dies gelte insbesondere für die marktferneren Profillagen, aber auch für marktnahe Kund_innen, falls sich erweist, dass eine spezifische Qualifizierungsmaßnahme eine entscheidende Voraussetzung für die Integration in Beschäftigung ist:

Wenn man von vorneherein feststellt: Okay, der Mensch braucht eigentlich keine Unterstützung, außer jemanden, der mit ihm reflektiert arbeitet über die Bewerbungen, die er unternimmt, und auch mal gelegentlich ein paar Anstöße gibt, wie er es anders machen kann, ist eine Weiterbildung von vorneherein erst mal nicht notwendig. Wenn sich im Laufe des Prozesses aber zeigt: Die Arbeitgeber lehnen ihn ab, weil es fehlt irgendwo etwas, dann kann man ja in diesen Bereich reingehen. Also, Marktprofil ist kein Ausschluss von vorneherein, es ist ja ein sich verändernder Begriff auch im Laufe des Prozesses.

Arbeitsagentur 01, Vermittlungsfachkraft

Durch die Interviewaussagen wird also die Bedeutung der zu Anfang des Beratungsprozesses vorgenommenen Profilzuordnung für den weiteren Verlauf der „Behandlung“ einer bzw. eines Arbeitsuchenden insgesamt stark relativiert; so wird den hierbei auftretenden Fehlern bzw. der Tatsache, dass solche Zuordnungen auch subjektiven Einschätzungen entspringen können, keine sehr große Tragweite beigemessen:

155 VerBIS (Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem) ist ein IT-Verfahren der Bundesagentur für Arbeit, das in den örtlichen Agenturen für Arbeit sowie in den Jobcentern eingesetzt wird, die als „Gemeinsame Einrichtungen“ der Bundesagentur und der jeweiligen Kommune organisiert sind. Es dient u.a. der Aktenführung in den Vermittlungsabteilungen; neben Gesprächsvermerken wird auch eine Vielzahl personenbezogener Daten in VerBIS gespeichert. Die Datenhaltung erfolgt zentral bei der Bundesagentur für Arbeit.

Das mag sein, dass vielleicht hier und da von der Zuteilung her, sage ich jetzt mal so, ein Arbeitsberater sagt: „halte ich für arbeitsmarktnah“ und ein anderer sagt vielleicht: „nein, der braucht nochmal eine Maßnahme zur Heranführung an den Arbeitsmarkt“ wie auch immer. ... Von der Kategorisierung her ist das auch häufig der Subjektivität von Arbeitsberatern auch ein bisschen mitgeschuldet.

Jobcenter 01, BCA

Dass Fehler bei der Profizuordnung gemacht werden, wird einigen Interviewpartner_innen zufolge dadurch belegt, dass Integrationen in Beschäftigung nicht selten auch direkt aus marktfernen Profillagen erfolgen. Dem könnte aber – so die Vermutung eines Interviewpartners – durchaus auch ein rationales Motiv der Vermittlungsfachkräfte zugrunde liegen, denn durch solche „Fehlzuordnungen“ könne der Druck zur Erreichung von Vermittlungszielen gemindert werden:

Und ein Vermittler ist ja auch mit der Zeit recht schlau. Der sagt dann: Wenn ich jetzt mehr marktnahe Profile habe, muss ich natürlich mehr integrieren, weil mein Teamleiter dann sagt: „Du hast hier 80 Prozent deiner Kunden als marktnah eingeschätzt. Dann müsstest du auch mehr Integrationen hinkriegen.“ Also arbeitet der schon so ökonomisch und sagt: „Mensch, ich habe jetzt hier 140 Kunden. Da packe ich nur 20 in die marktnahen“. Und bei den restlichen gibt er eben Handlungsbedarfe ein.

Jobcenter 03, Bereichsleiter Integration

Das Zitat zeigt, dass es **aufgrund systemimmanenter Anreize Risiken von Fehlzuordnungen gibt, die verhindern, dass eine individuell angemessene Aktivierung stattfindet.**

Was die für die Beratungsgespräche verfügbare (knappe) Zeit betrifft, wird die oben angeführte Vermutung von den interviewten Akteuren durchaus bestätigt. Es wird die Erfahrung gemacht, dass insbesondere Arbeitsuchende mit gravierenden vermittlungshemmenden Problemen diese den Vermittlungsfachkräften erst offenbaren, wenn ein gewisses Vertrauensverhältnis hergestellt wurde, was wiederum deutlich mehr Zeit benötigt, als für Beratungsgespräche aufgrund der geltenden Vorgaben zu Betreuungsschlüsseln/Kundenkontaktdichten zur Verfügung steht:

(...) manchmal ist es ja auch so, dass sich das eine oder andere Problem erst im Laufe der Betreuung zeigt. Dann können wir die Profillage umstellen, aber manche Probleme zeigen sich nicht, weil der Kunde sich einfach nicht so weit öffnet oder nicht so viel von sich preisgibt. (...) Die Frage ist eher, bin ich immer in der Lage, als Vermittler mit einem einstündigen Gespräch als Erstgespräch und dann vielleicht ein bis zwei Folgegesprächen den Kunden auch so weit einzuschätzen oder umgekehrt, gibt der Kunde so viel von sich preis, dass man das dann so genau beurteilen kann?

Arbeitsagentur 04, Bereichsleiterin operativer Bereich

Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Anspruch auf Arbeitslosengeld I zeitlich befristet ist, ist es für Arbeitsagenturkunden besonders nachteilig, wenn es in der Beziehung zu ihrer Vermittlungsfachkraft erst spät gelingt, ein funktionierendes „Arbeitsbündnis“ herzustellen. Sind bis dahin erst mehrere Monate vergangen, kann der bis zum (potenziellen) Wechsel in die Zuständigkeit des Jobcenters verbleibende Zeitraum zu kurz werden, um ihn für eine angemessene Aktivierung nutzen zu können. Vor diesem Hintergrund wird eine Aufweichung der harten Zeitrestriktionen (siehe unten), unter denen die Beratungsgespräche geführt werden müssen¹⁵⁶, in Richtung einer freieren Zeiteinteilung offenbar von nicht wenigen Vermittlungsfachkräften in den Arbeitsagenturen als Desiderat gesehen:

156 Diese Vorgaben gelten den Interviewaussagen zufolge nicht für die Reha-/SB-Teams.

Wir dürfen für das Erstgespräch eine Stunde inklusive Nachbereitung buchen. Für ein Folgegespräch 30 Minuten inklusive Nachbereitung, in Ausnahmefällen 45 Minuten. Bei einer halben Stunde schaffe ich es nicht, da noch die Nachbereitung reinzubringen, also die Dokumentation und eventuell noch weitere Schritte einzuleiten. Und das ist ein großes, ja, ein großes Manko. Aber das bemängeln alle bei uns, dass wir am liebsten frei über unsere Zeit verfügen würden.

Arbeitsagentur 01, Vermittlungsfachkraft

Zu diesem Abschnitt ist zusammenfassend festzuhalten, dass aus den Interviewaussagen **keine spezifischen Diskriminierungsrisiken von Arbeitssuchenden abzuleiten sind, die auf das im Bereich der BA angewandte System des Profiling bzw. der Kundensegmentierung zurückzuführen wären**. Insofern als dieses System offenbar korrekturfreundlich ist und die Vermittlungsfachkräfte aufgefordert sind, auf Basis der in den Beratungsgesprächen aufgenommenen Informationen zeitnah Anpassungen der Profilverordnung vorzunehmen, wird vermieden, dass Arbeitssuchende auf „Behandlungspfade“ festgelegt werden, die der jeweils vorliegenden Problemlage nicht angemessen sind. Dies setzt allerdings voraus, dass die Vermittlungsfachkräfte die Möglichkeit haben, von den Arbeitssuchenden die Informationen zu erhalten, die für ein angemessenes Eingehen auf ihre jeweilige Problemlage benötigt werden. Angesichts **der harten Zeitrestriktionen**, unter denen die Beratungsgespräche geführt werden, ist es wahrscheinlich, dass dies in sehr vielen Fällen nicht oder erst mit unnötiger Verspätung gelingt. Ein Diskriminierungsrisiko ist hier also weniger im Profiling-System selbst zu suchen als in den Rahmenbedingungen, genauer den Vorgaben zu Betreuungsschlüssel und Kundenkontaktdichte, unter denen es angewandt wird. Von diesem Risiko betroffen sind insbesondere solche Arbeitssuchenden, die ihre Probleme nur sehr zögerlich offenlegen, was vermutlich häufig damit zusammenhängt, dass sie besonders gravierend sind.

8.2.3 Diskriminierungsrisiken im eigentlichen Vermittlungshandeln

In diesem Abschnitt wird der Frage nachgegangen, inwieweit es der Stellenvermittlung in Arbeitsagenturen und Jobcentern gelingt, die Ansprüche an Diskriminierungsfreiheit nach den Vorgaben des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) zu erfüllen. Dabei wird von der Vermutung ausgegangen, dass **häufig Unterschiede zwischen der Schriftform der bei der Arbeitsagentur bzw. dem Jobcenter eingehenden Stellenanzeigen und den tatsächlichen Auswahlkriterien gibt, die Arbeitgeber ihren Rekrutierungsentscheidungen zugrunde legen**. Während Erstere gemäß den Ansprüchen des AGG diskriminierungsfrei formuliert sein müssen – und in der Tat werden alle eingehenden Stellenanzeigen vom Arbeitgeber-Service der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters auf AGG-Konformität überprüft, bevor sie dem Pool der offenen Stellen hinzugefügt werden –, können Arbeitgeber bei der Personalauswahl tatsächlich eigene Präferenzen verfolgen und etwa Personen mit bestimmten Merkmalen, ohne dass dies sachlich begründet wäre, von der engeren Auswahl ausschließen. Daran anschließend stellen sich bezüglich des Vermittlungshandelns von Arbeitsagenturen und Jobcentern folgende Fragen:

- Welche Reaktionsmöglichkeiten haben Arbeitsagenturen und Jobcenter gegenüber Arbeitgebern, die – unabhängig von der Schriftlage ihrer Stellenanzeigen – ein offensichtlich diskriminierendes Verhalten bei der Personalrekrutierung an den Tag legen?
- Gibt es Hinweise darauf, dass Arbeitsagenturen und Jobcenter in ihrem Vermittlungshandeln dazu tendieren, diskriminierende Einstellungen, denen Arbeitgeber bei der Personalsuche folgen, bei der Auswahl der Vermittlungsvorschläge nachzuvollziehen? Inwieweit steht die Arbeitsvermittlung in einem Spannungsfeld zwischen der Sicherstellung von Diskriminierungsfreiheit und der Erreichung von Vermittlungszielen?

Die diesbezüglich befragten Akteure in Arbeitsagenturen und Jobcentern stellen zunächst heraus, dass durch den Arbeitgeber-Service sichergestellt wird, dass alle auf der entsprechenden BA-Plattform veröffentlichten Stellenanzeigen AGG-konform formuliert sind (siehe auch Abschnitt 5.3.1.1). Gegebenenfalls wird der betreffende Arbeitgeber kontaktiert, um – auch unter Verweis auf die rechtlichen Konsequenzen – eine Änderung der Formulierungen einzufordern.

Da ist unser Arbeitgeber-Service, der AGS, der ist darauf auch geschult, dass sie sagen: „Also, das ist nicht AGG-konform und entweder müssen wir es jetzt umschreiben, umändern oder (...)“. Ansonsten also wird da schon darauf geachtet, dass es da nicht so veröffentlicht wird. Gerade auch Altersbeschränkungen werden oftmals versucht, immer noch mal mit einzuklinken. Und ja, ansonsten sind wir auch bemüht, immer die männliche und weibliche Version auch anzugeben.

Arbeitsagentur 03, BCA

Nur in wenigen Fällen – in dem folgenden Beispiel werden in den Interviews in diesem Zusammenhang immer wieder kirchliche Arbeitgeber erwähnt, die neben dem Geschlecht auch die Religions- bzw. Konfessionszugehörigkeit festlegen können – werden Ausnahmen akzeptiert:

Es gibt ganz wenige Arbeitgeber, wenn die bei uns anrufen und sagen, wir möchten nur eine Frau oder nur einen Mann, wo wir das so akzeptieren. Wenn beispielsweise das Frauenkloster, das es hier gibt, nur weibliche Reinigungskräfte sucht, dann akzeptieren wir das.

Arbeitsagentur 04, BCA

Allerdings ist davon auszugehen, dass es häufig auch Fälle von Stellenanzeigen gibt, die als formal AGG-konform akzeptiert werden (müssen), bei denen aber aus der Selbstbeschreibung des Arbeitgebers daraus geschlossen werden kann, dass für ihn bestimmte Kandidat_innen nicht infrage kommen.

Das wird anders verpackt. Das steht dann z.B. in der Stellenanzeige: „Wir sind ein junges, dynamisches Team.“ Wenn ich da mit einem 58-jährigen Bewerber ankomme, dann weiß ich schon, wenn ich mir die Stellenanzeige durchgelesen habe: Den brauche ich nicht vorschlagen. Also so wird das gehandhabt, aber natürlich nicht offensiv nach außen hin. Das ist ja auch nun mal laut Gesetz verboten.

Arbeitsagentur 02, Vermittlungsfachkraft Reha-SB

Für Stellenanzeigen, die AGG-konform formuliert sind, unterliegt die BA einer Veröffentlichungspflicht. Wenn – und diese Möglichkeit wird von den meisten Interviewpartner_innen aus eigener Erfahrung zugestanden – das tatsächliche Einstellungsverhalten eines Arbeitgebers im Unterschied zur Schriftform der Stellenanzeige diskriminierend ist, indem bestimmte Gruppen ohne sachliche Begründung von vorneherein ausgeschlossen werden, kann dies nicht mit der Androhung sanktioniert werden, seine Stellenanzeigen in Zukunft nicht mehr zu veröffentlichen.

Auf diskriminierende Rekrutierungspraktiken aufmerksam werden Arbeitsagenturen und Jobcenter durch entsprechende Erfahrungsberichte von Arbeitssuchenden, die sich aufgrund eines Vermittlungsvorschlags bei dem betreffenden Arbeitgeber beworben haben. Die Interviewangaben lassen insgesamt darauf schließen, dass Arbeitsagenturen und Jobcenter solchen Vorwürfen – durch Kontaktaufnahme mit dem Arbeitgeber – nicht in jedem einzelnen Fall nachgehen, sondern erst dann, wenn sie gegenüber dem betreffenden Arbeitgeber gehäuft erhoben werden.

Wenn der Kunde einen Vermittlungsvorschlag bekommt, fühlt sich von dem betreffenden Arbeitgeber diskriminiert, sagt beim nächsten Gespräch hier beim Vermittler, mir ist das und das passiert. Dann ist das natürlich immer so eine Sache, Sie wissen das, was der Kunde sagt, aber Sie wissen nicht das, was der

Arbeitgeber sagt. (...) Wenn dann fünf oder sechs Kunden das gesagt haben, dann versuchen wir natürlich schon mal, vorsichtig beim Arbeitgeber zu insistieren.

Arbeitsagentur 04, BCA

Dabei beschränken sich die „Waffen“ zur Bekämpfung diskriminierenden Rekrutierungsverhaltens von Arbeitgebern (sofern ihre Stellenanzeigen AGG-konform formuliert sind) auf Überzeugungs- und Informationsarbeit.

Wir versuchen natürlich den Arbeitgeber zu (...) wir können ihn nicht belehren, es würde sich kein Arbeitgeber von einer Behörde belehren lassen, aber wir versuchen da natürlich unser Möglichstes, da einzuwirken, dass er sich da anders verhält.

Arbeitsagentur 04, BCA

Dieses „Einwirken“ kann – wie einige Interviewte betonen – auch beinhalten, den Arbeitgeber über die Förderangebote zu informieren, die bei der Einstellung von Kandidat_innen, die als weniger leistungsfähig eingeschätzt werden, in Anspruch genommen werden können.

Insgesamt werden die Instrumente, die Arbeitsagenturen und Jobcenter bei der Bekämpfung diskriminierenden Rekrutierungsverhaltens einsetzen können, als eher schwach eingeschätzt. Rechtliche Möglichkeiten, gegen solche Diskriminierungen vorzugehen, haben nur die betroffenen Arbeitsuchenden, die von den Vermittlungsfachkräften hierzu auch ermutigt werden:

(...) gab es Beschwerden, dass man halt vom Arbeitgeber entsprechend diskriminiert wurde. Wenn jetzt das Stellenangebot ausgeschrieben ist für Männchen und Weibchen und der Arbeitgeber sagt dann: „Ja, also Frauen wollen wir jetzt hier gar nicht!“ Also da müssen wir, also der Arbeitgeber-Service, schon mit dem Arbeitgeber drüber reden. (...) Wir dürfen jetzt gerichtlich nicht dagegen vorgehen. (...) Wirklich viel machen können wir natürlich nicht. Da können wir dem Kunden nur raten: „Entweder Sie gehen selber privat richtig dagegen vor (...) wir als Agentur dürfen es nicht.“

Arbeitsagentur 03, Vermittlungsfachkraft

Die Interviews enthalten keine Hinweise dazu, wie häufig und mit welchem Erfolg von Arbeitsuchenden diesbezüglich der Rechtsweg beschritten wird. Es ist aber zu vermuten, dass die Erfolgsaussichten dadurch geschmälert werden, dass diskriminierendes Verhalten mangels schriftlicher Unterlagen kaum nachweisbar ist. Bei der Ablehnung von Bewerber_innen lassen Arbeitgeber offensichtlich große Vorsicht walten; schriftliche Begründungen, die vor Gericht verwertet werden könnten, werden in aller Regel nicht gegeben – eine Entwicklung, die auch auf das AGG zurückgeführt wird:

Ist alles aber auch nur mündlich und unter vier Augen, wo es also nie nachweisbar ist. Das ist auch vermehrt durch das AGG hochgekommen, dass sie keine Gründe mehr kriegen hinsichtlich Ablehnung oder warum es nicht weiter zur Vorstellung gekommen ist, dass die Gründe einfach nicht mehr mitgeteilt werden (...) dass da auch Arbeitgeber eben doch sensibler reagieren und sagen, bevor ich hier was Verkehrtes sage (...). Es ist einfach so, dass andere Bewerber berücksichtigt werden und gut ist.

Arbeitsagentur 03, BCA

Das folgende Interviewzitat verdeutlicht noch einmal, wie skeptisch auch aufseiten der Führungskräfte die Möglichkeiten der öffentlichen Arbeitsvermittlung, in diesem Fall des Jobcenters, beurteilt werden, diskriminierendes Rekrutierungsverhalten von Arbeitgebern entgegenzuwirken. Es wird sogar die – für eine Führungskraft verwunderliche – Frage gestellt, ob dies überhaupt Aufgabe des Jobcenters sei. Aus der Aussage ist auf jeden Fall zu schließen, dass diese Aufgabe nicht für prioritär gehalten wird:

Welche Auswahl am Ende der Arbeitgeber trifft, das ist dann schwer zu beeinflussen. Wenn jemand mit einem Namen mit Migrationshintergrund bei den Arbeitgebern gleich auf den falschen Stapel kommt mit seinen Bewerbungsunterlagen. Das ist etwas, dem wir uns ausgesetzt fühlen (...) wo man sich überlegen kann: Gibt es da noch Möglichkeiten? Könnte man da nicht unterstützen? Aber ich frage mich auch, wie? Wir müssten ja auch die Vorbehalte bei Arbeitgebern, wenn es sie denn gibt, abbauen und da frage ich mich auch wieder: Ist das Aufgabe des Jobcenters? Mag es sein, aber es ist ein ziemlich dickes Brett.
Jobcenter 02, Geschäftsbereichsleiter Integration

Die hier zum Ausdruck kommende **fatalistische Haltung gegenüber diskriminierenden Verhaltensweisen** von Arbeitgebern spiegelt sich auch in Aussagen vieler Vermittlungsfachkräfte. Diese gehen offensichtlich eher pragmatisch mit ihren Kenntnissen über diskriminierendes Rekrutierungsverhalten von Arbeitgebern um, indem sie es dazu nutzen, die Arbeit- und Ausbildungsuchenden in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich durch Beratung und Auswahl „passender“ Vermittlungsvorschläge vor diskriminierungsbedingt negativen Erfahrungen durch Ablehnung zu „schützen“. Solche Praktiken mögen einzelnen Arbeit- oder Ausbildungsuchenden, die nicht in aussichtslose Bewerbungsverfahren geschickt werden, entgegenkommen, reproduzieren und stabilisieren aber andererseits natürlich bestehendes Diskriminierungsverhalten am Arbeitsmarkt. Die folgende Auswahl von Interviewpassagen verdeutlicht die diesbezügliche Betroffenheit einiger der in § 1 AGG genannten diskriminierungsanfälligen Gruppen:

So wird Arbeitsuchenden mit Behinderung oder Erkrankung geraten, dies in Bewerbungsverfahren nach Möglichkeit zu verschweigen, obwohl hierdurch Nachteile in Kauf genommen werden müssen.

Also ganz allgemein raten wir unseren Kunden, wenn eine Erkrankung oder Behinderung nicht unbedingt Auswirkungen auf die angestrebte Tätigkeit hat, die Behinderung oder Erkrankung nicht zu erwähnen. Und ich glaube, diese Tatsache sagt ja schon einiges aus; das raten wir den Kunden ja nicht umsonst. Sprich: Ein Arbeitgeber hat natürlich sicherlich Bedenken, Ängste, Zweifel, wenn ein Bewerber da sitzt und ihm sagt: „Ich habe einen Grad der Behinderung von 50 oder mehr.“ (...) Die können es durchaus verschweigen. Es entgeht ihnen natürlich der Vorteil der höheren Urlaubstage – sie haben einen Anspruch auf fünf Tage Urlaub mehr als ein nicht behinderter Arbeitnehmer – und der höhere Kündigungsschutz fällt weg.
Arbeitsagentur 02, Vermittlungsfachkraft Reha-SB

Auch wenn sie sich bewusst ist, sich hiermit auf „dünnem Eis“ zu begeben, gehört es aus Sicht der folgenden Interviewpartnerin zur „Professionalität“ einer Vermittlungsfachkraft, **einer jungen Mutter** davon abzuraten, sich bei einem Arbeitgeber zu bewerben, von dem sie weiß, dass er keine familienfreundlichen Arbeitszeiten anbietet.

Also wenn ich den Arbeitgeber sehr, sehr lange kenne und ich weiß, dass er überhaupt keine Themen hat mit Familie, dass er überhaupt nicht gern in reduzierter Vollzeit einstellt, dann würde ich natürlich versuchen, so eine Frau auch zu schützen, ja, dass die sich nicht durch das ganze Verfahren da bemüht. Würde sagen: „Also sehr häufig werden dort auch Männer eingestellt.“ Sie begeben sich auf ganz dünnes Eis mit dieser Situation. Aber da muss man einfach die Professionalität der Vermittler unterstellen, dass sie wissen, wie sie damit umgehen müssen.
Arbeitsagentur 01, BCA

Religionszugehörigkeit kann in Deutschland vor allem dann ein Diskriminierungsgrund sein, wenn sie äußerlich erkennbar ist; das prominenteste Beispiel ist sicherlich das Kopftuch, mit denen Frauen ihre Zugehörigkeit zum muslimischen Glauben signalisieren. Frauen mit Kopftuch haben aber in Bewerbungsverfahren (abgesehen von Teilen der „ethnischen Ökonomie“) deutlich schlechtere Chancen als Bewerberinnen ohne Kopftuch (vgl. hierzu die aktuelle experimentell angelegte Untersuchung von Weichselbaumer 2016, siehe auch Abschnitt 5.3.2.4). Die im Folgenden zitierte Vermittlungsfachkraft beschränkt sich in

ihren Beratungsgesprächen mit kopftuchtragenden Frauen darauf, diese Arbeitsmarktrealität zu spiegeln, und stellt sie vor die Wahl, sich entweder „dem Arbeitsmarkt anzupassen“ (sprich das Kopftuch zumindest während der Arbeit abzunehmen) oder schlechtere Arbeitsmarktchancen in Kauf zu nehmen:

Ja, natürlich die Herkunft kann ein Risiko sein oder die Religion. Wenn ich jemanden mit einem Kopftuch vor mir sitzen habe, dann muss ich das zumindest auch mal thematisieren, wenn die Idee bei demjenigen oder derjenigen vorherrscht, dass sie im Verkauf arbeiten möchte, und dann muss man das ja thematisieren, und das birgt das Risiko, dass das für meine Meinung gehalten wird. (...) Also, ich versuche dann wirklich, einfach darzustellen: Okay, so ist der Arbeitsmarkt. Und jetzt bleiben zwei Möglichkeiten. Man passt sich dem Arbeitsmarkt an und hat eine vielleicht relativ gute Chance, auf dem Arbeitsmarkt auch eine Beschäftigung zu finden, oder man bleibt so, wie man ist, fühlt sich damit wohl, kann mit seiner Religion in Einklang leben, hat aber vielleicht schlechtere Arbeitsmarktchancen.

Arbeitsagentur 01, Vermittlungsfachkraft Reha-SB

Ein **fortgeschrittenes Alter** ist bekanntermaßen ein häufiger Grund, als Arbeitsuchende_r bei Bewerbungsverfahren „aussortiert“ zu werden. Wird zudem – wie in der im obigen Zitat angeführten Selbstbeschreibung des Arbeitgebers als „junges dynamisches Team“ – in Stellenanzeigen deutlich signalisiert, dass nur jüngere Kandidat_innen eine Chance auf Einstellung haben, ist dies – zumindest für die zitierte Vermittlungsfachkraft – ein entscheidender Grund, davon abzusehen, ältere Arbeitskräfte für die betreffende Stelle vorzuschlagen.

Ein letztes Interviewzitat schließlich verdeutlicht, dass in der Berufsberatung von **Jugendlichen im Übergang Schule – Beruf** offensichtlich die (vermeintliche) Geschlechtsspezifität von Berufen nach wie vor eine wichtige Rolle spielt. Ausbildungsinteressierten Schülerinnen wird – auch hier wieder im „wohlverstandenen eigenen Interesse“ – dringend davon abgeraten, eine Ausbildung in einem „typischen Männerberuf“ wie Kfz-Mechatroniker zu wählen, da sie als Frau nach Beendigung der Ausbildung eh keine Chance haben, in diesem Beruf arbeiten zu können. Dabei gibt die Vermittlungsfachkraft einerseits vor, die Gegebenheiten des Arbeitsmarktes der Schülerin scheinbar neutral zu spiegeln, ist aber andererseits selbst wohl davon überzeugt, dass es eine Reihe typischer Männerberufe gibt, die wegen der „körperlich schweren Arbeit“ für Frauen nicht geeignet sind:

Ich denke, vielleicht in der Berufsberatung (...) Also wir haben halt auch ein paar Frauen, Mädchen, die gerne z. B. Kfz-Mechatronikerin werden möchten. Wir haben letztendlich schon die Erfahrung als Vermittler: „Ihr werdet nicht wirklich einen Job finden hinterher.“ (...) Wir können es ihnen auch nicht verbieten, wir geben die Bewerbung definitiv auch weiter, aber beraten schon dahingehend: Es ist ein Männerberuf, das ist einfach so. Es ist körperlich schwere Arbeit. Und das Problem ist, wir selber wissen, die Arbeitgeber stellen einfach die Frauen nicht ein. Und da müssen wir natürlich schon gucken: Was machen wir jetzt? Wir können der Dame das nicht verbieten, möchten wir auch nicht. Wir beraten sie aber schon dahingehend, dass es vielleicht nicht das Richtige wäre. Ich könnte mir vorstellen, dass das eine Situation ist, wo man schon überlegt: Diskriminiere ich jetzt die Frau oder nicht? Eigentlich möchten wir es nicht, aber wir wollen natürlich auch nicht gegen das Ziel oder gegen ein positives Ende quasi hin vermitteln. Wenn wir denen sagen: „Ja klar, machen Sie das! Sie haben super Jobchancen!“ Das ist ja gelogen, das ist ja Quatsch.

Arbeitsagentur 01, Vermittlungsfachkraft

Im Anschluss an diese Beispiele sei noch einmal daran erinnert, dass die Nichtberücksichtigung bestimmter Gruppen in Bewerbungsverfahren sachlich begründet sein kann und in solchen Fällen keine Diskriminierung vorliegt (vgl. hierzu die Ausführungen zum Konzept der Diskriminierung in Kap. 2); es ist allerdings stets zu hinterfragen, ob die für Ungleichbehandlungen gegebenen Begründungen tatsächlich gerechtfertigt sind.

Zusammenfassend ist zu diesem Abschnitt festzuhalten, dass die Arbeitsagenturen und Jobcenter eingehende Stellenanzeigen auf AGG-Konformität überprüfen (und ggf. Korrekturen einfordern), bevor sie veröffentlicht werden, aber unabhängig davon nicht selten Rückmeldungen von Arbeitssuchenden erhalten, die sich in Bewerbungsverfahren diskriminiert fühlen. Den vorliegenden Befunden zufolge gehen Arbeitsagenturen und Jobcenter solchen Vorwürfen – jedenfalls wenn sie gegenüber einzelnen Arbeitgebern gehäuft erhoben werden – nach, kontaktieren die betreffenden Arbeitgeber, versuchen durch Informations- und Überzeugungsarbeit eine Verhaltensänderung herbeizuführen, haben aber insgesamt keine „scharfen Waffen“, um dem diskriminierenden Verhalten effektiv entgegenzuwirken.

In der Beziehung zu den Arbeitssuchenden gehen Vermittlungsfachkräfte mit diskriminierenden Personalrekrutierungspraktiken pragmatisch um: Sie werden als Kriterium bei der Auswahl von Stellenvorschlägen herangezogen und werden in den Beratungsgesprächen den Arbeitssuchenden als „Realitäten des Arbeitsmarkts“ vor Augen geführt, die man grundsätzlich zu akzeptieren habe, wenn man bei der Stellensuche Erfolg haben wolle. Zugleich hängt der Erfolg der Arbeitsvermittlung, gemessen an der Zahl gelungener Eingliederungen, natürlich auch davon ab, dass bei Vermittlungsvorschlägen diskriminierende Einstellungen von Arbeitgebern berücksichtigt werden. Dadurch werden diese eher stabilisiert. Im Ganzen agiert die öffentliche Arbeitsverwaltung also in einem Spannungsfeld: Sie versucht einerseits – mit eher schwachen Instrumenten – Diskriminierung am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken und sieht sich andererseits, um erfolgreich handeln zu können, dazu veranlasst, diskriminierende Rekrutierungspraktiken von Arbeitgebern zu berücksichtigen – und damit letztlich zu bestätigen. Besonders problematisch erscheint dabei eine pauschale Orientierung an Geschlechterstereotypen in der Berufsberatung für junge Erwachsene im Übergang Schule – Beruf, wie sie in der o. a. Interviewpassage zum Ausdruck kommt. Damit werden die im Rahmen einschlägiger Programme (wie z. B. „Kein Abschluss ohne Anschluss“ in Nordrhein-Westfalen – vgl. Stöbe-Blossey et al. 2016) unternommenen Bemühungen, z. B. durch „Girls’Days“ solchen Stereotypen entgegenzuwirken, unterlaufen (siehe auch Abschnitt 5.3.3.2).

Damit ist ein grundsätzliches und nicht einfach auflösbares Dilemma der Vermittlungsarbeit der öffentlichen Arbeitsverwaltung angesprochen, die auf der einen Seite als „Personaldienstleister“ gegenüber Unternehmen fungiert (und als solcher auch mit privaten Organisationen konkurriert) sowie einem Vermittlungsauftrag gegenüber Arbeitssuchenden unterliegt und auf der anderen Seite sicherstellen soll, dass die bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben scheinbar zwangsläufig auftretenden Diskriminierungen vermieden werden. Wie gesagt, lässt sich dieses Dilemma nicht durch eine einfache Handlungsempfehlung auflösen, aber es wäre schon viel gewonnen, wenn die Vermittlungsfachkräfte durch vermehrte Schulungen für solche Diskriminierungsrisiken sensibilisiert und motiviert würden, in jedem Einzelfall zu hinterfragen, ob es wirklich unausweichlich ist, vom Arbeitsmarkt vorgegebene ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen im Beratungs- und Vermittlungshandeln zu übernehmen.

8.2.4 Ausgabe von Bildungsgutscheinen/Zuweisung in vermittlungsfördernde Maßnahmen

Ein Großteil der vermittlungsfördernden Maßnahmen für Arbeitssuchende wird nicht durch die Arbeitsagenturen und Jobcenter selbst erbracht, sondern in deren Auftrag durch Dritte, meist gemeinnützige Organisationen, durchgeführt. Seit einigen Jahren sind die Beziehungen zwischen den Arbeitsagenturen und Jobcentern auf der einen Seite und den Trägern der Maßnahmen auf der anderen Seite so gestaltet, dass Erstere nicht frei bestimmen können, welchem Träger Arbeitssuchende zur Teilnahme an einer Maßnahme zugewiesen werden. Diese Entscheidungen werden vielmehr in wettbewerblichen Verfahren zwischen den Trägern getroffen, die im Bereich der BA organisiert werden:

- An Arbeitsuchende, die an Qualifizierungsmaßnahmen (FbW) teilnehmen sollen, werden Bildungsgutscheine ausgegeben, die bei frei gewählten Bildungsträgern (sofern sie die auf dem jeweiligen Gutschein vermerkte Maßnahme anbieten) eingelöst werden können.
- Um aktivierende Maßnahmen im Auftrag von Arbeitsagenturen und Jobcentern durchführen zu können, müssen Träger sich an formellen Ausschreibungsverfahren beteiligen, bei denen das Maßnahmeangebot den Zuschlag erhält, für welches das günstigste Verhältnis zwischen Preis und Qualität ermittelt wurde.

Beide Verfahren implizieren – so die Vorüberlegungen bei der Anlage der vorliegenden Untersuchung – Diskriminierungsrisiken für Arbeitsuchende:

Gutscheinverfahren

Im Gutscheinverfahren müssen die einzelnen Qualifizierungsträger zunächst eine bestimmte Mindestanzahl an Gutscheininhabern anziehen, bevor sie eine Maßnahme wirtschaftlich tragfähig durchführen können. Hierbei kann es dazu kommen, dass Träger Maßnahmen erst mit Verzögerung starten können oder auch ganz absagen müssen. Außerdem kann es sein, dass bestimmte Arbeitsuchende Bildungsgutscheine verfallen lassen, weil es sie überfordert, auf dem Weiterbildungsmarkt selbstständig¹⁵⁷ einen passenden Träger zu finden. In beiden Fällen würde Diskriminierung in dem Sinne vorliegen, dass Arbeitsuchende – bedingt durch das marktförmige Verfahren – keinen oder verspätet Zugang zu Maßnahmen erhalten, die sie nach dem Urteil der zuständigen Vermittlungsfachkraft zur Verbesserung ihrer Eingliederungschancen benötigen.

Ausschreibungsverfahren

In Ausschreibungsverfahren (die – mit Ausnahme der zugelassenen Träger und einiger „Gemeinsamer Einrichtungen“ – stets durch regionale Einkaufszentren abgewickelt werden) vergeht zwischen der Bestellung einer Maßnahme und ihrem Beginn jeweils ein mehrmonatiger Zeitraum, in dem sich durch Veränderungen im Bestand der Arbeitsuchenden der Bedarf an Teilnehmerplätzen ändern kann. Hatte die Arbeitsagentur bzw. das Jobcenter weniger Plätze bestellt, als sie schließlich benötigt, bekommen Arbeitsuchende erst verspätet Zugang zu Maßnahmen. Sind – umgekehrt – mehr Plätze bestellt worden, als zum Zeitpunkt des Maßnahmenbeginns benötigt werden, besteht für die Arbeitsagenturen und Jobcenter ein Anreiz, die – bezahlten – Teilnehmerplätze nicht unbesetzt zu lassen, sondern sie Arbeitsuchenden zuzuweisen, für deren spezifischen Bedarfe sie nur teilweise oder gar nicht geeignet sind. Auch in solchen Fällen läge also – bedingt durch das Ausschreibungsverfahren – eine Diskriminierung vor, da auf die Problemlagen von Arbeitsuchenden mit inadäquaten Maßnahmen geantwortet würde.

Die in den Arbeitsagenturen und Jobcentern interviewten Akteure äußerten sich wie folgt zu den oben skizzierten Vermutungen. Was Diskriminierungsrisiken durch das **Gutscheinverfahren** angeht, wird durchweg angegeben, dass es aus der oben genannten Ursache zu Verzögerungen beim Maßnahmenbeginn kommt:

Das kann schon mal passieren, ja, weil wir haben ja schon die Vorgabe, dass Bildungsgutscheine innerhalb von einem Monat einzulösen sind. Ja und wenn dann die Plätze nicht ausreichend belegt sind, kann es sich schon mal verschieben. Aber eingelöst wird er in der Regel bei uns schon, doch.

Arbeitsagentur 02, Vermittlungsfachkraft

157 Die Kompetenz der zuständigen Vermittlungsfachkräfte ist im System der Bildungsgutscheine darauf beschränkt, der bzw. dem Arbeitsuchenden aufzuzeigen, auf welchen Wegen sie bzw. er sich über das in der Region verfügbare Bildungsangebot informieren kann. Empfehlungen für bestimmte Bildungsträger dürfen dagegen nicht gegeben werden.

Dass Bildungsmaßnahmen wegen Teilnehmermangels überhaupt nicht zustande kämen, ist offensichtlich kein ernstes Problem. In diesem Zusammenhang werden die regelmäßigen gemeinsamen Bildungszielplanungen auf Agenturbezirksebene angeführt, die den Bildungsträgern zugänglich gemacht werden und ihnen als Orientierungshilfe bei der Planung des Angebots an Weiterbildungsmaßnahmen dienen:

Es ist nicht so, dass wir im stillen Kämmerlein uns ausdenken: Ich brauche 25 Umschulungen, 35 Weiterbildungen und dann noch kurze Qualifizierungsmaßnahmen in einer Anzahl von 100 – und überrasche damit die Träger. Sondern nach dieser Bildungsplanung werde ich entsprechend auch Träger informieren darüber, was also die Agentur oder der Agenturverbund im nächsten Jahr für Maßnahmen plant, sodass sie sich auch einrichten können zeitlich: In der ungefähren Größenordnung wird das eben abverlangt.

Arbeitsagentur 03, Geschäftsführer operativ

Unterschiedliche Einschätzungen gibt es zur Frage, ob das Angebot der Weiterbildungsträger in der betreffenden Region für alle Gutscheininhaber_innen ausreichend transparent ist. Nach Wahrnehmung einiger Befragter wird durch die BA-Website KURSNET¹⁵⁸ ausreichend Transparenz hergestellt, anderen Interviewpartner_innen zufolge ist das Angebot hingegen nach wie vor unübersichtlich. Dies und auch die mit dem Gutscheinvfahren insgesamt verbundenen Anforderungen bedeuten für einen – wachsenden – Teil der Kund_innen, insbesondere solche mit Motivationsproblemen, eine persönliche Überforderung, was faktisch ihrem Ausschluss von der Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen gleichkommt:¹⁵⁹

Der Bildungsgutschein funktioniert eher nicht bei Menschen, die sowieso schon Schwierigkeiten haben, sich selber zu organisieren. (...) Das Spektrum ist schon für Fachkräfte häufig so schwer überschaubar, dass es auch für die einzelnen Kunden kaum möglich ist, sich ein wirklich ausreichendes Bild zu verschaffen. Motivation ist natürlich auch häufig ein Thema, gerade bei Personen, die damit Probleme haben, ist das Thema Gutschein schwierig. (...) Bildungsgutscheine – da sprechen wir über Menschen, die ein gewisses Potenzial einfach mitbringen, also die Bereitschaft, den Willen, sich weiterzubilden, auch ein Lernengagement mitbringen. Aber die Zahl der Menschen, die das gut können, wird immer begrenzt.

Jobcenter 01, Abteilungsleiter Steuerung

Die Interviews enthalten Hinweise darauf, dass Vermittlungsfachkräfte die Gutscheinausgabe zuweilen auch mit Hinweisen auf Bildungsträger verbinden, die mit dem Gutschein angesteuert werden könnten (womit sie sich sicherlich zuweilen an der Grenze zur Verletzung des Neutralitätsgebots – vgl. Fußnote 157 – bewegen). Wie die folgende Interviewpassage verdeutlicht, könnte es jedoch – vor dem Hintergrund von Unterschieden in den Anspruchsniveaus der Bildungsträger einerseits und der bildungsbezogenen Voraussetzungen der Arbeitssuchenden andererseits hilfreich sein, wenn die Vermittlungsfachkräfte Gutscheininhaber_innen genauere Hinweise auf individuell geeignete Träger geben könnten. Dies würde jedoch eindeutig das Neutralitätsgebot verletzen, dem die Vermittlungsfachkräfte in diesem marktförmigen System unterworfen sind.

Und natürlich fragt dann der Kunde: „Ja, was glauben Sie denn – wo soll ich denn jetzt hingehen?“ Früher hat man immer so die Unterscheidung getroffen: Ist jetzt jemand ein bisschen fitter, hat einen bisschen höheren Anspruch. Dann hat man da was empfohlen. Oder: „Ja, mal gucken, dass er es überhaupt schafft“, ne. Die haben dann mehr Stützunterricht. Und dann „Geh mal lieber da hin, passt besser“, so.

Arbeitsagentur 02, BCA

158 Bei KURSNET handelt es sich um ein von der Bundesagentur für Arbeit betriebenes Portal für berufliche Aus- und Weiterbildung; es ist nach eigenen Angaben der BA Deutschlands größte Aus- und Weiterbildungsdatenbank. Sie soll Arbeits- und Ausbildungssuchenden auf täglich aktualisiertem Stand eine vollständige Übersicht über die Angebote der beruflichen Aus- und Weiterbildung (in neutraler Darstellungsweise) geben (vgl. <http://kursnet-finden.arbeitsagentur.de/kurs/>).

159 Vgl. hierzu auch die aufgrund der Literaturanalyse getroffene Feststellung, dass Bildungsgutscheine – was das Einlösen betrifft – ein Diskriminierungsrisiko aufgrund der sozialen Herkunft bergen (siehe Abschnitt 4.3.3.3, speziell S. 87 f.).

Durch die – vorschriftswidrige – Empfehlung eines passenden Bildungsträgers könnte also das Risiko gesenkt werden, dass Gutscheininhaber_innen eine Maßnahme wählen, die ihrer individuellen Bedarfslage nicht gerecht wird. An dieser Stelle zeigt sich, dass das Gutscheilverfahren ein Diskriminierungsrisiko beinhaltet.

Bezüglich der Diskriminierungsrisiken, die – wie oben skizziert – mit den wettbewerblichen Vergabeverfahren von Maßnahmen (per Ausschreibung) verbunden sind, äußern die interviewten Akteure durchweg, dass es – wie oben skizziert – durchaus vorkomme, dass mehr Maßnahmenplätze bestellt worden seien, als einige Monate später zum Zeitpunkt des Maßnahmenstarts tatsächlich benötigt werden. Durch Einführung effektiverer (Bottom-up-)Planungsverfahren¹⁶⁰ sei es aber gelungen, diese Lücke deutlich zu verringern:

Wir versuchen ja, die Planung so gut wie möglich jetzt zu machen, dass es immer mehr verbessert wird. Wir haben ja jetzt seit zwei Jahren oder so einen Bottom-up-Prozess, das heißt, es wird direkt in den Standorten bei den Mitarbeitern für ihr Sachgebiet gefragt: „Was braucht ihr?“ Und das dann nach oben hin hochzurechnen, dass nicht einfach die Zahl irgendwo aus Nürnberg kommt oder so, was wir hier in X machen sollen, sondern dass es wirklich auf unsere Kunden bezogen ist. Und dass es wirklich möglichst passgenau ist.
Jobcenter 02, Vermittlungsfachkraft

Zudem wird in diesem Zusammenhang auf eine im Vergleich zu früher flexiblere Vertragsgestaltung mit den Trägern verwiesen, die Arbeitsagenturen und Jobcenter nur zur Abnahme einer bestimmten Mindestplatzzahl verpflichtete, die später bedarfsabhängig aufgestockt werden kann.

In der Regel sind diese Einkaufsmaßnahmen so ausgestattet, dass es Rahmenverträge gibt. Sie planen z. B. 50 Plätze, verteilt über das ganze Jahr, 50 Plätze, wären 100 Prozent und dann sehen die Rahmenverträge in der Regel so aus, dass man eine Mindestabnahmemenge hat, also das müssen Sie dann mindestens besetzen, das sind entweder 60 oder 70 Prozent der eingekauften Platzzahl und die müssen Sie auch voll bezahlen. Je nachdem wie der Vertrag ausgestattet ist, aber Sie können auch mehr bis zu 120, 130 Prozent, wenn Sie mehr Bedarf haben als die 50. (...) Da sind Sie flexibel.
Arbeitsagentur 04, Bereichsleiterin operativer Bereich

Dennoch komme es regelmäßig vor, dass ein gewisser Teil der bezahlten Maßnahmenplätze durch die betreuende Vermittlungsfachkraft im ersten Anlauf nicht besetzt werden kann. In diesem Falle ergehe regelmäßig ein Aufruf an alle Vermittlungsfachkräfte der Einrichtung, zu prüfen, ob man geeignete Kund_innen zur Teilnahme an der Maßnahme im Bestand habe. Dies sei aber nicht als Aufforderung zu verstehen, die betreffende Maßnahme auf jeden Fall aufzufüllen. Es würden vielmehr nur solche Kund_innen der Maßnahme zugewiesen, bei denen die Vermittlungsfachkräfte von der Passgenauigkeit überzeugt seien. Man werde eher in Kauf nehmen, dass bezahlte Maßnahmenplätze unbesetzt bleiben, als Kompromisse bei der Auswahl der Teilnehmer_innen einzugehen. Die folgende Interviewpassage steht für mehrere ähnlich lautende Aussagen der Befragten:

Und dann wird aber geguckt eben: Habe ich wirklich jemanden, der passt? Aber ich quetsche niemanden in eine Maßnahme, die nicht zu ihm passt. Weil dann verbaue ich mir dieses Vertrauensverhältnis zu meinem Kunden dementsprechend. Ich rede jetzt immer von mir; ich mache es nicht. Weil das, finde ich, ist das Schlimmste, was man eben tun kann, wenn ich jemanden in die Maßnahme gebe und der eigentlich sagt: „Ich brauche es schlicht und einfach nicht.“ Und ich das auch sehe und auch sage: „Eigentlich brauchen Sie

¹⁶⁰ Damit sind Planungsverfahren gemeint, die (im Unterschied zu Top-down-Verfahren) von einer Analyse der aufseiten der jeweils Betroffenen angemeldeten Bedarfe ausgehen. Im hier interessierenden Bereich bedeutet dies, dass die Planung von Maßnahmen auf Basis der Ergebnisse einer diesbezüglichen Bedarfserhebung bei den Vermittlungsfachkräften erfolgt.

das nicht.“ Dann ist meine gesamte Vermittlungsarbeit dahin. Ich mache es also nicht. Sondern da geht es danach: Wer sitzt mir gegenüber? Was braucht er tatsächlich? Weil die Aufgabe ist ja nur die Integration in Arbeit und nicht die Maßnahmenbesetzung.

Jobcenter 02, Vermittlungsfachkraft

Diesen Abschnitt **zusammenfassend** ist festzuhalten, dass sich die eingangs skizzierten Vermutungen zu Diskriminierungsrisiken bezüglich des Systems der wettbewerblichen Vergabe von vermittlungsfördernden Maßnahmen vorliegenden Befunden zufolge nicht bestätigen lassen. Das System der Bildungsgutscheine hingegen birgt offensichtlich sehr wohl das Risiko, dass bestimmte (insbesondere arbeitsmarktfernere) Arbeitsuchende von der Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen ausgeschlossen werden, weil sie mit den verfahrensbezogenen Anforderungen, die an sie als fiktive „Kund_innen“ auf dem Weiterbildungsmarkt gerichtet werden, überfordert sind.

Schließlich ist noch in Erinnerung zu rufen, dass es in diesem Zusammenhang nicht nur systembedingte Diskriminierungsrisiken gibt. Ob ein_e Arbeitsuchende_r Zugang zu einer Bildungsmaßnahme erhält, liegt zunächst in der Entscheidung der zuständigen Vermittlungsfachkraft, die durch Ausgabe eines Bildungsgutscheins hierfür die grundlegende Voraussetzung schafft. Sie richtet sich dabei nach Vorgaben (insbesondere der arbeitsmarktlichen Notwendigkeit), hat bei dieser Entscheidung aber auch einen eigenen Ermessensspielraum (siehe auch Abschnitt 5.3.1.3). Zur Illustration der bei den diesbezüglichen Entscheidungen bestehenden Diskriminierungsrisiken sei zum Abschluss dieses Abschnitts die folgende Interviewpassage wiedergegeben:

Die Maßnahmen sollen natürlich zielführend sein. Und das Ziel ist Integration. Kürzlich war eine ältere Kundin bei mir. Eine Architektin, die hat in der Erwachsenenbildung gearbeitet, hat da jetzt eben keinen Zugang mehr aufgrund ihrer Behinderung, möchte sich jetzt ganz gerne auf den Bereich Flüchtlinge spezialisieren und da als Lehrerin arbeiten. Es fehlt ihr aber definitiv der pädagogische Hintergrund. Die Dame qualifiziere ich jetzt nicht mehr in dem Bereich, weil sie fast 60 ist und damit einfach zu alt. Es lohnt sich nicht. Die möchte jetzt Englisch lernen, einfach Englisch, um im Bereich Flüchtlinge zu arbeiten. Das war mir sehr vage und ich habe da mal ein bisschen nachgebohrt, wie sie sich das so vorstellt. Und sie meinte dann, dass sie dann ganz gut Mathematik oder Physik lehren wollen würde und dann in englischer Sprache. Ich habe ihr dann dargestellt, dass sie einige Zeit braucht, um diese Englischkenntnisse auch fachspezifisch draufzuhaben. Und dass es somit einfach keinen Sinn macht, weil einfach ihr Alter nun auch dem entgegensteht.

Arbeitsagentur 02, Vermittlungsfachkraft Reha-SB

Vermittlungsfachkräfte müssen bei ihren Entscheidungen über den Einsatz der Instrumente der Arbeitsförderung (wie eben Weiterbildungsmaßnahmen) das Lebensalter berücksichtigen, da die Arbeitsverwaltung für die Lebensphase jenseits des geltenden Renteneintrittsalters nicht mehr zuständig ist. Insofern ist es grundsätzlich nachvollziehbar, dass die zitierte Interviewpartnerin bei von Lebensälteren gewünschten Qualifizierungsmaßnahmen jeweils abwägt, ob sich diese angesichts der relativ kurzen Zeitspanne, in der die erworbenen Kompetenzen in Erwerbstätigkeit genutzt werden können, noch „lohnt“. Man wird darüber streiten können, wo bei diesbezüglichen Entscheidungen im Einzelfall die Grenze anzusetzen ist, aber solange die Zuständigkeit der Arbeitsverwaltung nur bis zum geltenden Renteneintrittsalter reicht, wird man nicht generell behaupten können, dass eine mit dem Alter der bzw. des Arbeitsuchenden begründete Ablehnung einer Qualifizierungsmaßnahme Ausdruck von Altersdiskriminierung ist.

8.3 Vorkehrungen und Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes

8.3.1 Organisatorische Vorkehrungen

Die folgenden Ausführungen über Vorkehrungen zum **Schutz vor strukturell bedingter Diskriminierung** knüpfen an die in Abschnitt 8.2.1 beschriebenen Diskriminierungsrisiken durch *Creaming and Parking* an. Wie oben gezeigt, betrifft dieses Problem insbesondere Systeme, die durch vermittlungserfolgsbezogene Zielvorgaben und Kennzahlen gesteuert werden. Vermittlungsfachkräfte, die unter solchen Zielvorgaben arbeiten, haben einen starken Anreiz, ihre Bemühungen auf Arbeitsuchende mit guten Integrationschancen zu konzentrieren (*Creaming*) und diejenigen, deren Eingliederung einen erhöhten Aufwand erfordert, nachrangig zu behandeln (*Parking*). Wie oben beschrieben, gestehen die befragten Führungskräfte aus Arbeitsagenturen und Jobcentern hierdurch bedingte Diskriminierungsrisiken grundsätzlich ein, verweisen aber zugleich auf Bemühungen um deren Eindämmung. Vor allem wird hier die differenziertere Ausgestaltung des Ziel- und Kennzahlensystems der BA angeführt, die vor einigen Jahren vorgenommen worden sei, um die Situation von unterschiedlichen Personengruppen mit Eingliederungshemmnissen zu fokussieren und das Unterstützungssystem stärker an ihren jeweiligen spezifischen Bedarfen (zielgruppenorientiert) auszurichten.

In diesem Abschnitt wird nun darauf eingegangen, wie sich diese Differenzierung des Zielsystems in der Organisationsstruktur der Vermittlungsarbeit widerspiegelt. Insofern die diesbezüglichen Reorganisationsmaßnahmen mit dem Ziel ergriffen wurden, zuvor bestehende Diskriminierungsrisiken zu vermeiden, kann man sie dem organisatorischen Diskriminierungsschutz zuordnen.

Mit den diesbezüglichen – in Arbeitsagenturen und Jobcentern je unterschiedlich durchgeführten – Reorganisationsmaßnahmen wurden die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass Arbeitsuchende, bei denen im Profiling besondere Eingliederungshemmnisse „diagnostiziert“ wurden, aus dem Kundenpool der „normalen“ Vermittlung herausgelöst werden können: Sie werden dem Zuständigkeitsbereich spezialisierter Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte zugewiesen, die organisatorisch getrennt von den „allgemeinen“ Vermittlungsteams – und mit deutlich günstigerer Betreuungsrelation als diese – sich auf die Ausräumung der jeweiligen Vermittlungshemmnisse konzentrieren können, ohne dem unmittelbaren Druck zu unterliegen, bestimmte Vermittlungserfolge zu erreichen. Diese spezialisierten Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte verfügten im Idealfall über ausreichend Zeit und die notwendige Kompetenz, um jede Arbeitsuchende bzw. jeden Arbeitsuchenden individuellen Problemlagen entsprechend zu beraten und ggf. weitere Instrumente einzusetzen. Das im SGB-III-Bereich hierfür gewählte Label lautet INGA („Interne ganzheitliche Integrationsberatung“) und in den Jobcentern läuft der entsprechende Ansatz unter der Bezeichnung (beschäftigungsorientiertes) Fallmanagement¹⁶¹. Ähnlich wie die anderen in den Arbeitsagenturen interviewten Führungskräfte bringt der Geschäftsführer operativ von Arbeitsagentur 03 sogleich INGA ins Spiel, als im Interview die Problematik der kennzahleninduzierten Diskriminierung angesprochen wird:

Also ich will nicht sagen, es sei in der BA ausgeschlossen, dass jemand so was macht, (...) aber dadurch, dass wir – wenn ich da noch mal verweise auf das Thema INGA – gerade an der Stelle ja auch besondere Aktivitäten und Bemühungen an den Tag legen, um auch Kunden, die schon eine verfestigte Arbeitslosigkeit haben, wieder in eine Beschäftigung zu bringen, ist das eigentlich kein Effekt, wo ich sage: Das hat tatsächlich

161 Daneben sind in diesem Zusammenhang die für Arbeitsuchende mit Behinderung schon seit vielen Jahren zur Verfügung stehenden spezialisierten Reha-/SB-Teams zu erwähnen.

eine große Auswirkung auf das, was wir hier leisten im Sinne von: Wir machen nur was für marktgängige Kunden und lassen die anderen links liegen.

Arbeitsagentur 03, Geschäftsführer operativ

Der Interviewpartner betont, dass für die **Arbeit mit den schwerer Vermittelbaren** seitens der Arbeitsagentur das angesichts der besonderen Probleme benötigte (höhere) Maß an personellen Ressourcen bereitgestellt werde und so eine deutlich größere Kontaktdichte als in der normalen Vermittlung sichergestellt sei. Ein Risiko von Diskriminierung durch *Creaming and Parking* kann er von daher nicht erkennen:

Es geht hier um Kunden mit komplexen Profillagen, die es nach Einschätzung des Vermittlers erschweren, sie innerhalb der nächsten zwölf Monate in Beschäftigung zu bringen. (...) Ich muss hier mit dem Kunden ein engeres Programm fahren, um bestimmte Hemmnisse auch beseitigen zu können. Das hat dazu geführt, dass man gesagt hat, dass im Bereich INGA eine Integrationsfachkraft mit nur 65 Kunden arbeitet. Klingt zwar auch viel, aber im Verhältnis zum üblichen Betreuungsschlüssel ist das wirklich sehr wenig. Und dieser enge Kontakt ermöglicht eben, dass ich auch mit den Kunden mehrere Teilschritte gehe und das dann auch differenzierter nachhalten kann. (...) Das gelingt im normalen Vermittlungsgeschäft relativ schwer. Und das ist eben eine Chance, die mir INGA eröffnet, die Kunden tatsächlich wieder in den Markt zu integrieren, die es mit dem üblichen Vorgehen schwer hätten, ohne Weiteres wieder in den Markt einzumünden. Creaming also insoweit an der Stelle, glaube ich nicht.

Arbeitsagentur 03, Geschäftsführer operativ

Eine andere Führungskraft erläutert die **organisatorische Differenzierung der Vermittlungsarbeit der BA** aus einer anderen Perspektive: Sie stellt heraus, dass die neuen Angebote für arbeitsmarktnahe Kund_innen deutlich weniger personalintensiv sind als zuvor. Daraus lässt sich schließen, dass die Erhöhung des Personaleinsatzes für die Betreuung von Arbeitsuchenden mit Vermittlungshemmnissen durch eine entsprechende Verschiebung der Personalressourcen der Bundesagentur ermöglicht wird.¹⁶²

Da ist aber die BA mittlerweile so stark anders ausgerichtet, dass man sagt: Die, die sehr marktnah sind, wo man erwartet, dass die in drei, vier, vielleicht fünf Monaten eine Beschäftigung finden, die bekommen erst das Beratungsgespräch, die bekommen auch Unterstützung durch Bewerbungstrainings, das braucht jeder, das ist klar. Aber ansonsten sind die in der Lage, sich über unsere ganzen Onlineangebote, die Jobbörse, über E-Learning, über Datenselbsteingabe, eigentlich so weit selber zu helfen, dass da ein Erstgespräch in der Regel ausreicht. (...) Also man sagt, die marktnahen, die sollen sich erst mal selber helfen, die kriegen eine erste Beratung und dann sollen die sich selber helfen. Und die, die eine intensivere Beratung brauchen, denen stellt man auch eine intensivere Betreuung zur Verfügung.

Arbeitsagentur 04, Leiterin operativer Bereich

Inwieweit werden ähnliche Maßnahmen einer organisatorischen Differenzierung der Beratungs- und Vermittlungsarbeit auch von den Akteuren aus Jobcentern als Beleg dafür angeführt, dass man arbeitsmarktf fernere Kund_innen nicht hintenanstelle, sondern sich um diese, im Gegenteil, überdurchschnittlich intensiv kümmern? Neben dem Fallmanagement (hierzu weiter unten mehr) wurde in diesem Zusammenhang vor allem auf frühere und aktuelle „Projekte“ verwiesen, die jeweils auf eine bestimmte – zum Teil auch von der Einrichtung selbst gewählte – Zielgruppe fokussiert sind. Von den Akteuren des größten der untersuchten Jobcenter wurde auf das derzeit laufende Projekt¹⁶³ „Intensiv beraten und vermitteln (IBV)“ angeführt:

¹⁶² Inwieweit die BA ihren Personalstand zu diesem Zweck auch aufgestockt hat, geht aus den Interviews nicht hervor.

¹⁶³ Dass IBV von der interviewten Person in eine Reihe mit Vorgängerprojekten wie „Perspektive 50plus“ gestellt wird, lässt darauf schließen, dass es genauso wie diese zeitlich befristet angelegt ist. Ob dies tatsächlich so ist, geht aus den Interviews aber leider nicht hervor.

Und dann gibt es natürlich immer wieder Spezialprojekte, die wir angehen. Wir haben jetzt seit letztem Jahr IBV – Intensiv beraten und vermitteln nennt sich das. Da sollte sich jeder Standort unseres Jobcenters eine Zielgruppe aussuchen, also die konnten selber entscheiden, in welche Richtung das gehen soll. Als Zielgruppen gewählt wurden die Langzeitleistungsbezieher, die Neuzugänge ins Jobcenter und die Erziehenden. (...) Und davor gab es natürlich eine Reihe von anderen Projekten. Wir hatten dieses 50plus-Projekt. Also es gibt immer wieder Sachen, wo man sich dann auf die Gruppe, die es gerade am schwersten hat oder die gerade am meisten ist oder am problematischsten, dass man sich da speziell mal darum kümmert.
Jobcenter 02, BCA

Eine der in eben diesem Jobcenter interviewten Vermittlungsfachkräfte arbeitet selbst in einem „IBV-Zugangsteam“ an einem Standort, der sich im Rahmen von IBV für die Zielgruppe der SGB-II-Neuzugänge entschieden hat. Auch nach ihrer Auffassung ist die Einrichtung dieses Teams ein Beleg dafür, dass das Jobcenter eben kein *Creaming* betreibt, sondern seinen Ressourceneinsatz bedarfsgerecht steuert:

Also es ist tatsächlich genau andersrum. (...) Im IBV-Zugangsteam kümmern wir uns tatsächlich mehr um die, die eben ein bisschen mehr Hilfe benötigen als die, die eigentlich sich schon selber vermitteln können.
Jobcenter 02, Vermittlungsfachkraft

Der Auftrag des Teams besteht darin, für eine beschleunigte Vermittlung von Arbeitssuchenden zu sorgen, die

vermittelbar sind, die aber im Zweifelsfall Problemlagen irgendwo haben. Wir gucken, wie wir die abbauen können, um die eben schneller in Arbeit zu bekommen.
Jobcenter 02, Vermittlungsfachkraft

Für die Betreuung der Neukund_innen durch das IBV-Team – die mit einem Betreuungsschlüssel von ca. 1:100 deutlich intensiver erfolgt als in der allgemeinen Vermittlung (1:300) – ist ein Zeitraum von sechs Monaten vorgesehen. Wenn sich in dieser Zeit zeigt, dass die vorliegenden Vermittlungshemmnisse so schwer wiegen, dass sie innerhalb des vorgesehenen Zeitraums nicht ausgeräumt werden können, wird die betreffende Person weitergeleitet:

Wenn dann erkennbar ist, dass wir eben weitermachen können mit dem Kunden, weil sich da etwas ergibt über ein halbes Jahr, das ist ja immer sehr unterschiedlich, dann behalte ich denjenigen tatsächlich noch. Wenn ich aber merke: Okay, da muss ein bisschen mehr gemacht werden, was eben zu aufwendig ist ... weil das erste Ziel hier soll sein, dass die Kunden eigentlich, wenn es geht, sich schnellstmöglich wieder lösen. Das ist die Aufgabe vom IBV-Zugangsteam. Und wenn erkennbar ist, dass zu viele Problemlagen bestehen (z.B. Schulden oder gesundheitliche Probleme), die eben erst abgebaut werden müssen, dann wechseln die Kunden zu den Kollegen in die normale Arbeitsvermittlung.
Jobcenter 02, Vermittlungsfachkraft

Für Arbeitssuchende mit solch schweren Vermittlungshemmnissen, wie in dem obigen Zitat erwähnt, ist nach der Zuweisung in die „normale Arbeitsvermittlung“ weiterhin eine intensive Betreuung vorgesehen, und zwar durch eine_n Fallmanager_in. Beim Fallmanagement handelt es sich – im Unterschied zu den oben erwähnten projektförmigen Ansätzen (wie IBV) – um eine auf Dauer angelegte Einrichtung, der Arbeitssuchende zugewiesen werden, bei denen das Ziel der Erwerbsintegration zurückgestellt wird, um zunächst an der Ausräumung der jeweils vorliegenden Eingliederungshemmnisse zu arbeiten; hierfür sind maximal 24 Monate vorgesehen¹⁶⁴. Der Betreuungsschlüssel von 1:75 ermöglicht hier eine noch etwas

164 Die Teilnahme am beschäftigungsorientierten Fallmanagement ist an die Voraussetzung gebunden, dass es eine realistische Aussicht auf Erwerbsintegration nach maximal 24 Monaten gibt. Insofern sind die – de facto zahlreichen – Personen ohne eine solche Perspektive (vor allem Ältere oder Menschen mit schweren gesundheitlichen Einschränkungen) von der Teilnahme am Fallmanagement ausgeschlossen.

höhere Betreuungsintensität als im IBV-Projekt. Im Unterscheid zu INGA und IBV handelt es sich beim Fallmanagement nicht um separate organisatorische Einheiten; die Fallmanager_innen sind vielmehr jeweils integrale Bestandteile der Vermittlungsteams. Der interviewten Fallmanagerin in Jobcenter 03 geht es im Fallmanagement um

(...) spezielle Problemlagen, welcher Art auch immer, die sich als Vermittlungshindernis herauskristallisieren und wo man sagt, da brauchen wir jetzt etwas mehr Vorarbeit, etwas mehr Arbeit im Umfeld, um bestimmte Dinge abzuarbeiten, bevor man dann wieder an die Vermittlung denken kann. Also die Vermittlung ist im Fallmanagement so ein kleines Stück nach hinten geschoben, weil es dafür im Moment noch zu viele persönliche Problemlagen gibt, die man beackern muss, bevor man sagen kann: Jetzt ist der Blick frei für die Arbeitsvermittlung. (...)

Jobcenter 03, Vermittlungsfachkraft

Die Interviewpartnerin betont, dass sie sich als Fallmanagerin der Bearbeitung der jeweils vorliegenden individuellen Problemlage widmen könne, ohne auf Kennzahlen bzw. Zielvorgaben achten zu müssen:

Nicht wirklich, nicht wirklich. Man guckt schon drauf und als Fallmanager freut man sich natürlich auch über jede Person, die man erfolgreich in den Arbeitsmarkt bringt oder dem Arbeitsmarkt ein Stück näher bringt. Aber dass da jetzt Vorgaben sind, da müssen so und so viele in Arbeit kommen, das sind wenn, dann nur mal so ganz lose Zahlen, dass man so guckt. Aber keine Vorgabe, weil in aller Regel auch die Arbeit des Fallmanagers dann wirklich eigentlich enden sollte, so wie das Fallmanagement angedacht ist. In dem Moment, wo die Hemmnisse beseitigt sind, gebe ich ihn aus meiner Betreuung an und für sich ab. Dass man dann sagt: „Okay, jetzt ist das Wohnungsproblem geklärt. Der war auch zu einer medizinischen Therapie, gesundheitlich geht es ihm jetzt auch viel, viel besser. Und jetzt kann ich eigentlich meine Arbeit beenden.“

Jobcenter 03, Vermittlungsfachkraft

Nach Einschätzung der Interviewpartnerin besteht im SGB-II-Bereich insgesamt ein hoher Bedarf an Fallmanagement; viele Kund_innen seien in einer Situation, bei der den Vermittlungsfachkräften klar sei, dass sie „da jetzt also auch in der Vermittlung nicht in die Vollen gehen können“, bevor gravierende Probleme ausgeräumt sind. Sie hält die Zuweisungsentscheidungen ins Fallmanagement, die jeweils auf Basis des Profilings durch die Vermittlungsfachkräfte erfolgen, insgesamt für angemessen.¹⁶⁵ Nach ihrer Erfahrung kam es nur sehr selten vor,

dass ich da jemanden hatte, wo ich sagte: „Na, der ist ja eigentlich so super nah am Arbeitsmarkt. Was soll der hier bei mir im Fallmanagement?“ Habe ich eher nicht.

Jobcenter 03, Vermittlungsfachkraft

Zugleich stellte sie heraus, dass sie häufiger mit Kund_innen zu tun habe, deren Vermittlungshemmnisse letztlich auch durch Fallmanagement nicht bearbeitbar seien:

Ich habe eher dann die Konstellation, dass ich denke: Oh Gott, da werde ich als Fallmanager jetzt auch nicht großartig dran was drehen können. Ich werde gesundheitliche Probleme logischerweise nicht abstellen können. Ich kann höchstens dazu animieren, sich doch in ärztliche Behandlung zu begeben und erst die Gesundheit zu stabilisieren.

Jobcenter 03, Vermittlungsfachkraft

¹⁶⁵ Diese positive Einschätzung der Fallmanagerin über die Angemessenheit der Zuweisungsentscheidungen muss natürlich insofern relativiert werden, als sie nicht wissen kann, ob alle Personen mit einem entsprechenden Bedarf tatsächlich dem Fallmanagement zugewiesen werden.

Als Ergebnis dieses Abschnitts ist Folgendes festzuhalten. Einhergehend mit einer Reform ihres Zielsystems hat die BA ihre Vermittlungsarbeit vor wenigen Jahren reorganisiert, um durch die Schaffung spezialisierter Einheiten zielgerichteter auf die Bedarfe arbeitsmarktfremder Kundengruppen eingehen zu können. Dies wird von den interviewten Führungskräften als zentrale Vorkehrung der BA zum Schutz von Arbeitsuchenden vor Diskriminierung durch *Creaming and Parking*, also die nicht gerechtfertigte Bevorzugung marktnäherer Kund_innen, angeführt. Dabei werden sowohl auf Dauer angelegte als auch zeitlich befristete Projekte für bestimmte Zielgruppen (z.B. ältere ALG-II-Bezieher_innen) angeführt. Ein solches projektförmiges Vorgehen, bei dem zeitlich befristet zusätzliche Ressourcen für bestimmte Zielgruppen mobilisiert werden, ist im Vergleich zu auf Dauer angelegten Sonderteams diskriminierungsanfällig, da nicht der Bedarf der Zielgruppenangehörigen darüber entscheidet, ob ihnen zusätzliche Eingliederungsbemühungen zukommen, sondern nur der Zeitraum (Projektlaufzeit oder nicht), zu dem der entsprechende Bedarf virulent wird. Was Diskriminierungsrisiken angeht, stellen sich im Anschluss an unsere Empirie weiterhin zwei Fragen, die auf Basis der vorliegenden Kurzfallstudien nicht beantwortet werden können:

- Reichen die Kapazitäten der Einrichtungen aus, um den jeweils gegebenen Bedarf an Teilnehmerplätzen in spezialisierten „Behandlungsformen“ wie INGA und Fallmanagement abzudecken?
- Inwieweit finden unter dem Druck, Erfolge vorweisen zu können, auch innerhalb spezialisierter Einheiten wie INGA und Fallmanagement diskriminierungsanfällige Prozesse der „Sortierung“ der Arbeitsuchenden nach Erfolgswahrscheinlichkeit statt, bei denen die marktfremden Kund_innen tendenziell ins Hintertreffen geraten?

Abschließend sei noch angemerkt, dass organisatorische Differenzierung nicht der einzige von Einrichtungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung gewählte Weg ist, um Diskriminierungsrisiken einzudämmen. Ein Beispiel für einen ganz anderen Weg bietet das untersuchte Jobcenter in rein kommunaler Trägerschaft (zkT), das sich dafür entschieden hat, eine organisatorische Entdifferenzierung vorzunehmen, um in jeder Abteilung über ein möglichst breites Spektrum an fachlichen (Beratungs)Kompetenzen verfügen zu können. Ein leitender Mitarbeiter des Jobcenters erläutert die Vorteile, die aus seiner Sicht mit diesem Modell verbunden sind, wie folgt:

Aus meiner Sicht bestehen Vorteile darüber, dass die Mitarbeiter auch in gemeinsamen Dienstbesprechungen, in Informationen, die alle Mitarbeiter erreichen, ein breites Spektrum, einen breiten Überblick darüber haben, was eigentlich an Integrationsmöglichkeiten gegeben ist. Das betrifft sowohl die Arbeitsstellen, die vorhanden sind, die natürlich dann allen Mitarbeitern geöffnet sind, über ein gemeinsames Portal, ob jetzt Nichtbehinderter oder Behinderter, ob Ausländer. Das heißt, Sie kriegen von allen Angeboten (...) die Maßnahmen, die zur Verfügung stehen, sind allen Mitarbeitern bekannt, sodass auch ein Mitarbeiter, der z. B. Schwerbehinderte betreut oder überwiegend Migranten, sich dann durchaus überlegen kann, ja, ich habe jetzt hier eine besondere Konstellation, der passt aber gut in eine Maßnahme, die klassischerweise einer anderen Zielgruppe zugänglich ist. Und haben die Möglichkeiten, da zuzusteuern. Das sehe ich als Vorteil an.
Jobcenter 01, Abteilungsleiter Arbeit und Ausbildung

Ohne hier auf nähere Einzelheiten eingehen zu können, soll dieses Beispiel nur als Beleg dafür dienen, dass man die Frage nach Diskriminierungsrisiken nicht schlicht anhand des Ausmaßes an organisatorischer Differenzierung beantworten darf, sondern auch die Steuerung und die Professionalisierung der Vermittlungsarbeit berücksichtigen, also den Kontext einbeziehen, muss.

8.3.2 Diskriminierungsschutz als Gegenstand von Fortbildung, Teambesprechungen, Supervision, Coaching

Nachdem im vorstehenden Abschnitt organisatorische Vorkehrungen gegen potenzielle Diskriminierungen auf der systemischen Ebene skizziert worden sind, geht es in diesem Abschnitt nun um **Bildungsmaßnahmen** (im weitesten Sinne), die mit dem Ziel durchgeführt werden, das individuelle Bewusstsein der in direktem Kontakt mit Kund_innen arbeitenden Mitarbeiter_innen für Diskriminierungsrisiken zu schärfen und sie zu befähigen, im konkreten Beratungs- und Vermittlungshandeln Diskriminierung zu vermeiden.

In den untersuchten Einrichtungen wurden die Interviewpartner_innen also danach gefragt, ob – wenn ja, welche – Maßnahmen diesbezüglich (regelmäßig oder anlassbezogen) durchgeführt werden. Dabei ging es um „Maßnahmen“ im weitesten Sinne: Neben Fortbildungsseminaren, die explizit Diskriminierungsrisiken und -schutz thematisieren, wurde auch danach gefragt, ob diese Thematik bei Teambesprechungen eine Rolle spielt oder Gegenstand von Supervision oder Coaching ist, die ja Gelegenheit dazu bieten, konkrete Vorkommnisse aus der Beratungs- und Vermittlungspraxis aufzuarbeiten.

Die diesbezüglichen Antworten sind insgesamt von Vielfalt geprägt, aber eine wichtige Gemeinsamkeit ist hier festzuhalten: Diskriminierungsrisiken und Diskriminierungsschutz sind in keiner der untersuchten Einrichtungen expliziter Gegenstand von Fortbildungsseminaren. Diese Auskunft lassen die meisten Interviewpartner_innen (insbesondere diejenigen in Leitungspositionen) aber nicht auf sich beruhen, sondern fügen zur Rechtfertigung an, dass das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) Bestandteil des Curriculums der Basisausbildung (bzw. der „Einarbeitungsmodule“) aller Mitarbeiter_innen sei, die in direktem Kundenkontakt arbeiten. Damit sei der diesbezügliche Schulungsbedarf nach ihrer Erfahrung ausreichend abgedeckt. Es bestehe keine Notwendigkeit, zusätzlich Fortbildungsveranstaltungen zu dieser Thematik zu machen, denn man habe es durchweg mit Fachkräften mit einer hohen intrinsischen Motivation zu tun, sich gegenüber den Kund_innen nicht diskriminierend zu verhalten.

Und ich glaube auch wirklich, dass unsere Kollegen da unten wenig geleitet werden von ihren persönlichen Einstellungen bestimmten Gruppen gegenüber. (...) Im Grunde genommen haben wir überwiegend Kollegen, bei denen dieses Thema sehr präsent ist. Also nicht nur, weil wir von top down ganz viel über Diversity und dergleichen reden und über Chancengleichheit und das AGG schulen. Ich sag mal, weil theoretisch das Wissen da ist, sondern auch weil wir in der Regel Menschen hier beschäftigt haben, die genau aufgrund dieser Aspekte überhaupt bei uns sind. Nämlich, um Chancengleichheit zu fördern und den Menschen wieder zu helfen.

Jobcenter 02, Geschäftsbereichsleiter Integration

Viele Interviewte bringen in diesem Zusammenhang auch Fortbildungsseminare zu Themen ins Spiel, die implizit mit Diskriminierungsschutz zu tun haben. Zum Befragungszeitpunkt hat – vor dem Hintergrund relativ großer Zahlen von Flüchtlingen, mit denen Arbeitsagenturen und Jobcenter zu tun haben – das Thema interkulturelle Kompetenz offensichtlich in den Fortbildungsprogrammen eine relativ hohe Bedeutung. Hierauf verweisen mehrere Interviewpartner_innen, darunter ein Abteilungsleiter in einem Jobcenter:

Zum Teil haben wir Fortbildungen für Mitarbeiter, wo es um Themen um interkulturelle Kompetenzen geht, dass man sensibilisiert, wie gehe ich in der Beratung jetzt speziell von Zuwanderern vor. Das ist gerade mit der aktuellen Symptomatik aufgekommen.

Jobcenter 01, Abteilungsleiter Steuerung

Darüber hinaus führen einige der interviewten Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) eigene Seminarangebote zur Genderthematik und zum Umgang mit Alleinerziehenden an (siehe Abschnitt 8.3.4.2).

Des Weiteren erinnern einige Interviewte daran, dass in der im Jahr 2009 in der Bundesagentur für Arbeit eingeführten Beratungskonzeption (BeKo; siehe Glossar S. 340), die in der Folgezeit flächendeckend zum Gegenstand von Schulungsmaßnahmen gemacht wurde, das Thema Diskriminierungsschutz implizit verankert sei.

Dann haben wir ja auch BA-intern unsere Beratungskonzeption, da geht es ja auch ganz viel um: Welche Einstellung bringe ich denn eigentlich mit? Wie bin ich als Berater? Wie gehe ich mit meinem Gegenüber um? Da ist das [Diskriminierungsschutz] als solches natürlich vielleicht nicht als Thema benannt, aber es ist das Thema: Also, ergebnisoffen zu arbeiten, empathisch zu sein, andere Weltanschauungen zuzulassen. Und ich denke, da sind wir immer dabei.

Arbeitsagentur 01, Beratungsfachkraft Reha-SB

Eine in dieser Weise vorgenommene Einordnung von BeKo als Mittel des Diskriminierungsschutzes erscheint allerdings etwas weit hergeholt, vor allem vor dem Hintergrund der Tatsache, dass – wie die Interviewpartnerin selbst zugesteht – Diskriminierungsschutz in BeKo nicht ausdrücklich thematisiert wird. Ob dies bei der Entwicklung der Beratungskonzeption bewusst unterlassen wurde, entzieht sich der Kenntnis des Autorenteam der vorliegenden Studie.

Und schließlich wird auch ein Seminar zum Stressmanagement erwähnt, das die Mitarbeiter_innen unterstützen soll, in schwierigen Kommunikationssituationen eine „fachlich-sachliche“ Haltung gegenüber den Kund_innen zu bewahren, und somit ebenfalls dem Diskriminierungsschutz zugeordnet werden kann:

Letztlich kommt es aus meiner Sicht immer darauf an, dass der Mitarbeiter auch in der Lage ist, sich auf die jeweilige Situation einzulassen. Und dass er fachlich-sachlich orientiert bleibt und sich nicht auf eine persönliche Ebene zum Beispiel ziehen lässt. Da ist Kommunikation sicherlich ein ganz wichtiges Thema. Wir haben hier in der Vergangenheit z. B. Schulungen angeboten in dem Bereich Stressmanagement, wo solche Dinge dann auch subsumiert wurden. Denn ich denke, dass Stress immer auch eine Grundlage dafür ist, ob so was funktioniert oder nicht. Wenn ich einen Mitarbeiter habe, der reflektiert und ausgeruht an seine Arbeit geht, ist das, denke ich mal, eine bessere Voraussetzung, als wenn ich jemanden habe, der vielleicht dem Ganzen gerade deswegen nicht gewachsen ist. Da kann es, aus meiner Sicht, schon mal eher dazu kommen bei solchen Personengruppen (Migrant_innen), dass es zu Reibereien, dass es zu Problemen kommt.

Jobcenter 01, Sachgebietsleiter Arbeitsberatung

Bezogen sich die bisherigen Ausführungen auf Maßnahmen der organisierten Fort- und Weiterbildung in den jeweiligen Einrichtungen, soll im Folgenden kurz auf die Frage eingegangen werden, **inwieweit Diskriminierung/Diskriminierungsschutz bei Teambesprechungen thematisiert wird oder Gegenstand von Coaching bzw. Supervision ist**. Zu dieser Frage – die von den Gesprächspartner_innen stets auch als Frage nach ihrer Einschätzung zur Notwendigkeit solcher Maßnahmen interpretiert wurde – findet sich im Interviewmaterial ein breites Spektrum von Aussagen. Am einen Ende dieses Spektrums steht die – in einer Arbeitsagentur und einem Jobcenter angetroffene – Auffassung, Entsprechendes sei nur anlassbezogen sinnvoll. Da es bisher aber noch keinerlei Vorkommnisse gegeben habe, die auf ein diskriminierendes Verhalten von Mitarbeiter_innen schließen lasse, bestehe keinerlei Notwendigkeit, Diskriminierungsschutz bei Teambesprechungen usw. zu thematisieren. Ähnlich wie bei dem eingangs zitierten Akteur wird zur Begründung auch hier das professionelle Selbstverständnis der Mitarbeiter_innen angeführt:

Ich muss Ihnen ehrlich sagen, das spielt bei uns überhaupt keine Rolle. Ich bin jetzt seit 2007 hier Teamleiter und wir hatten noch nie irgendwo eine Situation, einen Fall oder eine Beschwerde oder was weiß ich, wo wir das thematisieren hätten sollen. Aber ich glaube, das liegt aber auch an dem Selbstverständnis meiner Kolleginnen und Kollegen. Im Prinzip ist uns Geschlecht, Herkunft, Religion, Nationalität völlig egal. Unsere Intention ist, jedem so viel Hilfestellung wie möglich zu geben, dass er in den Arbeitsmarkt integriert werden kann, und da versuchen wir die Hemmnisse abzubauen und dem Kunden zu helfen, egal wer jetzt woher kommt oder wie auch immer. Also, das spielt eigentlich in den Köpfen oder bei uns in Besprechungen überhaupt keine Rolle, würde ich aber natürlich selbstverständlich thematisieren, wenn es dann einen Anlass gäbe, wenn man da also irgendwo merkt, da gäbe es was.

Jobcenter 04, Teamleiter Markt und Integration

Am anderen Ende des Spektrums ist die im Folgenden zitierte Äußerung einer Beratungsfachkraft Reha-SB (aus Arbeitsagentur 01) zu verorten, die eine hohe Sensibilität für die Gefahren zeigt, unter der Macht der eigenen Vorurteile unwillentlich diskriminierende Verhaltensmuster anzunehmen. Um dem entgegenzuwirken, wird die vom Arbeitgeber angebotene Supervision als sehr hilfreich empfunden und gerne angenommen:

Ansonsten ist es aber auch so wie überall, personenabhängig. (...) Wie bin ich selber anderen gegenüber eingestellt? Was bringe ich selber vielleicht auch für Vorurteile mit? Inwieweit bin ich bereit, das auch zu überprüfen? Da nutzt die BA auch die Möglichkeiten, gerade halt über unsere Beratungskonzeption, über die Schulungen dazu, über simulierte Gespräche und Ähnliches, auch da einzugreifen. Es gibt auch Hospitationen von Teamleitern und, und, und (...). Am Anfang hatte ich beispielsweise auch ganz oft Jugendliche mit Drogenkonsum oder Ähnlichem, und ganz oft das Kopftuchthema. Und am Anfang ist man ganz unsicher und traut sich überhaupt nicht, das anzusprechen, und ich habe selber für mich die Supervision genutzt, das mal zu thematisieren, Rückmeldungen von Kollegen zu kriegen: „Wie geht ihr damit um? Sprecht ihr so was an? Wie sprecht ihr das an? Wie kommt das an, wenn man es anspricht?“ Und das hat mir persönlich geholfen.

Arbeitsagentur 01, Beratungsfachkraft Reha-SB

In den anderen als den beiden erwähnten Einrichtungen wird Diskriminierung(sschutz) offenbar hin und wieder zum Thema von Teambesprechungen, Coachings usw. gemacht, aber auch dort nur, wenn es dazu einen Anlass gibt. Solche Anlässe können nicht nur – wie in dem obigen Zitat – Verhaltensunsicherheiten im Umgang mit Kund_innen sein, sondern auch Erfahrungen mit diskriminierendem Einstellungsverhalten von Arbeitgebern, an die sich die Frage anschließt, was man dem als Vermittlungsfachkraft entgegenzusetzen **kann**:

Also, das gibt es in Teambesprechungen anlassbezogen. Wenn vor allen Dingen uns Vermittlern auffällt, dass es Arbeitgeber gibt, die mit Vornehmlichkeit gewisse Gruppen ablehnen, dass man dann einfach sagt: „Wie kann man da entgegenwirken und gucken, ob wir irgendwelche Mittel, Projekte oder Ähnliches erzeugen können, womit wir da einfach entgegensteuern?“

Arbeitsagentur 01, Vermittlungsfachkraft

Zum Abschluss dieses Abschnitts ist noch eine spezifische Art von Schulungsmaßnahmen zu erwähnen, die eine wichtige Funktion für den Diskriminierungsschutz erfüllen, wenn sie auch nicht unter diesem Label stattfinden. Fast alle interviewten Akteure aus den Bereichen Reha-SB stellen die Notwendigkeit heraus, die in der allgemeinen Vermittlung und der Berufsberatung (für Jugendliche) tätigen Fachkräfte regelmäßig mit dem Ziel zu schulen, eine mögliche Behinderung bzw. potenziellen Reha-Bedarf bei ihren Kund_innen zu erkennen, um ggf. angemessene Weichenstellungen vornehmen zu können. Daneben sollten die Vermittlungsfachkräfte auch immer wieder an das Portfolio von Fördermöglichkeiten erinnert werden, die sie Arbeitgebern bei Einstellung von Menschen mit Behinderung anbieten können.

Und für die Kollegen in der allgemeinen Berufsberatung (...) haben wir auch intern Schulungen gemacht, dass die sehr früh und sehr schnell wahrnehmen können: Wo ist vielleicht jemand, der tatsächlich eher in den Reha-Bereich gehört?

Was das Thema Behinderung betrifft, müssen wir regelmäßig in internen Dienstbesprechungen immer wieder verschiedene Themen anpacken. Zum Beispiel ist ja nicht jeder Arbeitgeber jemandem mit Behinderung gegenüber offen. Wie können wir gut argumentieren, dass die Arbeitgeber sich dem Thema gegenüber öffnen und auch mal Versuche wagen?

Arbeitsagentur 01, Beratungsfachkraft Reha-SB

Zu diesem Abschnitt ist vor allem festzuhalten, dass es **verpflichtende Fortbildungsmaßnahmen** explizit zum Themenfeld von Diskriminierung/Diskriminierungsschutz in keiner der untersuchten Einrichtungen gibt.¹⁶⁶ Von den befragten Führungskräften wird zur Rechtfertigung zum einen auf die diesbezüglichen Elemente im Curriculum der Basisschulung von Vermittlungsfachkräften verwiesen und zum anderen auf die hohe intrinsische Motivation der Vermittlungsfachkräfte, Diskriminierung in jeder Form zu vermeiden. Angeführt wird außerdem eine Vielfalt von Gelegenheiten – etwa bei Fortbildungsseminaren zu verwandten Themen, Supervision und Teambesprechungen –, Diskriminierungsrisiken (insbesondere anlassbezogen) zu thematisieren. Angesichts der vielfältigen seitens der Vermittlungsfachkräfte selbst geschilderten Unsicherheiten (vgl. hierzu insbesondere Abschnitt 8.2.3 dieses Kapitels) erscheint es jedoch als fahrlässig, keine flächendeckend verpflichtenden Fortbildungsmaßnahmen vorzusehen, in denen Diskriminierung und Diskriminierungsrisiken in der Vermittlungsarbeit explizit thematisiert werden. Zwar würde dies nicht garantieren, dass Diskriminierung in der Arbeitsvermittlung fortan ausgeschlossen wäre, aber Vermittlungsfachkräfte könnten dadurch befähigt werden, sich in Grenzfällen auf einem höheren Reflexionsniveau, als es in vielen Interviewaussagen zum Ausdruck kommt, mit den in der Vermittlungsarbeit oft unvermeidlichen Diskriminierungsrisiken auseinanderzusetzen. Auf diesem Wege könnte ihre Anfälligkeit für unreflektiert diskriminierende Verhaltensweisen gesenkt werden.

8.3.3 Kundenrechte als Mittel des Schutzes vor individueller Diskriminierung: Beschwerden und Widersprüche

Durch die Wahrnehmung von Beschwerde- und Widerspruchsrechten durch Arbeitsuchende kann diskriminierendes Handeln von Mitarbeiter_innen von Arbeitsagenturen und Jobcentern aufgedeckt werden und hierdurch eine Verhaltensänderung bzw. auch Sanktionierung bewirkt werden. Zugleich haben solche Rechte grundsätzlich einen Abschreckungseffekt und können also bewirken, dass es überhaupt zu diskriminierendem Handeln gegenüber Arbeitsuchenden kommt. Insofern haben sie neben ihrer Hauptfunktion als Instrumente eines reaktiven Diskriminierungsschutzes auch präventiven Charakter.

Die Wirksamkeit dieser Instrumente im Hinblick auf Diskriminierungsschutz hängt zum einen davon ab, wie zugänglich sie für die Kund_innen von Arbeitsagenturen und Jobcentern sind, also in welchem Maße diese darüber informiert werden, dass und in welchen Formen sie diese Rechte wahrnehmen können, und zum anderen von der Frage, was bei Wahrnehmung dieser Rechte ausgelöst wird; hierzu gehört neben der Frage, wie sorgfältig eingehende Beschwerden und Widersprüche geprüft werden, auch die Frage, mit welchem Maß an Unabhängigkeit und Kontrollbefugnissen die Instanzen ausgestattet sind, die Beschwerden und Widersprüche entgegenzunehmen und zu bearbeiten, und nicht zuletzt natürlich auch die Frage, ob

¹⁶⁶ Die Betonung liegt hier auf dem Wort „verpflichtend“; Fortbildungsmaßnahmen zu diskriminierungs(schutz)bezogenen Themen mit freiwilliger – und dadurch eben nicht flächendeckender – Teilnahme enthalten die Schulungsprogramme für Mitarbeiter_innen von Arbeitsagenturen und Jobcentern sehr wohl. Hervorzuheben sind etwa die vielfältigen diesbezüglichen Qualifizierungsmaßnahmen des Hamburger Trägers der Antidiskriminierungsberatung „Basis und Woge“.

Beschwerden und Widersprüche, die nach Prüfung als berechtigt bewertet werden, entsprechende Veränderungen bewirken.

Bevor versucht wird, entlang dieser Fragen – auf der Grundlage der Aussagen der Interviewpartner_innen – die Praktiken in Arbeitsagenturen und Jobcentern im Umgang mit Beschwerden und Widersprüchen nachzuzeichnen, ist zunächst kurz die für die weiteren Ausführungen grundlegende **Unterscheidung zwischen Beschwerden und Widersprüchen** zu skizzieren.

Für die Aufnahme und Bearbeitung von Beschwerden, die Kund_innen an die Arbeitsagentur bzw. das Jobcenter richten, sind deren Regelwerke des Beschwerdemanagements bzw. Kundenreaktionsmanagements maßgeblich. Beschwerden sind danach nicht an eine bestimmte Form oder an festgelegte Gegenstände (solange sie mit der betreffenden Einrichtung und ihrem Handeln zu tun haben) gebunden und können auf verschiedenen Wegen eingereicht werden. Sie werden innerhalb der Grenzen der betreffenden Organisation geprüft und bearbeitet (siehe auch Abschnitt 5.3.1.4).

Dienstaufsichtsbeschwerden, „also Beschwerden, die sich gegen ein behauptetes persönliches nicht unerhebliches, das heißt schwerwiegendes Fehlverhalten von Mitarbeiterinnen oder Mitarbeitern richten“¹⁶⁷, werden nicht durch das Kundenreaktionsmanagement bearbeitet, sondern werden an die Personalabteilung der betreffenden Organisation (in Kommunen häufig als „Personalservice“ o.Ä. bezeichnet und in der BA unter „Interner Service Personal“ firmierend) weitergeleitet und dort bearbeitet.

Während das Beschwerderecht Bestandteil des Regelwerks der betreffenden Organisation ist, ist **der Widerspruch** der Sphäre formeller Rechtsakte zuzuordnen. Der Widerspruch kann nur unter der Voraussetzung eingelegt werden, dass die Gegenseite zuvor einen Rechtsakt erlassen hat (im hier vorliegenden Zusammenhang ist dies i. d. R. ein schriftlicher Ablehnungsbescheid zu einer seitens der/des Arbeitssuchenden gewünschten Maßnahme), auf den sich der Widerspruch dann bezieht. Das Einlegen eines Widerspruchs eröffnet letztlich die Möglichkeit, die betreffende Streitfrage von einem Gericht entscheiden zu lassen, da nach Ablehnung eines Widerspruchs Klage eingereicht werden kann. Dies macht den Widerspruch zu einem mächtigeren Mittel des Diskriminierungsschutzes, als es die Beschwerde ist (siehe zu den Grenzen aber auch Abschnitt 5.3.1.4).

Vergleicht man die jeweilige Häufigkeit von Beschwerden und Widersprüchen in dem hier interessierenden Segment der öffentlichen Arbeitsverwaltung, der Arbeitsvermittlung, zeigt sich, dass Beschwerden stärker vertreten sind, während das Gros der Widersprüche jeweils auf die Leistungsabteilung entfällt. Dies erklärt die in Arbeitsagentur 04 interviewte Bereichsleiterin wie folgt:

Wir setzen ja weniger Verwaltungsakte, die man angreifen kann; das ist ja rein tatsächliches Verwaltungshandeln bei unseren Vermittlungsfachkräften. Da geht es mehr über den Beschwerdeweg.
Arbeitsagentur 04, Bereichsleiterin operativer Bereich

8.3.3.1 Transparenz und Zugänglichkeit der Verfahren

Beschwerde

In allen Interviews wird zum Ausdruck gebracht, dass Arbeitssuchende auf die zur Verfügung stehenden Beschwerdemöglichkeiten hingewiesen werden – in der Regel allerdings erst, wenn es einen Anlass dazu

167 So wird die Dienstaufsichtsbeschwerde definiert in: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2016, S. 2).

gibt, ein_e Arbeitssuchende_r also im Gespräch in irgendeiner Form Unzufriedenheit mit dem Handeln der Beratungsfachkraft äußert. Dagegen ist es nicht üblich, zu Beginn eines Beratungsprozesses ohne Anlass einen diesbezüglichen Hinweis zu geben. Dies heißt jedoch nicht, dass Arbeitssuchende überhaupt nicht allgemein über Beschwerdemöglichkeiten informiert werden: In den Gebäuden der untersuchten Arbeitsagenturen befinden sich jeweils in der Nähe der Eingangszone Aushänge mit der Aufforderung, Zettel mit Unzufriedenheitsäußerungen (oder auch mit Lob) in eine dafür bereitstehende Box zu werfen.

Dem Gros der Interviewaussagen der Vermittlungsfachkräfte zufolge werden Kund_innen, die während eines Gesprächs einen Beschwerdewunsch äußern, üblicherweise an die jeweils unmittelbar vorgesetzte Person (Teamleiter_in) verwiesen, bei der sie ihr Anliegen schriftlich oder, wie in manchen Fällen berichtet wurde, auch kurzfristig mündlich (bzw. telefonisch) vorbringen können. Dieser Weg werde auch in den meisten Fällen beschritten. Im Grunde bleibe der_die Adressat_in der Beschwerde aber der freien Wahl der Kund_innen überlassen. Außer der Geschäftsführung der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters (bzw. dem_ der bei der Geschäftsführung angesiedelten Beschwerdeverantwortlichen – siehe unten, S. 306) werde von einigen auch die zuständige Regionaldirektion der BA – die als vorgesetzte Behörde jeweils ein eigenes Kundenreaktionsmanagement betreibt – gewählt.

Andere Beschwerden erreichen Arbeitsagenturen und Jobcenter wiederum über die Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA). Diese erhalten die Beschwerden zum einen durch direkten Kundenkontakt und zum anderen über externe Beratungsstellen (siehe hierzu die Ausführungen zur Rolle der BCA in Abschnitt 8.3.4.2). Die Kund_innen von Arbeitsagenturen und Jobcentern, die sich beschweren möchten, können also verschiedene Wege beschreiten; die Beschwerdeverfahren sind also insgesamt gut zugänglich.

Widerspruch

Ähnlich wie bei Beschwerdeverfahren wird auch über die Möglichkeit, gegen eine Entscheidung Widerspruch einzulegen, nur anlassbezogen informiert. Allerdings muss hier durch (rechtsunkundige) Bewerber_innen eine höhere Hürde überwunden werden (als beim Beschwerdeverfahren), bevor sie einen diesbezüglichen Hinweis erhalten. Zur Erläuterung der üblichen Vorgehensweise wurde in den Interviews immer wieder an dem von den Interviewten durchweg selbst gewählten Beispiel der Versagung einer von einer_einem Arbeitssuchenden gewünschten Qualifizierungsmaßnahme herangezogen. Man bemühe sich in dem Beratungsgespräch stets, zunächst die Versagung mit Verweis auf die einschlägigen Rechtsgrundlagen zu erklären, um ein Einverständnis der Kund_innen zu erreichen (was in vielen Fällen auch gelinge). Nur in solchen Fällen, in denen die Kund_innen hartnäckig kein Einverständnis zeigen und der Dissens gesprächsweise nicht aufgelöst werden kann, werden sie darauf aufmerksam gemacht, dass die Versagung durch die Arbeitsagentur bzw. das Jobcenter formell beschieden werden kann, was dem_ der Kunden_in die Möglichkeit eröffne, dagegen in Widerspruch zu gehen.

Hierzu muss der_die Bewerber_in die gewünschte Maßnahme aber zunächst schriftlich beantragen; ohne eine solche aktive Anforderung eines schriftlichen Bescheides wird den Arbeitssuchenden keine Möglichkeit gegeben, einen Widerspruch gegen die Versagung einer gewünschten Maßnahme einzulegen (siehe zur rechtlichen Bewertung auch 5.3.1.3).

Der Bewerber, der Hilfeempfänger kann natürlich nur einen schriftlichen Ablehnungsbescheid bekommen, wenn er darauf besteht. Rein standardmäßig haben wir das so nicht vorgesehen. (...) Das ist ein schriftlicher Antrag, darauf folgt ein schriftlicher Ablehnungsbescheid. Wenn sich das aus dem Gespräch ergibt, in der Regel nicht.

Jobcenter 01, Abteilungsleiter Arbeit und Ausbildung

Dieser „sparsame“ Umgang mit schriftlichen Bescheiden – die potenziell fehlerhafte Entscheidungen von Vermittlungsfachkräften überhaupt überprüfbar machen und ggf. eine Korrektur herbeiführen – ist vermutlich auch dadurch motiviert, administrativen Aufwand einzusparen und rechtliche Auseinandersetzungen möglichst zu vermeiden.

Wenn wir dazu übergehen würden, jede Anfrage hier zu bescheiden, dann würden wir uns vor lauter Papierkrieg kaum noch retten können.

Jobcenter 01, Sachgebietsleiter Arbeitsberatung

Einige Interviewpartner_innen kritisieren, dass durch diese Vorgehensweise viele Entscheidungen von Vermittlungsfachkräften der Überprüfung entzogen sind. Dabei wird auf die hohe Zahl von befristet beschäftigten Seiteneinsteiger_innen unter den Vermittlungsfachkräften verwiesen, deren Handeln fehleranfällig sei, weil sie in der für sie vorgesehenen kurzen Vorbereitungsphase nicht in der Lage seien, das volle Leistungsspektrum zu überblicken und sachgerecht einzusetzen.

Akteure im Beschwerdemanagement

In den größeren der untersuchten Einrichtungen wurden eigene Stellen für das Beschwerde- und insgesamt für das Kundenreaktionsmanagement eingerichtet, die ganz überwiegend im direkten Verantwortungsbe- reich der Geschäftsführung angesiedelt sind. In einem der Jobcenter (ein zKT) ist diese Stelle der Leistungs- abteilung zugeordnet (was damit begründet wird, dass sich die überwiegende Zahl von Beschwerden¹⁶⁸ auf Leistungsfragen beziehen). Die Stellen sind mit einer Person besetzt, die – je nach Größe der Einrichtung – diese Aufgabe in Vollzeit oder in Teilzeit erledigt. Es handelt sich dabei durchweg um langjährige Mitar- beiter_innen mit Erfahrungen in der Vermittlungsarbeit oder der Leistungsabteilung. In einer kleineren besuchten Einrichtung (Jobcenter 04 mit insgesamt 36 Mitarbeiter_innen) gibt es keine solche Stelle; hier bearbeitet der Geschäftsführer selbst das Beschwerdemanagement. Zum Aufgabenspektrum dieser Be- schwerdebeauftragten gehört (a) die Entgegennahme von solchen Beschwerden, die direkt an die Geschäfts- führung gerichtet werden, (b) die Weiterleitung dieser Beschwerden an die Leitungen der Teams, auf deren Handeln sich die Beschwerde bezieht, mit Bitte um Stellungnahme, (c) Feedback an die Beschwerdeführer_in- nen auf der Basis der Stellungnahmen der „beklagten“ Mitarbeiter_innen und ihrer Teamleiter_innen, (d) die Sammlung und inhaltliche Erfassung sämtlicher über die verschiedenen Kanäle eingegangenen Be- schwerden (und anderer Kundenreaktionen) zum Zwecke der (e) Auswertung und Erstellung quartalswei- ser Berichte.

Die eigentliche inhaltliche Prüfung und Beurteilung von Beschwerdevorwürfen obliegt schwerpunktmä- ßig einer zweiten Kategorie von Akteuren: den unmittelbaren Vorgesetzten der Mitarbeiter_innen, auf de- ren Handeln sich die Beschwerde bezieht, in der Praxis in der Regel ein_e Teamleiter_in. Diese_r macht den Beschwerdevorwurf zum Gegenstand eines Gesprächs mit dem_der betreffenden Mitarbeiter_in (zu dem zuweilen – insbesondere bei mündlichen Beschwerden – auch die_der Beschwerdeführer_in hinzu- gegeben wird) und fordert von ihm_ihr hierzu eine schriftliche Stellungnahme ein. Zur Klärung des Vor- wurfs nimmt sie_er zudem ggf. Einblick ins EDV-System VerBIS. Auf dieser Grundlage formuliert die_der Vorgesetzte eine schriftliche Stellungnahme, aus der hervorgeht, ob (bzw. in welchem Maße) sie_er die Beschwerde für berechtigt hält (siehe zur Bewertung der Wirksamkeit auch Abschnitt 5.3.1.4).

168 Bei Widersprüchen ist es ohnehin der Fall, dass sie sich zum allergrößten Teil auf Leistungen beziehen, denn diese werden stan- dardmäßig durch Bescheide mitgeteilt, womit eine zentrale Voraussetzung dafür erfüllt ist, dass überhaupt Widerspruch einge- legt werden kann.

Als weitere für das Beschwerdemanagement wichtige Akteure sind die Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) zu erwähnen. In Abschnitt 8.3.4.2 (S. 313 ff.) wird näher auf die Funktion der BCA für den Diskriminierungsschutz und hier insbesondere für das Beschwerdemanagement eingegangen.

Für die Entgegennahme, fachliche Prüfung und Bescheidung von Widersprüchen besteht in den Agenturen für Arbeit und Jobcentern eine **Widerspruchsstelle**, in der jeweils ein_e Jurist_in arbeitet. Die Widerspruchsstellen sind Teil der Organisation des jeweiligen Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur und ihre Mitarbeiter_innen gehören zum Personalkörper der betreffenden Einrichtung. Auch wenn es sich nicht um formal unabhängige Stellen handelt, ist davon auszugehen, dass sich diese Stellen bei der Bearbeitung und Bescheidung eingehender Widersprüche in erster Linie an der geltenden Rechtslage orientieren und daran interessiert sind, dass ihre Bescheide auch vor Gericht Bestand haben. Zugleich ist zu vermuten, dass sie – innerhalb der durch die geltende Rechtslage stets gegebenen Spielräume – geneigt sind, Widersprüche nach Möglichkeit abzuwehren, also die Praktiken der eigenen Organisation, die Widerspruchsgegenstand waren, zu „verteidigen“.

8.3.3.2 Prüfverfahren

Wie im vorstehenden Abschnitt bereits beschrieben, erfolgen die Prüfung und Bewertung von Beschwerdevorwürfen in den Einrichtungen durch interne Akteure. Aufgenommen werden Beschwerden über das Handeln von Arbeitsagenturen und Jobcentern zwar zum Teil auch in externen Beratungsstellen¹⁶⁹; diese haben jedoch keine eigene „Ermittlungsbefugnis“, sondern können die Beschwerden nur an die zuständigen Stellen innerhalb der Einrichtungen – hier ist dies oft die BCA (s. o.) – zur Prüfung weiterleiten. Es erfolgt insgesamt also keine von der jeweiligen Einrichtung unabhängige Prüfung der Beschwerden. Daran anschließend stellt sich die Frage, inwieweit der rein interne Charakter der Prüfverfahren die Tendenz befördert, Beschwerden pauschal „abzubügeln“. Auch wenn aufseiten der Teamleitungen hierzu eine Neigung bestehen mag, ist davon auszugehen, dass die starke Rolle der Geschäftsführungen im Beschwerdeverfahren ein wirksames Gegengewicht zu möglicherweise falsch verstandener Solidarität unter Kolleg_innen bildet. Der Vorteil interner (gegenüber externen) Ermittlungsverfahren zu Beschwerden besteht sicherlich im Kompetenzvorsprung der internen Akteure und dem problemlosen Zugang zu Daten (z. B. in VerBIS), der für externe Akteure aufgrund von Datenschutzbestimmungen nicht in gleicher Weise bestehen würde. Außerdem ist davon auszugehen, dass diejenigen, über die eine Beschwerde geführt wird, bei der Aufklärung der Vorwürfe gegenüber internen Akteuren eine höhere Kooperationsbereitschaft zeigen, als sie es gegenüber externen Instanzen tun würden. Ein Schutz vor einem nachlässigen Umgang mit Beschwerden ist auch gegeben, wenn Beschwerdevorgänge der Kontrolle durch die jeweils vorgesetzte Behörde unterliegen und für sie weitgehend transparent sind. (Vorschläge zur Ausgestaltung siehe auch Abschnitt 5.3.1.4). Als Bestandteil der Controllingfunktion, welche – im Fall der Agentur für Arbeit – die zuständige Regionaldirektion gegenüber der örtlichen Arbeitsagentur ausübt, sind die betreffenden Informationsflüsse verwaltungsrechtlich normiert. Im Bereich der zugelassenen kommunalen Träger dürfte es keine einheitliche Praxis der Weiterleitung von beschwerdebezogenen Informationen „nach oben“ geben. In der

169 Gemeint sind hier Arbeitslosenberatungsstellen, die es – zumindest in dichter besiedelten Regionen Deutschlands – flächendeckend und in unterschiedlicher Trägerschaft gibt. In einem Gespräch mit Führungskräften eines Jobcenters wurden wir jedoch darauf hingewiesen, dass viele der Träger der Arbeitslosenberatungsstellen (wie Caritas oder Diakonie) auch Arbeitsmarktdienstleistungen anbieten und insofern abhängig sind von Aufträgen seitens der Arbeitsverwaltung. Deshalb wurde in Zweifel gezogen, dass die zugehörigen Arbeitslosenberatungsstellen tatsächlich unabhängig arbeiten können. Die Interviewaussagen enthalten keine Hinweise darauf, dass Kund_innen mit Beschwerdeanliegen von den Vermittlungsfachkräften systematisch auf die Möglichkeit hingewiesen würden, sich an externe Stellen zu wenden. Die Inanspruchnahme dieser Beratungsstellen ist also kontingent, d. h., hängt davon ab, ob sie in der betreffenden Region verfügbar sind und diese Möglichkeit den Kund_innen „zufällig“ bekannt ist.

untersuchten zkt ist es den Interviewaussagen zufolge zumindest Usus, Dienstaufsichtsbeschwerden an den Landrat weiterzuleiten:

Häufig gehen solche Beschwerden in Schriftform dann auch ein, sodass das entsprechend weitergeleitet wird. Wenn es um Dienstaufsichtsbeschwerden geht, wird auch der Landrat unmittelbar darüber unterrichtet, der das an die Fachabteilungen zurückspielt.

Jobcenter 01, Leiter Abteilung Steuerung

In höherem Maße als bei Beschwerden sind bei Widerspruchsverfahren externe Instanzen einbezogen, aber zunächst nicht unmittelbar, denn der Widerspruch wird ja anfänglich durch eine interne Instanz (die Widerspruchsstelle) bearbeitet. Allerdings ist zu vermuten, dass diese von vorneherein motiviert ist, bei der Prüfung des Widerspruchs große juristische Sorgfalt walten zu lassen, da sie ja damit rechnen muss, dass ihre Argumentation in zweiter Instanz vor Gericht Bestand haben muss.

Die Interviewpartner_innen sind mehrheitlich der Auffassung, dass die Einschaltung von Rechtsanwält_innen durch die Person, welche die Beschwerde führt bzw. den Widerspruch eingelegt hat, nicht zu einer Erhöhung der Sorgfalt führen würde, mit der die Vorwürfe in der betreffenden Einrichtung geprüft werden und der Vorgang zu einer Entscheidung gebracht wird. Einige BCA lassen im Gegensatz dazu im Interview allerdings durchblicken, dass man bei Einschaltung eines_einer Anwält_in den Vorgang sehr wohl genauer prüfe und die Entscheidung so vorbereitet, dass sie rechtlich möglichst „wasserdicht“ ist.

Jedenfalls, sobald ein Rechtsanwalt eingeschaltet wird, führt das dazu, dass ganz konkret noch mal geprüft wird und überlegt wird: Ist das rechtlich haltbar? Gibt es da nicht eventuell schon entgegengesprechende Rechtsprechung? Und dann wird das unter Umständen abgeändert, wenn es Zweifel gibt, ob das so korrekt war.

Jobcenter 03, BCA

8.3.3.3 Wirkungen

Eine grundlegende Voraussetzung dafür, dass Beschwerden, Widersprüche und insgesamt „Kundenreaktionen“ auch Wirkungen zeigen können, ist die Tatsache, dass sie von der betreffenden Einrichtungsleitung nicht „unter Verschluss“ gehalten werden können¹⁷⁰, sondern dokumentiert und in Berichtsform¹⁷¹ periodisch (i. d. R. quartalsweise) nicht nur den jeweils für die Einrichtung zuständigen Steuerungs- und Aufsichtsgremien (bei den Jobcentern der Trägerversammlung und bei den Arbeitsagenturen dem Verwaltungsausschuss) vorgelegt werden, „sondern auch allen Mitarbeitern regelmäßig zur Verfügung gestellt, dass man sich daran orientieren kann“: Arbeitsagentur 01, BCA.

Darüber hinaus bestehen durch ein spezielles Datenbanksystem sowohl für die Regionaldirektion als auch für die Zentrale der BA Transparenz und Vergleichsmöglichkeiten hinsichtlich der Kundenzufriedenheitswerte und des Beschwerdegesehens in den einzelnen Jobcentern und Arbeitsagenturen. Von daher dürfte für die Einrichtungen ein Druck (oder zumindest ein starker Anreiz) bestehen, diesbezüglich nicht allzu schlecht abzuschneiden und die Zahl der Beschwerden möglichst gering zu halten:

Es gibt dazu ein eigenes Datenbanksystem, in der die Fälle eingetragen werden. Das läuft bis Nürnberg hoch dann insgesamt. Und es sind dann auch regelmäßig dazu Berichte abzugeben. (...) mindestens quar-

¹⁷⁰ Wir haben in den Interviews keine Hinweise erhalten, dass ein Risiko besteht, dass dies (über Einzelfälle hinaus, mit denen immer zu rechnen ist) geschieht.

¹⁷¹ Diese Berichte sind grundsätzlich nicht öffentlich zugänglich.

talsweise, dass Ergebnisse da zusammengefasst werden und dann eben entsprechend zwischen den Ebenen, also Agentur, der Regionaldirektion und der Zentrale hin- und hergespielt werden. Also das ist dann nicht nur auf lokaler Ebene, sondern eben auch auf bundesweiter Ebene wird das ausgewertet.

Arbeitsagentur 03, Geschäftsführung operativ

Wenn zu bestimmten Gegenständen oder Personen gehäuft – als berechtigt eingestufte – Beschwerden auftreten, wird den Interviewaussagen zufolge stets darauf reagiert, indem Gespräche mit den betreffenden Mitarbeiter_innen geführt werden. Eine im Hinblick auf Diskriminierungsrisiken wichtige Frage ist dabei, ob in jedem Einzelfall korrekt zwischen berechtigter und unberechtigter Beschwerde unterschieden werden kann. Mit dieser „Sortierung“ der eingehenden Beschwerden wird eine wichtige Weichenstellung im Beschwerdemanagement vollzogen, denn nur die Ersteren werden im Hinblick auf daraus ggf. resultierende Handlungsbedarfe weiterverfolgt, während die Letzteren nach einer ersten Prüfung den Weg ins Archiv nehmen. Eine Führungskraft in Jobcenter 01 äußert sich – wie mehrere andere Interviewpartner_innen in ähnlicher Form auch – zu dem Unterschied wie folgt:

(...) dass es vielleicht auch eher berechtigte Beschwerden gab, wo der Mitarbeiter vielleicht aus einer Stresssituation heraus schon mal eher einen abfälligen Kommentar geäußert hat oder so was. Woran wir auch gearbeitet haben oder woran ich speziell gearbeitet habe in meinem Sachgebiet. Ich muss sagen, dass es auf einem relativ geringen Niveau mittlerweile angekommen ist, gerade was diese berechtigten Beschwerden angeht. Gegen die unberechtigten Beschwerden kann man nur schwer etwas machen, weil wenn sich dann herausstellt, dass der Mitarbeiter genau das gemacht hat, was man eigentlich von ihm erwartet hat.

Jobcenter 01, Sachgebietsleiter Arbeitsberatung

Die Interviewaussagen lassen insgesamt darauf schließen, dass Beschwerde- und Qualitätsmanagement in den Einrichtungen zusammenhängen.

Und wenn es (...) regelrechte Beschwerden sind, die werden hier durch das Büro der Geschäftsführung zunächst im persönlichen Kontakt ja aufgenommen und dann mit den entsprechenden Fachkräften ja bearbeitet.

Arbeitsagentur 01, BCA

Über evtl. Verfahren der Sanktionierung von Mitarbeiter_innen, deren Handeln wiederholt Gegenstand von als berechtigt eingestuften Beschwerden war, ist aus den Interviews nichts bekannt.

8.3.3.4 Umgang mit Diskriminierungsvorwürfen in Beschwerdeverfahren

Wie bereits erwähnt, sind die meisten Beschwerde- und Widerspruchsgegenstände dem Bereich der materiellen Leistungen zuzuordnen. Im Bereich des vermittlungsbezogenen Handelns beziehen sich Beschwerden und Widersprüche den Interviewaussagen zufolge am ehesten auf die Verweigerung gewünschter Qualifizierungsmaßnahmen (Ausgabe von Bildungsgutscheinen). Dabei kommt es nicht selten vor, dass Arbeitssuchende den Verdacht äußern, das gewünschte Eingliederungsinstrument werde ihnen aufgrund ihrer Herkunft vorenthalten. Dies äußern nicht nur Kund_innen mit Migrationshintergrund, sondern auch solche ohne ausländische Herkunft. Zuweilen werden bei entsprechenden Äußerungen auch andere Merkmale (wie der Alleinerziehenden-Status) angeführt. Entsprechende Vorwürfe werden offenbar auch oft ohne Verbindung mit einem offiziellen Beschwerdeverfahren vorgetragen. Die folgende – zugespitzte – Passage aus dem Interview mit einem Sachgebietsleiter in Jobcenter 01 steht für mehrere inhaltlich ähnliche Aussagen der Interviewpartner_innen, die solche Diskriminierungsvorwürfe – sofern bei Prüfung des zugrunde liegenden Sachverhalts keine Auffälligkeit festgestellt worden sei – letztlich als nicht ernst zu nehmend bewerten:

Es gibt schon die Behauptung, dass gesagt wird: „Das macht er jetzt, weil ich alleinerziehend bin. Das macht er jetzt, weil ich vielleicht auch einen Migrationshintergrund habe.“ Wo sich dann aber an der Entscheidung herausstellt, dass sie rein sachlich getroffen wurde. Dass sich also eher darauf zurückgezogen wird: „Er hat das jetzt gemacht, er hat diese Entscheidung gefällt, weil ich ja Ausländer bin oder weil ich ja den und den Hintergrund habe.“ Letztlich wurde aber eine Entscheidung getroffen, die durchaus nachvollziehbar war nach den Regelungen, die wir getroffen haben hier vor Ort. Ne, die werte ich im Grunde gar nicht. Ne, weil das ist für mich dann von dem Bewerber vielleicht auch ein vorgeschobener Grund, vielleicht befand der sich auch in einer Sackgasse, in die Enge getrieben, und das war jetzt so seine einzige Ausweichmöglichkeit, um vielleicht doch noch zu dem Recht zu kommen, das er sich da erhofft hat. Von daher, dem messe ich eigentlich relativ wenig Bedeutung bei.
Jobcenter 01, Sachgebietsleiter Arbeitsberatung

Als Fazit zum vorstehenden Abschnitt soll noch einmal auf zwei zentrale Punkte hingewiesen werden, die unter der hier untersuchten Frage, ob es sich beim in der öffentlichen Arbeitsvermittlung bestehenden Beschwerde- und Widerspruchsmanagement um ein wirksames Instrument des Diskriminierungsschutzes handelt, kritisch zu betrachten sind:

Erstens:

Aus Ressourcen Gründen wird die Versagung einer seitens einer_eines Arbeitssuchenden gewünschten (Qualifizierungs)Maßnahme nur dann formell beschieden, wenn diese_r darauf besteht. Ob Arbeitssuchende mit einem entsprechenden Wunsch in einem formellen Widerspruchsverfahren die Chance erhalten, die Versagung überprüfen zu lassen (und ggf. eine Korrektur zu erreichen), hängt also davon ab, ob sie aufgrund ihrer Persönlichkeitsstruktur dazu in der Lage sind, gegenüber der Vermittlungsfachkraft entsprechend selbstbewusst aufzutreten. Da der tatsächliche Bedarf der Person hierfür zunächst keine Rolle spielt, impliziert diese Vorgehensweise deutliche Diskriminierungsrisiken.

Zweitens:

Von den diesbezüglich Befragten wird immer wieder erwähnt, dass nach einer ersten Prüfung eine Klassifizierung der eingegangenen Beschwerden in „berechtigt“ und „nicht berechtigt“ vorgenommen wird. Nur die Ersteren werden weiterverfolgt und auf ggf. daraus resultierende Handlungsbedarfe geprüft. Es stellt sich die Frage, ob angesichts der Pflicht zur Offenlegung der Beschwerden gegenüber dem Aufsichtsgremium der jeweiligen Einrichtung, der zuständigen Regionaldirektion und der BA-Zentrale nicht ein Anreiz besteht, Beschwerden – zumindest in schwierig zu beurteilenden Grenzfällen – als unberechtigt einzustufen, um eine möglichst gute Position im „Beschwerderanking“ der BA zu erzielen. Um zu erreichen, dass bei der wohl unvermeidlichen Sortierung der Beschwerden nach „Berechtigung“ keine Beschwerden, die tatsächlich begründet sind, „unter den Tisch fallen“, muss durch eine entsprechende Ausgestaltung der Verfahren sichergestellt werden, dass diese Prüfung mit großer Sorgfalt erfolgt. Dies gilt insbesondere auch für Beschwerden, in denen Diskriminierungsvorwürfe erhoben werden. Den Interviewaussagen zufolge kommt dies relativ häufig vor. Aufseiten der Prüfinstanzen scheint sich aber eine – der Prüfsorgfalt tendenziell abträgliche – Routine eingeschlichen zu haben, sie als unbegründet (und strategisch motiviert) einzustufen.

8.3.4 Die Rolle der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt

Die in den Arbeitsagenturen sowie in den Jobcentern (einschließlich der zugelassenen kommunalen Träger) bestehenden Stellen von hauptamtlichen Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) spielten für den empirischen Teil des Projekts insofern eine wichtige Rolle, als (a) der Zugang zu den untersuchten Arbeitsagenturen und Jobcentern (mit Ausnahme des zkt) über die für die BCA zuständige Stelle in der BA-Zentrale erfolgte, (b) die Koordination der Interviewtermine mit den verschiedenen Akteuren vor Ort i. d. R. in der Hand der BCA der jeweiligen Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters lag, und nicht zuletzt

(c) in allen Einrichtungen die BCA (sie waren alle weiblich) zu den wichtigsten Interviewpartner_innen gehörten.

Bei der Auswertung der Interviews zeigte sich, dass sich die Tätigkeitsschwerpunkte der BCA ähneln, zum Teil aber auch – und zwar unabhängig vom zugrunde liegenden Organisationstyp – Unterschiede aufweisen. Im hier vorliegenden Zusammenhang sind unter den von den BCA wahrgenommenen Aufgaben nur diejenigen relevant, denen eine Schutzfunktion vor Diskriminierung von Arbeitsuchenden im Vermittlungshandeln der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters zukommt. Bevor hierauf weiter unten näher eingegangen wird, sind zunächst die für die Aufgabendefinition der BCA einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu skizzieren.

8.3.4.1 Tätigkeitsbereiche nach den gesetzlichen Grundlagen

Ein Blick in die für die Definition der Tätigkeitsbereiche der BCA in den Arbeitsagenturen und in den Jobcentern jeweils relevanten gesetzlichen Bestimmungen (§ 385 SGB III und § 18e SGB II) zeigen sich große Gemeinsamkeiten. Der für die Tätigkeit der BCA in Arbeitsagenturen einschlägige § 385 Abs. 2 SGB III nennt die folgenden Aufgabenbereiche:

Unterstützung und Beratung von „Arbeitgebern, Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie deren Organisationen in übergeordneten Fragen

- der Frauenförderung,
- der Gleichstellung von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt sowie
- der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei beiden Geschlechtern. Hierzu zählen insbesondere Fragen
 - der beruflichen Ausbildung,
 - des beruflichen Einstiegs und Fortkommens von Frauen und Männern nach einer Familienphase sowie
 - hinsichtlich einer flexiblen Arbeitszeitgestaltung.¹⁷²

Ein ganz ähnlicher (etwas weniger detaillierter) Aufgabenkatalog findet sich in § 18e Abs. 2–4 SGB II, der die rechtliche Basis der Arbeit der BCA in den Jobcentern (einschließlich der zugelassenen kommunalen Träger) darstellt. Zusätzlich wird hier die Beteiligung „bei der Erarbeitung des örtlichen Arbeitsmarkt- und Integrationsprogramms der Grundsicherung für Arbeitsuchende“ genannt. Dem entspricht das – etwas weniger konkret gefasste – Recht der BCA in den Arbeitsagenturen, „bei der frauen- und familiengerechten fachlichen Aufgabenerledigung ihrer Dienststellen“ beteiligt zu werden.

Sowohl für Arbeitsagenturen als auch für Jobcenter gilt, dass die_der BCA

- unmittelbar der jeweiligen Geschäftsführung bzw. Dienststellenleitung der jeweiligen Einrichtung zugeordnet ist,
- im betreffenden Bezirk mit den zu Fragen der Frauenerwerbstätigkeit und der Gleichstellung im Erwerbsleben tätigen Stellen zusammenarbeiten soll.

172 Hervorhebungen durch Spiegelstriche vom Autor eingefügt.

Im Unterschied zu den Regelungen im SGB II sieht § 385 Abs. 4 SGB III ausdrücklich vor, dass BCA in Arbeitsagenturen mit weiteren als den genannten Aufgaben beauftragt werden können.¹⁷³

Die Stabsstellen der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt wurden (für die damalige Bundesanstalt für Arbeit) im Jahr 1997 im Zuge einer Gesetzesreform des SGB III geschaffen. Im Bereich der Jobcenter ist die Einrichtung entsprechender Stellen seit Anfang 2011 verpflichtend, während dies bei den zugelassenen kommunalen Trägern auf Freiwilligkeit beruht.

8.3.4.2 Aufgabenwahrnehmung der BCA und Diskriminierungsschutz in der Praxis

Die skizzierten gesetzlichen Bestimmungen verorten die Ziele und Aufgaben der BCA im Bereich der Gleichstellung der Geschlechter auf dem Arbeitsmarkt; konkreter geht es um die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, insbesondere bei Alleinerziehenden, sowie die Förderung der (Wieder)Eingliederung in Berufstätigkeit nach einer Familienphase. Die Aktivitäten der BCA zielen von daher – entsprechend den in Deutschland faktisch dominanten Geschlechterrollen – in erster Linie auf die Erleichterung des Arbeitsmarktzugangs weiblicher Arbeitsuchender (mit und ohne Leistungsbezug).

Das **Aufgabenverständnis** der BCA in den untersuchten Einrichtungen folgt insgesamt dieser Schwerpunktsetzung; eigens hervorgehoben in den Interviews wird dabei die Verbesserung der Zugangschancen von (Allein)Erziehenden und Berufsrückkehrer_innen in Erwerbstätigkeit. Zugleich betonen die BCA mehrheitlich ihre Spielräume und ihre Bereitschaft, bedarfsweise weitere Gruppen mit Diskriminierungsrisiko in ihre Bemühungen einzubeziehen – eine Haltung, wie sie in folgender Aussage zum Ausdruck kommt:

Ich bin ja als BCA ziemlich frei, sag ich mal, in dem, womit ich mich beschäftigen möchte und wo ich jetzt den Fokus drauflegen möchte. (...) Ich habe jetzt noch keine Lücke entdeckt, wo ich sagen würde: Da ist eine Gruppe, da muss ich jetzt mal was machen, weil da kümmert sich sonst keiner drum. Sonst wäre das natürlich meine Aufgabe.

Jobcenter 02, BCA

Nur wenige der interviewten BCA limitieren – mit Verweis auf die rechtlichen Rahmenbedingungen – ihren Aufgabenbereich in ähnlich strikter Weise wie die BCA in Arbeitsagentur 04: *BCA ist wirklich ganz Mann/Frau.*

Zugleich gibt es unter den interviewten BCA ein Bewusstsein dafür, dass Frauen nicht nur aufgrund ihres Geschlechts am Arbeitsmarkt benachteiligt sein können, sondern in intersektionaler Weise auch aufgrund anderer Merkmale und es von daher zur Aufgabe der BCA gehört, das gesamte Spektrum zielgruppenspezifischer Fördermaßnahmen im Blick zu behalten:

Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt – da verstehen viele immer gleich nur Frau/Mann. Das ist eigentlich ein bisschen zu kurz gegriffen, weil unterm Strich sind es ja nicht nur Frauen, sondern es sind auch Frauen, die können älter sein, es sind Frauen, die haben vielleicht Migrationshintergrund, es können behinderte Frauen dabei sein. Frau ist ja nicht nur Frau.

Arbeitsagentur 02, BCA

173 Diese Möglichkeit der Aufgabenerweiterung wurde in einer der untersuchten Arbeitsagenturen in der Form umgesetzt, dass der BCA dort zugleich das Amt der Migrationsbeauftragten ausübt.

In welcher Weise tragen die BCA nun konkret zum Diskriminierungsschutz von Arbeitssuchenden gegenüber dem Beratungs- und Vermittlungshandeln in den untersuchten Arbeitsagenturen und Jobcentern bei? Hier ist vor allem (wie bereits in Abschnitt 8.3.3 angedeutet) ihre Funktion für das Beschwerdemanagement anzuführen. Einschränkend ist allerdings vorwegzuschicken, dass hier nicht alle interviewten BCA aktiv sind. In dieser Hinsicht variieren die untersuchten Einrichtungen sehr stark. In einem der Jobcenter (in dem das Verhältnis der BCA zum Geschäftsführer offenbar sehr angespannt ist) wird die BCA – und zwar gegen ihren Willen – in keiner Weise ins Beschwerdemanagement einbezogen; zudem spielt die BCA in einem weiteren kleineren Jobcenter diesbezüglich eine (selbst gewählt) passive Rolle. In den übrigen sechs Einrichtungen kommt den BCA – mit unterschiedlicher Intensität – eine wichtige ergänzende Funktion zu den etablierten Beschwerdeverfahren zu. Die wichtigsten Merkmale der durch die BCA eröffneten zusätzlichen Beschwerdemöglichkeiten sind den Interviews zufolge einerseits eine leichte Zugänglichkeit, zum anderen aber auch eine hohe Zielgruppenspezifität. Letzteres ergibt sich aus dem oben skizzierten Aufgabenschwerpunkt der BCA: Sie kommen bei ihrer Arbeit in erster Linie (zum großen Teil auch außerhalb ihrer Einrichtung) mit arbeitssuchenden bzw. ratsuchenden Frauen in Kontakt und so sind es auch hauptsächlich Frauen, welche die BCA als informelle „Beschwerdestelle“ des Jobcenters bzw. der Arbeitsagentur wahrnehmen. Eine nicht unwichtige Rolle für die Aufnahme (und Weiterleitung) von Beschwerden spielen dabei Fachberatungsstellen im betreffenden Bezirk, mit denen die BCA – wie es die oben skizzierten rechtlichen Bestimmungen vorsehen – vernetzt sind.¹⁷⁴

Ich bin mit diesen (Frauen-)Beratungsstellen eben vernetzt; die kennen mich als Ansprechpartnerin und die wissen auch, dass ich mich da gerne für einsetze, wenn es da irgendwelche Möglichkeiten gibt, und das versuche zu klären.

Jobcenter 02, BCA

Auch weil die Aktivitäten der BCA sehr stark „nach außen“ gerichtet sind, sind sie für Kund_innen sowie andere Ratsuchende weitgehend barrierefrei und auf kurzem Wege zugänglich, was sie deutlich von Vermittlungsfachkräften oder Leistungssachbearbeiter_innen abhebt, die nur über den Umweg eines Service-Centers kontaktiert werden können.

Wir machen jetzt so Telefonaktionen zu bestimmten Anlässen wie Frauentag. Da gibt es die Möglichkeit, dass uns Kunden und andere Ratsuchende (ohne sich mit Kundennummer identifizieren zu müssen) anrufen und ihre Probleme schildern beziehungsweise sich den einen oder anderen Tipp holen können. Da merkt man auch, dass die Hürde wirklich noch recht hoch ist, hier diese Behörde zu betreten und sein Anliegen einfach mal zu äußern (...). Meine Rufnummer ist im Internet veröffentlicht. Ratsuchende können mich also direkt erreichen und müssen nicht über das Service-Center gehen.

Arbeitsagentur 03, BCA

Offensichtlich kommt es nicht selten vor, dass in Beratungsgesprächen Kund_innen ein solches Vertrauensverhältnis mit der betreffenden BCA aufbauen, dass sie sich auch an sie wenden, wenn sie Beschwerdeanliegen haben und/oder eine für sie nicht nachvollziehbare Entscheidung überprüfen lassen wollen:

Gleichzeitig bin ich auch für die Kundinnen und Kunden Ansprechpartnerin. Da kommen also durchaus Fälle vor, wo jemand mich anruft und sagt: „Mir ist das und das passiert beziehungsweise so eine Entscheidung wurde getroffen. Finden Sie das richtig oder meinen Sie, dass man da noch mal was machen kann?“ (...) Diese Fälle kommen auch oft von externen Beratungsstellen, an die sich die Frauen wenden.

Jobcenter 02, BCA

¹⁷⁴ Diese Vernetzung der BCA oder (neu einzurichtender) vergleichbarer Akteure im Jobcenter bzw. in der Arbeitsagentur mit externen Beratungsstellen könnte zum Vorbild genommen werden für Aktivitäten des Schutzes vor Diskriminierung der weiteren in § 1 AGG genannten Gruppen (vgl. hierzu die Handlungsempfehlungen).

Die zitierte BCA unterzieht die Beschwerdegegenstände, die an sie herangetragen werden, einer aktiven Prüfung, nimmt Einsicht in die Kundendatenbank und führt Gespräche mit der zuständigen Fachkraft. Auch wenn die betreffenden Entscheidungen nach ihrer Erfahrung i. d. R. fachlich nicht zu beanstanden sind, schaut sie sich offensichtlich jeden Einzelfall genau an und versteht sich dabei durchaus auch als Interessenvertreterin der Beschwerdeführerin gegenüber ihren Kolleg_innen im Jobcenter:

(...) in VerBIS habe ich Einblick, was da dokumentiert wurde. Und wenn ich jetzt nicht verstehe, was da jetzt ist, dann rufe ich da noch mal bei den Kollegen an und frage, warum die Entscheidung so getroffen wurde. Manchmal kann man ja noch mal die Situation der Frau da darstellen und sagen, das wäre aber wichtig, dass sie das und das bekommt, aber meistens ist es wirklich fachlich korrekt so gemacht worden.“

Jobcenter 02, BCA

Es gehört offensichtlich zur Kompetenzausstattung mancher BCA, als neutrale Dritte zwischen Konfliktparteien zu vermitteln und Auswege aus verfahrenen Kommunikationssituationen zu finden. Den Interviews zufolge kommt es nicht selten vor, dass sich Vermittlungsfachkräfte mit einem entsprechenden Wunsch kurzfristig an sie wenden und zu Beratungsgesprächen hinzubitten. Da solche oft emotional aufgeladenen Situationen mit erhöhten Diskriminierungsrisiken verbunden sind, tragen BCA auch in der Funktion als Konfliktmediatoren zum Diskriminierungsschutz bei. Zuweilen stellt sich jedoch heraus, dass die Beziehung zwischen der_dem Arbeitsuchenden und der Vermittlungsfachkraft nicht bereinigt werden kann und deshalb eine Veränderung der Zuständigkeit vorgenommen werden sollte:

Auch vielleicht mal, dass eine Vermittlerin anruft und fragt, ob es möglich ist, dass ich spontan mit zu einem Gespräch dazukomme, weil sie da auch irgendwie nicht weiterweiß. (...) Dadurch, dass ich nicht dieser Struktur unterstellt bin, diesem operativen Bereich, kann ich wirklich von außen draufgucken und dort nach Wegen und Lösungsmöglichkeiten suchen. (...) Manchmal ist ja auch einfach zwischenmenschlich die Kiste verfahren, dass man dann da unterstützend eingreift. Sei es, dass man sich dafür einsetzt – das sind aber immer bloß Einzelfälle –, dass da der Vermittler gewechselt wird. Sei es, dass ich versuche da einzuwirken; meistens findet man da eine Lösung, einfach mit Gespräch und Kommunikation untereinander – über die Teamleitung oder direkt mit dem Vermittler.

Arbeitsagentur 03, BCA

Des Weiteren sei erwähnt, dass BCA auch durch – zum Teil selbst konzipierte – Weiterbildungsmaßnahmen, in denen sie den Vermittlungsfachkräften die besonderen Bedarfe ihrer Zielgruppen, also insbesondere (Allein)Erziehender und Berufsrückkehrer_innen, nahebringen, zum Diskriminierungsschutz beitragen:

Ich gebe ein Seminar für unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zum Thema Umgang mit Alleinerziehenden – und habe dazu auch eine Arbeitsanleitung geschrieben –, wo wir so ein bisschen auf die besonderen Lebensumstände eingehen, welche Besonderheiten es in der Elternzeit gibt, was für Maßnahmen und Hilfsangebote wir für die haben und wie man sie gut in Arbeit vermitteln kann. Dass sie das auch berücksichtigen in ihrer Beratung.

Jobcenter 02, BCA

Und schließlich können BCA auch durch Wahrnehmung des ihnen nach § 385 Abs. 3 SGB III bzw. § 18e Abs. 3 SGB II zustehenden Informationsrechts einen Beitrag zum Diskriminierungsschutz leisten. So betrachtet es die BCA in Arbeitsagentur 02 als Teil ihrer Aufgabe, durch Anforderung und Einsichtnahme in die entsprechenden Statistiken darauf zu achten, dass bei der Verausgabung der Mittel aus dem Eingliederungstitel Frauen mindestens in demselben Maße berücksichtigt werden wie Männer:

Was wir messen, ist die sogenannte Mindestbeteiligung von Frauen an den Bildungsmaßnahmen oder vielmehr am gesamten Eingliederungstitel. Sprich: Wir gucken, dass eben entsprechend ihren prozentuel-

len Anteilen an den Arbeitssuchenden für Frauen und Männer hier das gleiche Geld ausgegeben wird, um eine Diskriminierung oder Benachteiligung hier eben zu verhindern.
Arbeitsagentur 02, BCA

Als **Ergebnis dieses Abschnitts** ist festzuhalten, dass die – in allen untersuchten Einrichtungen weiblichen – Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) insgesamt sehr vielfältige Aufgaben wahrnehmen, aber nicht jede BCA ein entsprechend breit angelegtes Verständnis von ihren Aufgaben und den Zielgruppen ihrer Arbeit hat. In den Fallstudien lassen sich keine systematischen Ursachen für die Unterschiede im Aufgabenverständnis der BCA identifizieren. Diese könnten etwa mit den unterschiedlichen rechtlichen Grundlagen zu tun haben, die für BCA in Arbeitsagenturen grundsätzlich ein weiteres Aufgabenfeld zulassen als für ihre Kolleg_innen in den Jobcentern. Jedoch befinden sich unter den interviewten BCA in beiden Organisationsformen sowohl solche mit „engem“ – ausschließlich auf weibliche Arbeitskräfte fokussiertem – Aufgabenverständnis als auch solche, die grundsätzlich andere Gruppen (etwa Flüchtlinge) in ihre Arbeit einbeziehen. Inwieweit dies geschieht, hängt offensichtlich von individuellen Faktoren ab; neben dem Bewusstsein und dem Engagement der Personen, welche die Funktion der BCA jeweils bekleiden, dürfte hier vor allem die diesbezügliche Einstellung der Geschäftsführung (der die BCA ja eng zugeordnet ist) eine wichtige Rolle spielen.

Der Beitrag der BCA zum Diskriminierungsschutz hängt sehr stark mit ihren „Außenbeziehungen“ zusammen und der Tatsache, dass sie – anders als dies bei Vermittlungsfachkräften und Leistungssachbearbeiter_innen der Fall ist – in keiner formellen Beziehung zu den Kund_innen stehen. So können sie relativ rasch und „barrierefrei“ Vertrauensbeziehungen zu den Arbeitssuchenden aufbauen, was es u. a. ermöglicht, als Ansprechpartner_innen für Kundenbeschwerden und -anliegen jenseits der üblichen Beschwerdewege zu fungieren und als Schlichter_innen in verfahrenen Kommunikationssituationen zwischen Kund_innen und Vermittlungsfachkräften aufzutreten. Durch ihr Auftreten bei Veranstaltungen außerhalb des Agentur- bzw. Jobcenterkontextes kommt ihnen außerdem eine wichtige Funktion dafür zu, dass agenturseitig die Belange von Nichtkund_innen stärker berücksichtigt werden. Es ist davon auszugehen, dass sich unter den seitens der BCA faktisch wahrgenommenen Aufgaben auch solche befinden, die ihnen nach und nach „zugewachsen“ sind, also nicht in ihrer Stellenbeschreibung zu finden sind.

Eine unter dem Gesichtspunkt des Diskriminierungsschutzes durchaus wünschenswerte – systematische – Stärkung der Position der BCA und Ausweitung ihres Aufgabenbereichs auf zusätzliche Zielgruppen würde neben einer umfassenden rechtlichen Absicherung ihrer Rolle (insbesondere im Beschwerdemanagement und in Mediationsverfahren) auch eine deutliche Vergrößerung der für diese Arbeit zur Verfügung gestellten Kapazitäten erfordern.

8.3.5 Diversity-Management und Diskriminierungsschutz

In diesem Abschnitt sollen zunächst – anhand einschlägiger Dokumente¹⁷⁵ und Aussagen von Führungskräften – die **Bedeutung von Diversity-Management in der Personalarbeit der Bundesagentur für Arbeit** skizziert und deren Handlungsfelder genannt werden. In einem zweiten Schritt wird dann – auf Basis von Interviewzitate – das **Verhältnis zwischen Diversity-Management und Diskriminierungsschutz** diskutiert. Hierbei wird das Handlungsfeld der Beschäftigung von Personen mit Migrationshintergrund beispielhaft herausgegriffen – zum einen, weil dort Diversity (potenziell) eine wichtige Funktion für den Diskriminierungsschutz von ausländischen Kund_innen hat, und zum anderen, weil dieser Bereich in den Interviews eine vergleichsweise große Rolle spielte.

175 Eine ausführlichere Analyse von Dokumenten aus der BA zum Thema Diversity findet sich in Abschnitt 7.4, S. 230 ff.

Ein wichtiger Ausgangspunkt für den Aufbau eines Diversity-Managements in der Bundesagentur für Arbeit war die Unterzeichnung der „Charta der Vielfalt“¹⁷⁶ im Jahr 2007. Der grundlegende Gedanke der Charta besteht darin, dass (privatwirtschaftliche und öffentliche) Organisationen vor dem Hintergrund von Globalisierung und demografischem Wandel nur dann erfolgreich sein können, wenn sie die in Deutschland existierende Vielfalt – sowohl unter den jeweils eigenen Beschäftigten als auch aufseiten der Kund_innen und der Geschäftspartner – „erkennen und nutzen“. Im Zentrum der Charta steht die Vielfalt der Beschäftigten, denn diese „eröffnet Chancen für innovative und kreative Lösungen“. Bei der näheren Kennzeichnung dieser Vielfalt wird auf die Dimensionen des § 1 AGG zurückgegriffen: „Alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sollen Wertschätzung erfahren – unabhängig von Geschlecht, Nationalität, ethnischer Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter, sexueller Orientierung und Identität.“

Durch die Unterzeichnung der Charta der Vielfalt hat sich die Bundesagentur verpflichtet,

- „eine Organisationskultur zu pflegen, die von gegenseitigem Respekt und Wertschätzung jeder und jedes Einzelnen geprägt ist“,
- „unsere Personalprozesse (zu) überprüfen und sicher(zu)stellen, dass diese den vielfältigen Fähigkeiten und Talenten aller Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie unserem Leistungsanspruch gerecht werden“,
- „die Vielfalt der Gesellschaft innerhalb und außerhalb der Organisation an(zu)erkennen, die darin liegenden Potenziale wert(zu)schätzen und für das Unternehmen gewinnbringend ein(zu)setzen“,
- „unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über Diversity (zu) informieren und sie bei der Umsetzung der Charta ein(zu)beziehen.“

Durch die Unterzeichnung der Charta der Vielfalt hat sich die Bundesagentur für Arbeit öffentlich zur Förderung von Vielfalt und Chancengleichheit bekannt und in der Folge zur Angelegenheit der Leitung der BA erklärt: „Die Führungskräfte bei der BA verpflichten sich im Innen- und Außenverhältnis zur Umsetzung der Chancengleichheit im Rahmen der Grundsätze für Führung und Zusammenarbeit“ (Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsbereich Personal/Organisationsentwicklung 2010, S. 11). Diversity-Management wurde als Querschnittsaufgabe in allen Bereichen der Personalrekrutierungs- und Personalentwicklungspolitik der BA verankert und inhaltlich breit aufgestellt. Dies wird durch die Differenzierung des Diversity-Managements in sechs Handlungsfeldern verdeutlicht (vgl., ebd. S. 5–11):

- Gleichstellung/Gender-Mainstreaming
- lebensphasenorientierte Personalpolitik
- Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben/Work-Life-Balance
- Förderung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund
- Förderung Schwerbehinderter
- sexuelle Orientierung

176 Die Initiative Charta der Vielfalt ist nach eigener Darstellung eine „Unternehmensinitiative zur Förderung von Vielfalt in Unternehmen und Institutionen“. Sie „wurde von Daimler, der BP Europa SE (ehemals Deutsche BP), der Deutschen Bank und der Deutschen Telekom im Dezember 2006 ins Leben gerufen“ und mittlerweile von ca. 2.250 Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen unterzeichnet (<http://www.charta-der-vielfalt.de/charta-der-vielfalt/ueber-die-charta.html>). Die folgenden Zitate aus der Charta stammen aus: <http://www.charta-der-vielfalt.de/charta-der-vielfalt/die-charta-im-wortlaut.html> (zuletzt besucht am 18.08.2016).

Die Bundesagentur stellt heraus, dass sie in diesen Handlungsfeldern insgesamt – entsprechend der zitierten Charta der Vielfalt – „die Zielgruppen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) strategisch verankert“ habe (Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsbereich Personal/Organisationsentwicklung 2012, S. 7). Dazu ist kritisch anzumerken, dass der Diskriminierungsschutz nicht als eigenes (Querschnitts)Handlungsfeld verankert wurde und sich in den Aussagen zum Diversity-Management insgesamt keine konkreten Aussagen darüber zu finden sind, wie gewährleistet werden soll, dass die angeführten Gruppen in der jeweiligen Organisation vor Diskriminierung geschützt werden.

Einer der positiven – erfolgsfördernden – Effekte, die von einem Diversity-Management erwartet werden, ist die Verbesserung der Beziehungen der Organisation zu ihrer Umwelt: Ist die Umwelt vielfältiger geworden, wirkt sich eine entsprechende Erhöhung der Diversity innerhalb der Organisation förderlich auf die Erreichung der Organisationsziele aus. Dies gilt umso mehr für Organisationen, die – wie die Bundesagentur für Arbeit – in einem intensiven Austausch mit ihrer Umwelt stehen. Dieser Gedanke liegt auch der Argumentation für ein Diversity-Management in der Bundesagentur zugrunde, wie sie in der folgenden Aussage von Beatrix Behrens, Bereichsleiterin Personalpolitik/Personalentwicklung in der BA-Zentrale, zum Ausdruck kommen; sie bezieht sich dabei insbesondere auf die Förderung von Diversity durch Beschäftigung von Menschen mit Migrationshintergrund:

Eine vielfältige und bunte Belegschaft hilft uns, den Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen. So versuchen wir z. B., Frauen, Migrant/-innen und ältere Mitarbeiter/-innen besser auf dem Arbeitsmarkt zu integrieren, und nutzen dazu als Arbeitgeber die Verschiedenheit und die vielfältigen Kompetenzen unserer gesamten Belegschaft. (...) In der Beratung von Menschen mit Migrationshintergrund zu Fragen der Sprachförderung, der Anerkennung von Bildungsabschlüssen und der Integration in Ausbildung und Beschäftigung kommen interkulturelle Kompetenzen bzw. eigene Erfahrungen der Beschäftigten besonders zum Tragen. (Charta der Vielfalt 2015, S. 26)

Es wird erwartet, dass Beratungs- und Vermittlungsfachkräfte mit Migrationshintergrund „gerade in von Migration und Zuwanderung geprägten Regionen für die BA“ aufgrund ihrer „vielfältigen Kompetenzen (...) wertvoll [sind], da unsere Kunden so zielgerechter und erfolgreicher beraten werden können“ (Bundesagentur für Arbeit 2010, S. 9). Diese Aussage, die in den einschlägigen Dokumenten der BA in ähnlicher Form mehrfach anzutreffen ist, stellt inhaltlich einen Zusammenhang zwischen Diversity und dem Schutz vor Diskriminierung her: Ein ethnisch vielfältig zusammengesetzter Personalkörper erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass in der Kommunikation zwischen Vermittlungsfachkräften und ausländischen Arbeitsuchenden sprachliche und auch kulturelle Hürden entfallen; so ist es wahrscheinlicher, dass eine problemadäquate („zielgerichtete und erfolgreiche“) Beratung stattfindet, was das Risiko abschwächt, diskriminiert zu werden.

Auch die Interviewaussagen aus dem vorliegenden Projekt zeigen, wie das folgende Beispiel, insgesamt, dass Diversity-Management und die damit verbundenen Ziele – hier: Lerneffekte für die Mitarbeiter_innen und „Kompatibilität“ zwischen der Heterogenität der Mitarbeiterschaft und derjenigen der Kundschaft – in den Köpfen der Führungskräfte verankert ist:

Hautfarbe, sexuelle Orientierung – wir haben alles dabei, also insofern finde ich, ist es eigentlich sehr beispielhaft, wenn wir in der Mitarbeiterschaft also schon so eine gute Zusammensetzung haben. Und das ist auch ein Lerneffekt für die einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. (...) Da sind wir ziemlich gut aufgestellt. Das hat, glaube ich, auch damit zu tun, dass hier auch unsere Mitarbeiterschaft sehr heterogen ist, insofern als schon auch immer, sagen wir so, die heterogene Kundschaft sich mit der heterogenen Mitarbeiterschaft gut kompatibel verhält.

Arbeitsagentur 02, Geschäftsführerin operativ

Die Interviewpartner_innen, die sich diesbezüglich äußern, fokussieren hauptsächlich Diskriminierungsrisiken, denen Kund_innen ohne deutsche Staatsbürgerschaft ausgesetzt sind, die nicht über ausreichende Deutschkenntnisse verfügen, um einem Beratungsgespräch inhaltlich folgen zu können. Erweiterte Möglichkeiten, mit den Vermittlungsfachkräften in ihrer jeweiligen Muttersprache (statt auf Deutsch) zu kommunizieren, könnten zur Senkung dieses Diskriminierungsrisikos beitragen. Dies ist in aller Regel an die Voraussetzung der Verfügbarkeit entsprechend sprachkompetenter Vermittlungsfachkräfte geknüpft; diese weisen oft aufgrund eines ähnlichen Migrationshintergrunds auch eine gewisse kulturelle Nähe zu den betreffenden Arbeitssuchenden auf. Vor dem Hintergrund einer großen Zahl kürzlich zugewanderter Flüchtlinge, die von Arbeitsagenturen und Jobcentern „versorgt“ werden müssen, rekrutieren die Einrichtungen als Vermittlungsfachkräfte gezielt – als „Seiteneinsteiger_innen“ – geeignete Personen mit (muttersprachlichen) Kenntnissen in den Sprachen der wichtigsten Herkunftsländer.¹⁷⁷

Also es ist natürlich von Vorteil – wenn ich sehe, was gerade über das Thema Flucht und Asyl an Anforderungen an die Mitarbeiter gestellt werden – wenn ich als Vermittlungsfachkraft (...) muttersprachlich mit drei Sprachen aufgewachsen bin und nicht nur mit Deutsch, und kann vielleicht noch eine vierte Sprache zusätzlich. Bin vielleicht von der Nationalität tatsächlich jemand, der aus diesen Ländern kommt oder ursprünglich kommt. Dann habe ich natürlich im Moment Superchancen, dann auch eingestellt zu werden, weil ich eben Bedarfe erfüllen kann, die in allen Häusern vorhanden sind.

Arbeitsagentur 03, Geschäftsführung operativ

Die ausgesprochen guten Chancen entsprechend geeigneter Personen, bei der BA eingestellt zu werden, liegen auch an dem Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage in diesem Segment des Arbeitsmarktes; dies gilt insbesondere für einen dünn besiedelten Landkreis in Ostdeutschland wie derjenige, in dem Jobcenter 03 liegt:

Ich sage mal, von zehn, die wir als geeignet gehalten haben, waren nach drei Wochen nur noch zwei verfügbar. Die hatten aus anderen Institutionen, Unternehmen schon Angebote gehabt und dass die sich das alles ausgesucht haben, das ist ganz normal, das ist ganz klar. Das sind gut qualifizierte Leute, wo man auch sagen kann, der passt rein in die Arbeit mit den Menschen.

Jobcenter 03, Bereichsleiter Integration

Gleichwohl ist es der Bundesagentur zwischen 2010 und 2016 gelungen, den Anteil von **Personen mit Migrationshintergrund an ihren Beschäftigten von 8 auf 16 Prozent zu verdoppeln**. Aus dieser Steigerung in einem relativ kurzen Zeitraum lässt sich schließen, dass diesem Thema in der Geschäftspolitik der BA eine hohe Priorität zukommt. Dies liegt vielleicht auch daran, dass der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund an allen Arbeitslosen im Bundesdurchschnitt bei 36 Prozent liegt (2012) – der Anteil dürfte sich infolge der Flüchtlingszuwanderung inzwischen noch erhöht haben. Was den Migrationshintergrund angeht, ist die Bundesagentur also – zumindest in prozentualer Hinsicht – noch weit von einem Zustand entfernt, in dem sich, um das obige Zitat aufzugreifen, „ihre heterogene Kundschaft mit der heterogenen Mitarbeiterschaft gut kompatibel“ verhalten würde.

Allerdings gibt es unter den Interviewten auch Stimmen, die zwar ihre grundsätzliche Wertschätzung der Diversity-Strategie der Bundesagentur zum Ausdruck bringen, aber vor der Erwartung warnten, dass eine Erhöhung des Anteils von Personen mit Migrationshintergrund unter den Vermittlungsfachkräften auto-

¹⁷⁷ Diesbezüglich hat offensichtlich in den letzten Jahren ein Umdenken stattgefunden. Vor rund acht Jahren wurde in dem breit angelegten Forschungsprojekt „Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund“ festgestellt, dass in Grundsicherungsstellen „einschlägige Sprachkenntnisse beim eigenen Fachpersonal nur in geringem Maße verfügbar“ waren und, sofern sie doch vorhanden waren, ihr Einsatz oft „aus rechtlichen und pädagogischen Gründen abgelehnt und nur informell praktiziert“ wurden (Brussig und Dittmar 2010, S. 138; hierzu auch IAQ et al. 2008).

matisch mit einer Senkung der Diskriminierungsrisiken von Arbeitssuchenden mit Migrationshintergrund korrespondiert. Die diesbezüglichen mit Beispielen belegten Einwände einer Führungskraft aus Jobcenter 02 sollen hier abschließend zitiert werden. Der Interviewpartner weist zum einen darauf hin, dass ungünstige personelle Konstellationen zwischen Migrant_innen in der Beratungsbeziehung sogar erhöhte Diskriminierungsrisiken zur Folge haben könnten:

Denn ich habe mir dann so vorgestellt: Ich stelle den Kroaten ein und der hat einen Serben in der Betreuung; oder ich habe einen Ukrainer – und das war gerade –, der jetzt einen Russen in der Betreuung hat. Oder ich habe einen Türken, der einen Kurden betreut. Also ganz ehrlich: Es könnte dazu führen, dass aufgrund dieses Migrationshintergrunds gerade keine AGG-konforme Beratung stattfindet. Wer verspricht mir das denn? Wer sagt mir, dass jemand, der aus dem Ausland stammt, weniger Ressentiments hat gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen oder geschlechtlicher Orientierung oder sonst was? (...) Unter dem Aspekt, ich sag mal, ein Migrant hat mehr Verständnis für den Migranten: Vielleicht grundsätzlich ja. Aber wenn dieser Migrant aus dem falschen Land kommt, dann habe ich auch ein Problem. Vielleicht, vielleicht auch nicht. Allein aufgrund der Herkunft kann ich nicht schließen, dass dieser Mensch ein interkulturell kompetenterer Berater ist.
Jobcenter 02, Geschäftsbereichsleiter Integration

Eine muttersprachliche Betreuung hält derselbe Interviewpartner nur in engen Grenzen für sinnvoll:

Am Anfang, würde ich sagen, finde ich gut, die Sprachbarriere aufzulösen, weil es überhaupt erst mal um den Leistungsanspruch geht, klar, damit es schnell geht. Aber schon im Vermittlungsprozess muss ich mir dann irgendwann Gedanken machen: Wie fordere ich den heraus?
Jobcenter 02, Geschäftsbereichsleiter Integration

Er sieht darüber hinaus aber das – unter Diskriminierungsgesichtspunkten wichtigere – Problem, dass Arbeitsagenturen und Jobcenter fremdsprachliche Kompetenzen immer nur in begrenzter Zahl vorhalten und nicht „flächendeckend“ anbieten können. Aus seiner Sicht werden also diejenigen Kund_innen diskriminiert, deren Muttersprache in der jeweiligen Einrichtung zufällig nicht „vertreten“ ist:

Wenn ich jetzt beginne, all diese Sprachen vorzuhalten. Was mache ich denn mit denen, die ich nicht habe? Also ich mache nicht nur Deutsch, ich habe auch Englisch, Französisch, Portugiesisch, Griechisch und jetzt aktuell auch Arabisch im Angebot. Türkisch sowieso und Russisch ja auch. Jetzt kommt aber ein Äthiopier und der spricht Amharisch. Wie stelle ich aber auch das organisatorisch sicher?
Jobcenter 02, Geschäftsbereichsleiter Integration

Als Fazit kann zu diesem Abschnitt festgehalten werden, dass ein Diversity-Management grundsätzlich einen wichtigen Beitrag zum Diskriminierungsschutz leisten kann, dieser aber andererseits nicht mit unrealistisch hohen Erwartungen überfrachtet werden sollte. Die erwarteten Wirkungen des Diversity-Managements im Hinblick auf eine Senkung bestehender Diskriminierungsrisiken ergeben sich im Fall der öffentlichen Arbeitsvermittlung daraus, dass sprachliche und kulturell bedingte Kommunikationsbarrieren gesenkt werden können, wenn sich im Personalkörper die bestehende Vielfalt der „Kundschaft“ der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters widerspiegelt. Hierzu ist vor allem eine entsprechende Ausrichtung der Personal(rekrutierungs)politik der Einrichtung an Diversity-Zielen erforderlich. Wie aufgezeigt wurde, wäre es jedoch unrealistisch, zu erwarten, dass es gelingen könnte, das Vermittlungspersonal so vielfältig zusammenzustellen, dass auch nur eine ungefähre „Deckungsgleichheit“ mit der Vielfalt der Kundschaft

bestehen würde.¹⁷⁸ Dies kann in neuer Form Diskriminierungsrisiken mit sich bringen, denn es wird immer Kunden(gruppen) geben, die dadurch benachteiligt werden, dass ihre Sprache und/oder ihr kultureller Hintergrund im Personalkörper nicht vertreten ist. Insofern ist kritisch zu fragen, ob beim öffentlichkeitswirksamen Bekenntnis der BA zu Diversity tatsächlich das Motiv im Vordergrund steht, Diskriminierungsrisiken im Umgang mit Arbeitsuchenden zu reduzieren, oder damit hauptsächlich eine Imageverbesserung angestrebt wird. Dass in den diesbezüglichen programmatischen Aussagen nichts Konkretes zu der (nahe liegenden) Frage gesagt wird, wie Diversity mit Diskriminierungsschutz verbunden werden soll, lässt eher Letzteres vermuten. Trotz dieser Einschränkungen ist positiv hervorzuheben, dass sich die BA – wohl auch angesichts des Beratungsbedarfs gegenüber zahlreichen Flüchtlingen – in den letzten Jahren in der Frage der Zulässigkeit des Gebrauchs der Muttersprachen ausländischer Arbeitsuchender geöffnet hat.

8.4 Fazit zu den Ergebnissen der Kurzfallstudien

Im vorliegenden Kapitel wurden ausgewählte Diskriminierungsrisiken der öffentlichen Arbeitsvermittlung sowie zentrale Maßnahmen und Vorkehrungen des Diskriminierungsschutzes in Jobcentern und Arbeitsagenturen beleuchtet. Dies geschah auf der Grundlage von Interviews mit Fach- und Führungskräften in acht Einrichtungen. Aus der Tatsache, dass es sich bei der im vorliegenden Projekt erhobenen Empirie um sprachliche Äußerungen diesbezüglich befragter informierter Akteure handelt – und keine Handlungen beobachtet wurden –, ergeben sich die in der Einleitung zum vorliegenden Kapitel skizzierten Einschränkungen zu der Belastbarkeit und der Reichweite der vorstehenden Analysen, die hier nicht noch einmal wiederholt werden sollen.

Inhaltlich sollen hier die folgenden Punkte noch einmal besonders herausgestellt werden:

Dass in **kennzahlenorientierten Systemen** grundsätzlich das Risiko besteht, dass solche Arbeitsuchenden, bei denen Vermittlungserfolge leichter zu erreichen sind, bevorzugt behandelt werden (*Creaming* und *Par-king*), wird von den Interviewten grundsätzlich konzediert. Allerdings habe die Bundesagentur die damit verbundenen Diskriminierungsrisiken erkannt und daraufhin einhergehend mit einer organisatorischen Differenzierung der Vermittlungsarbeit ihr Ziel- und Kennzahlensystem differenzierter ausgestaltet, um auch die spezifischen Bedarfe „marktfernerer“ Kundengruppen zu berücksichtigen und Vermittlungserfolge bei unterschiedlichen (Ziel)Gruppen entsprechend zu würdigen. Diese zunehmende Differenzierung ist als wichtiger Schritt zur Senkung zuvor bestehender Diskriminierungsrisiken zu bewerten, entbindet die Einrichtungen der Arbeitsvermittlung aber nicht davon, weiterhin kontinuierlich zu prüfen, ob einschlägige Risiken in den entsprechend geänderten Systemen fortbestehen. Denn keine Vermittlungsorganisation kann so weit differenziert ausgestaltet werden, dass *Creaming*-Risiken völlig ausgeschlossen wären: Auch innerhalb der infolge von Differenzierungsprozessen neu entstandenen „Gruppen“ von Arbeitsuchenden mit ähnlich schweren Vermittlungshemmnissen dürften tendenziell diskriminierungsanfällige Sortierungsprozesse nach Erfolgswahrscheinlichkeit – und eben nicht primär nach Bedarfskriterien – vorgenommen werden. Hierfür gilt es sensibel zu sein (was bei vielen Interviewpartner_innen nicht angetroffen wurde), auch im Hinblick auf die Frage, welche Anreize der Vermittlungsarbeit gegeben werden können, um die Bemühungen hauptsächlich am tatsächlichen Bedarf auszurichten.

Differenzierte Vermittlungssysteme, die mit dem Anspruch errichtet wurden, Diskriminierungsrisiken zu senken, müssen – um diesem Anspruch gerecht zu werden – mit sorgfältigen Prozessen der Zuordnung

178 Legt man die Merkmale des § 1 AGG zugrunde, können bei Einstellungsentscheidungen ohnehin die sexuelle Orientierung und die Religionszugehörigkeit nicht berücksichtigt werden, da hierzu in Bewerbungsverfahren (in der Regel) keine Informationen vorgelegt werden.

der Arbeitssuchenden entsprechend ihren jeweiligen Bedarfen einhergehen. Grundlage hierfür ist in der öffentlichen Arbeitsverwaltung das Profiling der einzelnen Arbeitssuchenden: Durch Gespräche soll die individuelle Bedarfslage der einzelnen Kund_innen möglichst vollständig erhoben werden, um anschließend die Zuordnung zum passenden „Behandlungspfad“ innerhalb der differenzierten Organisation vornehmen zu können. In mehreren Interviews wurde jedoch aufgezeigt, dass diese Vorgehensweise in den bestehenden Strukturen der Arbeitsvermittlung an Grenzen stößt. Es wird die Erfahrung gemacht, dass viele Beratungsprozesse längere Zeit benötigen, bis die_der Arbeitssuchende alle (potenziell) integrationshemmenden Probleme „auf den Tisch gelegt“ hat. Angesichts dessen wird vielfach die – systembedingte – Zeitknappheit beklagt, unter der Beratungsgespräche geführt werden müssen. Das der Vermittlungsarbeit zugrunde liegende Profilingssystem selbst sei zwar mittlerweile hinreichend flexibel ausgestaltet worden, um grundsätzlich nach jedem Gespräch Anpassungen vornehmen zu können, jedoch fehle oft tatsächlich die Zeit, um im Beratungsgespräch vermittlungsrelevante Probleme aufzudecken. Die damit angesprochene Ressourcenknappheit der Vermittlungsarbeit erhöht also die Wahrscheinlichkeit einer nicht problemangemessenen Behandlung von Arbeitssuchenden und damit Diskriminierungsrisiken.

Ein weiteres zentrales Diskriminierungsrisiko wurde im Bereich der **direkten Vermittlungsarbeit identifiziert**. Es wurde aufgezeigt, dass die Vermittlungsfachkräfte hier unter widersprüchlichen Zielvorgaben arbeiten, was von ihnen selbst – wie die Interviewaussagen zeigen – durchaus auch so wahrgenommen wird: Sie stehen einerseits unter dem Druck, Vermittlungsziele zu erreichen, und sind andererseits angehalten, in der Vermittlungsarbeit darauf zu achten, dass Diskriminierung vermieden wird. Zahlreiche Interviewaussagen belegen nun die Widersprüchlichkeit dieser Anforderungen: Auch wenn man als Vermittlungsfachkraft bei der Stellenvermittlung (und auch Berufsberatung) grundsätzlich möglichst diskriminierungsfrei handeln will, sieht man sich doch gezwungen, um des Vermittlungserfolgs willen auf die häufig diskriminierenden Kriterien, die Arbeitgeber – jenseits der Schriftlage der Stellenanzeigen – bei der Personalrekrutierung zugrunde legen, einzugehen. Für dieses Dilemma der öffentlichen Arbeitsvermittlung gibt es keine einfache Lösung, aber vor diesem Hintergrund kann es als dringendes Desiderat bezeichnet werden, regelmäßige obligatorische Fortbildungsseminare für Vermittlungsfachkräfte vorzusehen, die explizit dem Themenkreis Diskriminierung im Vermittlungshandeln gewidmet sind. Hiermit würde die Grundlage geschaffen, um in Fallberatungen anlassbezogen Diskriminierungsrisiken und mögliche Schutzvorkehrungen anhand von Einzelfällen aus der konkreten Beratungsarbeit reflektiert aufarbeiten zu können. Zudem ist anzustreben, dass Vermittlungsfachkräfte nicht bereits von sich aus Arbeitgebervorbehalte antizipieren und Vermittlungsbemühungen etwa für Ältere, muslimische Frauen oder Transgender-Personen unterlassen.

Was das **Beschwerde- und Widerspruchsmanagement** angeht, ist vor allem das Problem festzuhalten, dass bei der Versagung einer seitens der_des Arbeitssuchenden gewünschten (Qualifizierungs)Maßnahme normalerweise kein schriftlicher Bescheid ausgestellt wird, der die Voraussetzung dafür ist, gegen die betreffende Entscheidung Widerspruch einzulegen. Lediglich Kund_innen, die nachdrücklich auf ihrem Wunsch bestehen, haben hierzu gute Chancen. Die damit verbundene Bevorzugung durchsetzungsstarker Kund_innen impliziert ein Diskriminierungsrisiko, da nicht die individuelle Problemlage darüber entscheidet, wer ihre_seine Chancen wahr, an einer für sinnvoll gehaltenen Maßnahme teilnehmen zu können.

Einen wichtigen Beitrag zum Diskriminierungsschutz leisten die flächendeckend vorhandenen **Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA)**. Allerdings ist ihr Aufgabenbereich faktisch oft auf den Schutz weiblicher Arbeitssuchender (darunter besonders hervorgehoben die Nichtkund_innen) beschränkt. Von einer Stärkung der Position der BCA und Ausweitung ihres Aufgabenbereichs auf zusätzliche Zielgruppen – eine Möglichkeit, die das SGB III heute schon vorsieht und auch im SGB II verankert werden sollte – wären positive Auswirkungen auf den Diskriminierungsschutz zu erwarten. Neben einer umfassenden rechtlichen Absicherung ihrer Rolle (insbesondere im Beschwerdemanagement und in Me-

diationsverfahren) würde dies auch eine deutliche Vergrößerung der für diese Arbeit bereitgestellten Ressourcen erfordern.

Schließlich wurde in diesem Kapitel aufgezeigt, dass ein ausgebautes **Diversity-Management** (wie es im Bereich der BA gegeben ist) grundsätzlich dazu beitragen kann, Diskriminierungsrisiken in der Arbeitsvermittlung zu verringern, indem sprachlich und kulturell bedingte Kommunikationsbarrieren gesenkt werden, weil sich im Personalkörper der Vermittlungsfachkräfte die bestehende Vielfalt der „Kundschaft“ der Arbeitsagentur bzw. des Jobcenters widerspiegelt. Allerdings ist dies immer nur in Grenzen möglich, da es einen hohen Aufwand mit sich bringt, das Vermittlungspersonal so vielfältig zusammenzustellen, dass tatsächlich alle unter den Kund_innen anzutreffenden sprachlichen und kulturellen Gruppen abgebildet sind. Zudem sind wichtige Diskriminierungsdimensionen, beispielsweise die sexuelle Orientierung oder die Religion weder im Kreis der Beschäftigten noch unter den Arbeitsuchenden, unmittelbar sichtbar. Insofern kann die „Repräsentativität“ des Personalkörpers kaum überprüft werden. Vor zu großen Erwartungen ist auch deshalb zu warnen, dass in ethnisch vielfältig zusammengesetzten Personalkörpern historisch bedingte Animositäten zwischen unterschiedlichen Ethnien – auch ungewollt – als Kommunikationsbarrieren wirken. Was die Handlungsfelder angeht, welche sich die BA in ihrer Diversity-Programmatisierung gegeben hat, fällt schließlich das Fehlen des Diskriminierungsschutzes auf; dieser sollte dort als Querschnittsthema verankert werden.

9 Zusammenfassung und Handlungsempfehlungen

9.1 Zusammenfassung und Hauptergebnisse: zentrale Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung

9.1.1 Ziel und Vorgehen der Studie

Die Institutionen moderner Sozialstaaten sind darauf angelegt, Chancenunterschiede der Bürger_innen zur Teilhabe an der Gesellschaft zu verringern. In besonderer Weise gilt dies für die öffentliche Arbeitsvermittlung. Sie bildet ein ganz wesentliches Tor zum Eintritt in den Arbeitsmarkt und damit zu Einkommenschancen und zur Selbstverwirklichung im Beruf. Die Folgen von Diskriminierungen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung können daher für die betroffenen Personen besonders schwerwiegend sein.

Ziel der Untersuchung war die Analyse von Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Diskriminierungsrisiken sind Konstellationen, in denen eine sachlich nicht gerechtfertigte Behandlung oder Wirkung aufgrund von Unterschieden in Hinblick auf ethnische Herkunft, Religion oder Weltanschauung, Geschlecht, Behinderung, Alter oder sexuelle Identität (§ 1 AGG) sowie der sozialen Herkunft (GRC) mit erhöhter Wahrscheinlichkeit auftreten kann. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf Formen der Diskriminierung, die in institutionellen Bedingungen und organisatorischen Abläufen der öffentlichen Arbeitsverwaltung angelegt sind, mithin auf institutionellen und organisatorischen Diskriminierungsrisiken. Diskriminierungsrisiken, die in Institutionen und Organisationen angelegt sind, wirken subtil. Können sie identifiziert und vermindert werden, sind die positiven Wirkungen ungleich höher als bei der Bekämpfung von Einzelfällen. Darüber hinaus wurden das Diversity-Management und Maßnahmen des Diskriminierungsschutzes untersucht.

Die Untersuchung erstreckte sich sowohl auf die Arbeitsagenturen als auch auf die Jobcenter, also auf die gesamte Arbeitsverwaltung. Der Bereich der Arbeitsförderung nach SGB III wird durch die Bundesagentur für Arbeit in 156 lokalen Agenturen für Arbeit umgesetzt, die nicht nur für die Beratung und Arbeitsvermittlung der Bezieher_innen von Arbeitslosengeld zuständig ist, sondern darüber hinaus auch für Personen, die kein Arbeitslosengeld beziehen (sog. Nichtleistungsbeziehende) und damit für alle Bürger_innen im erwerbsfähigen Alter in Deutschland, die eine Arbeitsmarkt- und Ausbildungsberatung oder Arbeitsvermittlung bzw. Vermittlung in einen Ausbildungsplatz wünschen, es sei denn, sie erhalten Grundsicherung nach SGB II. Die Grundsicherung für Arbeitsuchende wird durch die Jobcenter umgesetzt, die ausschließlich für Bezieher_innen der Grundsicherungsleistung, das Arbeitslosengeld II (ALG II, „Hartz IV“), zuständig sind. In die Untersuchung wurden beide Formen der Jobcenter, die gemeinsamen Einrichtungen von BA und Kommune sowie die zugelassenen kommunalen Träger in kommunaler Alleinzuständigkeit („Optionskommunen“), einbezogen. Aufgrund der stärkeren Zentralisierung der gemeinsamen Einrichtungen durch den Einfluss der BA und ihre größere Einheitlichkeit gegenüber der größeren lokalen Vielfalt der zugelassenen kommunalen Träger ist die Forschungslage zu den gemeinsamen Einrichtungen deutlich besser als zu den zugelassenen kommunalen Trägern.

Die vorliegende Untersuchung besteht aus insgesamt sieben Untersuchungsmodulen:

- explorative Gespräche mit Beratungsfachkräften in Antidiskriminierungsberatungsstellen,
- Expertenworkshops zu ausgewählten Diskriminierungsrisiken (Behinderung, Religion und Herkunft sowie Trans*Personen) sowie ein Expertenworkshop zur Diskussion von Ergebnissen und Handlungsempfehlungen mit Expert_innen von Kooperationspartnern der öffentlichen Arbeitsvermittlung, Vertreter_innen der Zivilgesellschaft sowie aus Verwaltung und Wissenschaft,
- Literaturanalyse zum Stand der Forschung über Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung,
- Rechtsexpertise zum Diskriminierungsschutz der öffentlichen Arbeitsvermittlung und zu Regelungslücken in den relevanten Vorschriften des nationalen, europäischen und internationalen Rechts,
- Dokumentenanalyse ausgewählter Dokumente der BA über Diskriminierungsrisiken, Diskriminierungsschutz und Diversity-Management,
- Analyse von Zielvereinbarungen im SGB II,
- Kurzfallstudien in Arbeitsagenturen und Jobcentern zur Vermittlungs- und Beratungspraxis.

Durch das multimodulare Studiendesign wurde der Tatsache Rechnung getragen, dass in der Diskriminierungsforschung stets ein interdisziplinäres Vorgehen aus rechtswissenschaftlicher und sozialwissenschaftlicher Perspektive angezeigt ist. Zudem konnten auf diese Weise relevantes Vorwissen unterschiedlicher Akteure genutzt und eine Vielzahl unterschiedlicher Quellen einbezogen werden.

9.1.2 Diskriminierungsschutz, Diversity und gute Praxis

Es ist in der abschließenden Zusammenfassung nicht möglich, die **zahlreichen Beispiele guter Praxis** vollständig oder auch nur repräsentativ zu benennen. Die Untersuchung hat jedoch vielfältige Aktivitäten der öffentlichen Arbeitsvermittlung zum Schutz vor Diskriminierung und zum Umgang mit Beschwerden aufgrund von Diskriminierung aufgezeigt. Hierauf haben sowohl die Expertengespräche als auch die Interviews mit Fachkräften in Antidiskriminierungsberatungsstellen hingewiesen (Abschnitte 3.2 und 3.3). Hervorzuheben sind zudem die **schnelle Anpassung an die Integrationsanforderung für geflüchtete Menschen**, die Entwicklung der **Zielvereinbarungen im SGB II** insbesondere zwischen BMAS und BA sowie das **Diversity-Management**.

Flüchtlingenzuwanderung

Die **Flüchtlingenzuwanderung** der vergangenen Jahre mit einem Höhepunkt im Jahr 2015 stellt eine immense Herausforderung für die Gesellschaft in Deutschland dar, deren Bewältigung wesentlich von der Arbeitsmarktintegration der Zugewanderten abhängt. Die öffentliche Arbeitsvermittlung ist ein zentraler Akteur zur Bewältigung dieser Herausforderung. Die Bundesagentur für Arbeit und die Agenturen für Arbeit sowie die Jobcenter gehen gemeinsam mit der Verwaltung und dem Gesetzgeber mit hoher Flexibilität, sehr hohem Engagement und vielen organisatorischen Innovationen an die damit verbundenen Aufgaben heran. Zu verweisen ist etwa auf die Einrichtung von Integration Points in Nordrhein-Westfalen und einer aufsuchenden Arbeitsmarktberatung in Flüchtlingsheimen durch die Arbeitsagenturen, wie das Expertengespräch zum Thema „Migration und Religion“ (Abschnitt 3.3) zeigte. Auf diese Weise sollen Grundlagen für eine Arbeitsmarktintegration frühzeitig gelegt werden, selbst wenn der Aufenthaltsstatus und damit

der Arbeitsmarktzugang noch nicht abschließend geklärt sind. Gerade die Jobcenter scheinen sich hier als flexibel und innovativ zu erweisen; es ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Zugewanderten, die durch das Jobcenter betreut werden, stets einen geklärten Aufenthaltsstatus haben und der Arbeitsmarktzugang und damit die Vermittlung in der Regel nicht an Fragen der Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis scheitert. Arbeitsagenturen sind hingegen für alle Personen zuständig, darunter auch für Personen, die nur einen eingeschränkten Arbeitsmarktzugang haben, wie es für Geflüchtete typisch ist, solange das Asylverfahren noch nicht abgeschlossen ist. Gerade bei der Organisation der Arbeitsmarktintegration von Geflüchteten ist gegenwärtig so viel im Fluss, dass jede Studie mit abschließenden Aussagen hierzu schon zum Zeitpunkt der Veröffentlichung veraltet wäre.

Zielvereinbarungen zum SGB II

In den **Zielvereinbarungen zum SGB II**, die das BMAS mit der BA abschließt, ist im Laufe der Zeit eine klare Tendenz zur Begrenzung von Diskriminierungsrisiken zu erkennen (siehe Kapitel 6, speziell Abschnitt 6.2). Diese Zielvereinbarungen beziehen sich ausschließlich auf jene Jobcenter, an denen die BA beteiligt ist, also auf die sog. gemeinsamen Einrichtungen. Sie repräsentieren drei Viertel aller Jobcenter. Die übrigen Jobcenter arbeiten in kommunaler Alleinzuständigkeit. Steuerung nach Kennzahlen birgt Diskriminierungsrisiken, da die Kennzahlen Anreize setzen, die Kennzahlen mit dem geringstmöglichen Aufwand auszuführen, statt individuelle Bedürfnisse der Arbeitssuchenden zugrunde zu legen. Zentrale Kennzahlen in den Zielvereinbarungen zum SGB II (Leistungsbezug, Integrationen) sind nicht frei von Diskriminierungsrisiken. Anhand der Zielvereinbarungen des BMAS mit der BA zum SGB II ist zu erkennen, dass vor allem zwischen ca. 2009 und 2012 Diskriminierungsrisiken begrenzt wurden. Dies ist daran erkennbar, dass die Operationalisierung der Kennzahlen bestimmte Diskriminierungsrisiken minimiert hat, dass weitere Kennzahlen zur Betreuungsqualität ergänzend aufgenommen wurden, und nicht zuletzt daran, dass über den jährlichen Jahresbericht der BA zur Zielerreichung BMAS und BA in einen Dialog eingetreten sind. Festzuhalten ist aber auch, dass für die Zielvereinbarungen des BMAS mit den Ländern – welche dann für die Arbeit der Jobcenter in kommunaler Alleinzuständigkeit gelten – diese Entwicklung bislang nicht erkennbar ist.

Ausgebautes Diversity-Management

Die Bundesagentur für Arbeit verfügt über ein **ausgebautes Diversity-Management**, also über ein Personal-konzept, das Vielfalt würdigt, entwickelt und nutzt (siehe Abschnitte 7.4 sowie 8.3.5). Die Motive für die Entwicklung des Diversity-Managements sind nicht nur auf personalwirtschaftliche Ziele gerichtet (Arbeitgeberattraktivität, Innovationsfähigkeit), sondern beziehen sich auch auf die Gemeinwohlorientierung der BA. Pluralität und Multiethnizität der Gesellschaft sollen sich auch im Personal der Verwaltung niederschlagen. Diversity-Management ist ein Mittel dazu. Wenn die Mitarbeiter_innen der öffentlichen Arbeitsvermittlung im alltäglichen Kontakt untereinander mit der gesellschaftlichen Vielfalt vertraut sind, ist zu erwarten, dass sie auch mit der Vielfalt unter den Arbeitssuchenden besser umgehen können. Mit ihrem Diversity-Konzept gehört die BA zu den Vorreitern im öffentlichen Dienst (siehe Abschnitt siehe 7.4).

9.1.3 Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung

Die einzelnen Bestandteile der vorliegenden Untersuchung haben Hinweise auf Diskriminierungsrisiken ergeben. Die Diskriminierungsrisiken betreffen die gesamte „Prozesskette“ der öffentlichen Arbeitsvermittlung von der Beratung über die Aktivierung bis hin zu Dienstleistungen für Arbeitgeber sowie Kooperationen mit anderen Sozialdienstleistern. Im Ergebnis dieser Studie lassen sich diese Diskriminierungsrisiken konkret benennen und zu folgenden Punkten zusammenfassen:

Unzureichende Partizipation von Arbeitsuchenden und Leistungsbeziehenden

Die Beteiligung von Arbeitsuchenden und Leistungsbeziehenden bei der Festlegung der Eingliederungsstrategie und der damit verbundenen Maßnahmen der Aktivierung ist oft unzureichend. Dies stellt ein Diskriminierungsrisiko vor allem für Personen mit einem besonderen Unterstützungsbedarf dar, der nicht offen auf der Hand liegt. Um die angemessenen Vorkehrungen treffen zu können, müssen die Betroffenen einbezogen werden. Beispiele hierfür sind die speziellen Eingliederungsbedarfe für behinderte Menschen, Ältere und Personen mit einer sozialen Herkunft, die eine eigenständige Artikulation ihrer Bedarfe und Interessen erschwert. Besonders prägnant ist dies am Beispiel der Eingliederungsvereinbarung (siehe hierzu in der Literaturanalyse Abschnitt 4.3.3.5). In den Eingliederungsvereinbarungen wird die Eingliederungsstrategie festgelegt (z. B. Anzahl der Bewerbungen, Aufsuchen von Beratungsstellen). Empirisch fallen Eingliederungsvereinbarungen im Regelfall schematisch und mit einer ungleichen Verteilung von Rechten und Pflichten zugunsten der Behörde aus. Zumindest bis in die jüngste Vergangenheit waren Eingliederungsvereinbarungen im Erstgespräch abzuschließen. Bei einer verweigerten Zustimmung können sie durch einen Verwaltungsakt durch die Arbeitsagentur bzw. das Jobcenter ersetzt werden. Gründe speziell für die unflexible Handhabung der Eingliederungsvereinbarung liegen zunächst in rechtlichen Vorschriften, weiterhin aber in Dienstanweisungen der BA und nicht zuletzt in der fehlenden Zeit in Beratungsgesprächen, den Unterstützungsbedarf abzuklären (siehe die im Abschnitt 4.3.3.5 zitierten Studien und Abschnitt 5.3.1.3 der Rechtsexpertise). Trifft die Eingliederungsvereinbarung nicht die realen Problemlagen – die etwa bei gesundheitlichen Einschränkungen häufig erst im Laufe des Beratungsprozesses deutlich werden –, dann geht von der Eingliederungsvereinbarung hauptsächlich ein Druck aus, ohne dass sie tatsächlich Grundlage einer Eingliederungsstrategie wäre. Arbeitsuchende könnten zu Bewerbungen gedrängt werden, um dadurch die Eingliederungsvereinbarung zu erfüllen, ohne darauf zu achten, ob der Arbeitsplatz zu den Bewerber_innen passt. Darunter leidet die Qualität der einzelnen Bewerbung, die Reputation der BA bzw. der Jobcenter bei Arbeitgebern und Arbeitsuchenden, und es stellt ein Sanktionsrisiko für die Arbeitsuchenden dar, wenn die Vorgaben der Eingliederungsvereinbarung nicht erfüllt werden.

Siehe hierzu die Handlungsempfehlungen unter
9.2.1 Stellung im Verfahren verbessern und Partizipation stärken

Intransparente und nicht begründete Entscheidungen

Intransparente und nicht begründete Entscheidungen öffnen Spielräume für unbegründete Vorurteile und Zuschreibungen. Im Rahmen der hier vorgelegten Studie wurde beispielsweise in den Expertenworkshops problematisiert, dass sich die Vermittlungsvorschläge der Fachkräfte mitunter an unausgesprochenen Stereotypen orientieren, wenn etwa migrantische Frauen vorschnell in Pflegeberufe vermittelt werden. Ein weiteres Beispiel sind Ablehnungen von Wünschen nach Qualifizierungsmaßnahmen von Arbeitsuchenden. Dadurch, dass Verfahren und Entscheidungen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung zu großen Teilen mündlich sind, bleiben Verfahren und Verfahrensrechte für die Betroffenen intransparent. Begehren der Arbeitsuchenden, etwa nach einer Weiterbildung, werden ohne Begründung abgelehnt oder nur vordergründig gerechtfertigt. Wie der Expertenworkshop, aber auch Befunde aus der Literaturanalyse gezeigt haben, steht mitunter hinter solchen Ablehnungen außer budgetären Gründen auch eine negative Erfolgsprognose der Vermittlungsfachkraft, die sich ausschließlich auf äußerlich erkennbare oder bekannte pauschale Merkmale (wie z. B. das Alter, die ethnische Herkunft oder eine Behinderung) stützt. Dies stellt ein Diskriminierungsrisiko z. B. für Zugewanderte, aber etwa auch für Ältere und Frauen dar. Es bestehen darüber hinaus Risiken intersektionaler Diskriminierung (z. B. muslimische Frauen, ältere Frauen, russlanddeutsche Männer).

Siehe hierzu die Handlungsempfehlungen unter
9.2.2 Transparenz der Entscheidungen verbessern

Unzureichende Individualisierung der Leistungserbringung

Das Fachkonzept zur Arbeitsvermittlung (siehe Abschnitt 7.5) hat als Ziel formuliert, dass die Eingliederungsstrategie und die damit verbundenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stets auf den jeweiligen Einzelfall abgestimmt sein müssen. Faktisch ist dies nicht so, wie sich aus den Gesprächen in Antidiskriminierungsberatungsstellen, der Literaturanalyse und selbst aus den Kurzfallstudien in Arbeitsagenturen und Jobcentern ergibt (siehe insbesondere Abschnitte 3.2, 4.3.3.1 (Literaturanalyse) sowie 8.2.4 (Kurzfallstudien)). Eine unzureichende Individualisierung von Leistungen stellt ein Diskriminierungsrisiko für Personen dar, die aufgrund ihrer Lebenslage in besonderem Maße individualisierte Leistungen benötigen. Betroffen sind davon Personen aus dem ganzen Spektrum der im AGG genannten Diskriminierungsmerkmale. Ein besonders prägnantes Beispiel hierfür wurde im Expertengespräch zu Transgender geäußert: Das Coming-out und der Prozess der Geschlechtsumwandlung geht oft mit einer beruflichen Neuorientierung einher. Umschulungen werden aber nur in vordefinierte Mangelberufe oder Engpassberufe hinein gefördert.¹⁷⁹ Ein weiteres Beispiel für die unzureichende Individualisierung ist, dass der Integrationsfachdienst, der den individuellen Unterstützungsbedarf für behinderte Menschen bzw. Personen mit Teilhabeleistungen bestimmen soll, nicht vom Jobcenter beauftragt werden kann und deshalb oftmals nicht beauftragt wird (siehe Abschnitt 5.3.4.3 sowie Glossar, S. 343).

Die Gründe für eine unzureichende Individualisierung sind vielfältig. Eine Rolle spielen die unzureichende Bedarfsabklärung und fehlende Partizipation im Beratungsgespräch (siehe oben), aber auch gesetzliche bzw. weisungsbedingte Grenzen. Die Kurzfallstudien in den Arbeitsagenturen und Jobcentern haben auf einen weiteren Mechanismus der unzureichenden Individualisierung hingewiesen: Die jährlich im Voraus zu planenden arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (z. B. Bewerbungstrainings, Orientierungskurse, Weiterbildungen) sind möglichst durch die Beratungsfachkräfte zu vergeben und dadurch in Anspruch zu nehmen. Auf diese Weise tritt mit der Notwendigkeit zur Ausschöpfung vorhandener Ressourcen neben den tatsächlichen individuellen Bedarf ein weiteres Motiv zur Zuweisung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.

Siehe hierzu die Handlungsempfehlungen unter

- 9.2.1 Stellung im Verfahren verbessern und Partizipation stärken
- 9.2.2 Transparenz der Entscheidungen verbessern
- 9.2.3 Professionalisierung der Mitarbeiter_innen erhöhen
- 9.2.5 Zusammenarbeit an Schnittstellen verbessern

Informations- und Beratungsdefizite

Arbeitsagenturen und Jobcenter sind verpflichtet, den Unterstützungsbedarf von Ratsuchenden und Leistungsbeziehenden zu ermitteln und sie bei der Wahrnehmung ihrer Rechte zu unterstützen. Für Personen ohne Geldleistungsansprüche ist es schwierig, den Zugang zu Informationen zu finden. Hierfür sollte die Aufklärung im öffentlichen Raum (z. B. Schulen, Kirchengemeinden, Moscheen) mit geeigneten Mitteln gestärkt werden, etwa indem Mitarbeiter_innen der BA dort Informationsveranstaltungen und Schulungen anbieten und Informationsmaterialien ausgelegt werden.

¹⁷⁹ Ein weiteres Beispiel fehlender Berücksichtigung individueller Lebenslagen sind Kündigungen aufgrund von Mobbing, wie es Trans*Personen am Arbeitsplatz oft erleben. Diese Kündigungen werden im Regelfall als selbst zu verantwortende Kündigungen gewertet und ziehen eine Sperrzeit beim Bezug von Arbeitslosengeld nach sich (siehe Abschnitt 3.3).

Unzureichende Beratung und vorenthaltene Informationen sind ein Diskriminierungsrisiko für Personen mit komplexem Beratungsbedarf, wie z. B. Schwerbehinderte, Trans*Personen, aber auch Jugendliche und Ältere. Aufgrund der Komplexität von Unterstützungsmöglichkeiten und rechtlichen Voraussetzungen besteht ein erhebliches Risiko, dass Menschen benachteiligt werden, die den Umgang mit Bürokratien nicht gewohnt sind, was einige Personen aufgrund ihrer sozialen Herkunft betrifft. In den Interviews mit Beratungsfachkräften wurde von einer Falschberatung gegenüber Zugewanderten mit dem Ziel des Leistungsausschlusses berichtet (siehe Abschnitt 3.2, Seite 29). Mehrere in der Literaturanalyse zitierte Studien bestätigen den Befund der Informations- und Beratungsdefizite, der sowohl in Untersuchungen zu finden ist, die an der Lebenswelt der Leistungsbeziehenden bzw. Ratsuchenden ansetzen, als auch in Untersuchungen, die die Beratungstätigkeit von Vermittlungsfachkräften untersuchen (siehe vor allem Abschnitt 4.3.1.1 sowie 4.3.3.1). Wichtige Gründe für die Informations- und Beratungsdefizite sind unzureichende Schulungen und hohe Arbeitsbelastungen (siehe Abschnitt 4.3.2.2).

Um Informations- und Beratungsdefizite zu beheben, soll im öffentlichen Raum an geeigneten Stellen und mit geeigneten Mitteln aufgeklärt werden. Hierfür sind auch Beratungsstellen zu stärken, die unabhängig von den Arbeitsagenturen und Jobcentern Beratungsdienstleistungen anbieten, wie z. B. Antidiskriminierungsberatungsstellen.

Siehe hierzu die Handlungsempfehlungen unter

9.2.1 Stellung im Verfahren verbessern und Partizipation stärken

9.2.5 Zusammenarbeit an Schnittstellen verbessern

Diskriminierungsrisiken aufgrund der Steuerung nach Kennzahlen

Durch den Organisationsumbau der BA und den Aufbau der Jobcenter im Zuge der Hartz-Reformen hat die Steuerung nach Kennzahlen stark an Bedeutung gewonnen (siehe Abschnitt 4.3.2.1). Inzwischen verfügt die BA über ein sehr ausdifferenziertes Kennzahlensystem, das nicht nur die Zielvereinbarungen zwischen der BA und dem BMAS als Aufsichtsbehörde umfasst (siehe hierzu Kapitel 6), sondern auch die Steuerung innerhalb der BA auf ihren verschiedenen Ebenen (Zentrale, Regionaldirektionen, Agenturen sowie Jobcenter und auch innerhalb der Jobcenter bis hinein in einzelne Teams). Hierbei dominieren Kennzahlen, die die Dauer der Arbeitslosigkeit und die Häufigkeit der Integrationen in Beschäftigung sowie das Verlassen des Leistungsbezuges (Arbeitslosengeld, ALG II) betreffen. Diese Kennzahlen bergen Diskriminierungsrisiken, als sie Anreize setzen, die Vermittlungsanstrengungen nicht an den individuellen Bedarfen der Arbeitssuchenden auszurichten, sondern mit möglichst minimalem Aufwand die Kennzahlen zu erfüllen (*Creaming*) und Personen, die nur mit erhöhtem Aufwand integriert werden können, in kostengünstige Maßnahmen zu verweisen oder gar nicht zu aktivieren (*Parking*). Dies ist konkret ein Diskriminierungsrisiko für Personen, von denen erwartet wird, dass sie nur mit überdurchschnittlichem Aufwand in Beschäftigung integriert werden können, wie z. B. Ältere, aber auch Alleinerziehende mit mehreren Kindern (weil dann das Einkommen höher sein muss als von Singles, um den Leistungsbezug zu verlassen).

Die Kennzahlensysteme und das mit ihnen verbundene Monitoring wurden im Laufe der Jahre ausdifferenziert. So werden Frauen sehr oft separat ausgewiesen. Gender Reporting und Gender Budgeting spielen jedoch keine praktische Rolle (siehe Abschnitt 4.3.2). Die Detailanalyse zu Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA hat gezeigt, dass in den dort verwendeten Kennzahlensystemen Diskriminierungsrisiken begrenzt wurden. Vorliegenden Studien zufolge hat die Kennzahlensteuerung möglicherweise auch etwas an Bedeutung verloren. Gleichwohl weisen aktuelle Untersuchungen nach wie vor auf fortbestehende Risiken der Kennzahlensteuerung hin. Sie bestehen nicht nur in diskriminierungsanfälligen *Creaming*- und *Parking*-Praktiken, sondern auch in einer Überregulierung (durch zu viele und zu detaillierte Vorgaben und zu schnelle Änderungen) und Widersprüchlichkeit der Arbeit der Vermittlungsfachkräfte (Ab-

schnitt 4.2.4 sowie 4.3.2.1). Widersprüchliche Anforderungen an Vermittlungsfachkräfte führen wiederum stillschweigend zu Praktiken, welche sich eher an den Ressourcen innerhalb der Organisation als an den Bedarfen der Arbeitssuchenden orientieren.

Siehe hierzu die Handlungsempfehlungen unter

9.2.4 Kennzahlensteuerung weiterentwickeln und sorgfältig überwachen

Diskriminierungsrisiken an Schnittstellen

Arbeitssuchende Menschen mit Behinderungen, Zugewanderte aus dem Ausland, aber auch Jugendliche haben oft nicht nur mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung, sondern auch mit weiteren Behörden aus dem Gesundheitswesen, mit Ausländerbehörden oder Jugendhilfeeinrichtungen zu tun. Allgemein entstehen spezifische Diskriminierungsrisiken, wenn Personen mit unterschiedlichen Sozialbehörden zu tun haben, da die unterschiedlichen Sozialleistungsträger sich jeweils auf Ausschnitte der Integrationsaufgabe konzentrieren, statt die Erwerbsintegration ganzheitlich in den Blick zu nehmen. Durch komplizierte Zuständigkeiten, aufwendig herzustellende Kooperationen und divergente Interessenlagen unterschiedlicher Sozialleistungsträger wird eine Zusammenarbeit und einzelfallbezogene Problemlösung erschwert. Dies ist vielfältig sichtbar für Arbeitssuchende mit schweren gesundheitlichen Einschränkungen (siehe Abschnitt 3.4). So wurde beispielsweise aus den Expertenworkshops deutlich, dass in der Feststellung einer dauerhaften Erwerbsminderung Arbeitsagenturen und Rentenversicherungsträger in der Bewertung von Suchtkrankheiten divergieren. Während der Ärztliche Dienst der Arbeitsagenturen dazu tendiert, Suchtkrankheiten für dauerhaft zu halten (die Dauerhaftigkeit einer Erwerbsunfähigkeit ist Voraussetzung für eine Erwerbsminderungsrente), tendieren Rentenversicherungen dazu, suchtkranke Menschen nicht als dauerhaft erwerbsgemindert zu betrachten, da sie grundsätzlich heilbar sind. Ein anderes Beispiel für Schnittstellenprobleme betrifft die Organisation innerhalb der öffentlichen Arbeitsvermittlung. So wird die Zusammenarbeit des Ärztlichen Dienstes mit den Vermittlungsfachkräften der Arbeitsagenturen als besser funktionierend beschrieben als mit den Vermittlungsagenturen der Jobcenter; Jobcenter in kommunaler Alleinzuständigkeit können den Ärztlichen Dienst der BA nicht nutzen, sondern müssen stattdessen andere Einrichtungen (kommunale Gesundheitsämter, niedergelassene Ärzt_innen) nutzen. Daraus resultiert ein Risiko von Personen in der Betreuung durch Jobcenter in kommunaler Zuständigkeit, welches darin besteht, dass mehr Zeit bis zur Durchführung, Bereitstellung und Auswertung der sozialmedizinischen Begutachtung verstreicht und die Gutachten vielleicht auch von geringerer Qualität sind, was wiederum potenziell problematische Folgen für Weiterleitungen an andere Dienste, Integrationskonzepte und/oder medizinische Behandlungen haben könnte, die auf diesen Gutachten aufsetzen.

Siehe hierzu die Handlungsempfehlungen unter

9.2.5 Zusammenarbeit an Schnittstellen verbessern

Rechtsschutzdefizite

Die Diskriminierungsverbote für die Arbeitsverwaltung in § 19a SGB IV und § 36 Abs. 2 SGB III enthalten keine Schadensersatz-, Entschädigungs- oder Leistungsansprüche bei Diskriminierung. Bei Verstößen haben Geschädigte die Möglichkeit, die einzelnen Mitarbeiter_innen der AA oder der JC im Wege der Amtshaftung (§ 839 BGB i.V.m. Art. 34 GG) vor den Zivilgerichten zur Rechenschaft zu ziehen. Für die Amtshaftungsklage gelten jedoch die hohen Hürden eines regulären Zivilprozesses, in dem alle relevanten Umstände vollständig vorgetragen und bewiesen werden müssen. Für das Verfahren werden Gerichtskosten erhoben und praktisch ist eine Klageerhebung ohne anwaltlichen Beistand nicht möglich. Auch gibt es keine verschuldensunabhängige Entschädigung wie in § 15 Abs. 2 AGG. Diskriminierungen, die durch

gesetzliche Vorgaben entstehen, können nicht im Wege der Amtshaftung eingeklagt werden, sondern nur unter Berufung auf den unionsrechtlichen Staatshaftungsanspruch, der jedoch voraussetzt, dass der Schaden nicht durch Rechtsmittel gegen einen diskriminierenden Verwaltungsakt vermieden werden kann. In den seltenen Fällen, in denen sich der Schaden durch das Nachholen einer Amtshandlung beseitigen lässt, kann vor den Sozialgerichten ein sozialrechtlicher Herstellungsanspruch geltend gemacht werden. Dagegen ist es kaum möglich, eine Leistung einzuklagen, wenn diese in diskriminierender Weise verweigert wurde. Weil Leistungen der aktiven Arbeitsförderung fast ausschließlich als Ermessensleistungen erbracht werden, kann das Gericht die Entscheidung der AA oder der JC nicht ersetzen, sondern die Arbeitsverwaltung nur zu einer diskriminierungsfreien neuen Entscheidung verurteilen. Für die konkrete Leistung (z. B. Weiterbildung) kommt eine solche Entscheidung in der Regel zu spät.

Auch informelle Rechtsschutzmöglichkeiten, die eine konsensuale Beilegung von Diskriminierungsvorwürfen ermöglichen würden, sind nicht verbindlich vorgeschrieben. Zwar findet sich in den meisten Dienststellen ein „Beschwerdemanagement“; die Stellung der Betroffenen im Verfahren und die Rechte dieser Stelle gegenüber den Mitarbeiter_innen der Arbeitsverwaltung sind jedoch nicht geregelt.

Insgesamt ist der Zugang zum Rechtsschutz im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung, aber auch darüber hinaus für den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen insgesamt, deutlich schwerer zu realisieren als gegen Privatpersonen nach dem AGG.

Siehe hierzu die Handlungsempfehlungen unter
9.2.7 Rechtsschutz gegen Diskriminierung stärken

Transformierte Diskriminierung aufgrund diskriminierenden Arbeitgeberverhaltens

Mit diesem Punkt ist ein Diskriminierungsrisiko angesprochen, das zunächst durch betriebliche Rekrutierungspraktiken entsteht, indem Betriebe ohne sachlichen Grund von vornherein Frauen bzw. Männer, Menschen mit bestimmter Religion oder auch Ältere im Bewerbungsprozess ausschließen. Wenn betriebliche Personalverantwortliche diese Anforderungen an die Vermittlungsfachkräfte der öffentlichen Arbeitsvermittlung weiterleiten, geraten sie in einen Zwiespalt, da sie einerseits ein Selbstverständnis als Dienstleister gegenüber den Unternehmen haben, andererseits aber zu diskriminierungsfreier Arbeit verpflichtet sind. Ganz auflösen lässt sich dieser Zwiespalt nicht. Den Kurzfallstudien zufolge wirken die Vermittlungsfachkräfte darauf hin, dass erkennbare Diskriminierungen zumindest in Stellenanzeigen unterbleiben. Vollständig unterbinden lässt sich eine diskriminierende Praxis der Betriebe dadurch nicht. Diskriminierung bewegt sich oft in einer Grauzone. Ob eine Altersgrenze für eine Beschäftigung sachlich angemessen ist oder nicht, ist nicht immer ohne Weiteres erkennbar. Hinweise hierauf erhalten die Vermittlungsfachkräfte mitunter durch die Bewerber_innen selbst. Die Vermittlungsfachkräfte haben nur wenige Möglichkeiten, dagegen vorzugehen. Noch am ehesten können sie durch Überzeugungs- und Informationsarbeit und durch den Einsatz von Eingliederungszuschüssen Arbeitgeber dazu bewegen, entgegen bestehenden Vorurteilen zu rekrutieren. Da bei alledem die Vermittlungsfachkräfte darauf achten, den Betrieb als „Auftraggeber“ nicht zu verlieren, bleibt das Risiko, dass die Vermittlungsfachkräfte diskriminierende Anforderungen an die Bewerberauswahl stillschweigend tolerieren oder auch durch ihr eigenes Handeln transportieren, indem sie die Bewerbervorauswahl entsprechend anpassen.

Siehe hierzu die Handlungsempfehlungen unter
9.2.8 Der Herausbildung stereotyper Arbeitsmarktsegmente gegensteuern
9.2.9 Möglichen Arbeitgeberdiskriminierungen entgegenwirken

9.2 Handlungsempfehlungen

Die Handlungsempfehlungen zielen darauf, die dargestellten Diskriminierungsrisiken zu minimieren. In vielen Fällen würden von einer Umsetzung der Handlungsempfehlungen nicht nur die Personen profitieren, die von einem bestimmten Diskriminierungsrisiko betroffen sind, sondern alle Menschen, die die Dienstleistungen der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Anspruch nehmen wollen oder müssen.

Die Handlungsempfehlungen sind in verschiedene Handlungsfelder gegliedert, die im Wesentlichen den Diskriminierungsrisiken des vorangegangenen Abschnitts entsprechen, und jeweils nach Adressat_innen differenziert. Bei den Handlungsempfehlungen ist jeweils vermerkt, ob sie sich auf alle oder auf spezifische Diskriminierungsrisiken beziehen.¹⁸⁰ Grundsätzlich stützen sich die Handlungsempfehlungen auf die Feststellung der Diskriminierungsrisiken, die im Abschnitt 9.1.3 oben dargestellt sind. Wo es sinnvoll erscheint, wird in den Handlungsempfehlungen zusätzlich auf konkrete Stellen in der Studie verwiesen, auf die sich die Handlungsempfehlungen stützen.

9.2.1 Stellung im Verfahren verbessern und Partizipation stärken

Die unzureichenden Möglichkeiten der Partizipation für Arbeitsuchende und Leistungsbeziehende an der Gestaltung ihrer Eingliederungsstrategie wurden in allen Untersuchungsbestandteilen der vorliegenden Studie – explorative Interviews, Expertenworkshops, Dokumentenanalyse, Literaturanalyse, Rechtsexpertise und die Kurzfallstudien – nachgewiesen. Für eine erfolgreiche Vermittlung ist ein funktionierendes „Arbeitsbündnis“ zwischen Vermittlungsfachkraft und Arbeitsuchendem_r erforderlich. Von einer gestärkten Partizipation ist daher nicht nur ein Abbau von Diskriminierungsrisiken, sondern auch eine verbesserte allgemeine Qualität der Vermittlungsarbeit zu erwarten.

Die Anforderung der Partizipation ist für die aktive Arbeitsmarktförderung besonders hoch, weil es überwiegend nicht um Geldleistungen, sondern um personenbezogene Dienstleistungen geht, die nur diskriminierungsfrei erbracht werden können, wenn die Ausgestaltung individualisiert und an den besonderen Bedarfen in Hinblick auf Diskriminierungsmerkmale ausgerichtet wird.

Empfehlungen an den Gesetzgeber

■ in Hinblick auf alle Diskriminierungsrisiken:

- (1.1) Die Eingliederungsvereinbarung ist ein wichtiges Instrument bei der Umsetzung der Integrationsstrategie, die aber in ihrer gegenwärtigen Form die Betroffenen zu wenig einbindet (Abschnitte 9.1.3 (speziell S. 329), 4.3.3.5 sowie 5.3.1.3). Die Eingliederungsvereinbarung sollte in beiden Rechtskreisen zu einem Hilfeplanverfahren entsprechend den Regelungen in § 58 SGB XII bzw. im BTHG weiterentwickelt werden (siehe hierzu Abschnitt 5.3.1.3).

180 Eine erste Fassung der Handlungsempfehlungen wurde mit Vertreter_innen der BA, Vertreter_innen eines zugelassenen kommunalen Trägers sowie auf einem Expertenworkshop mit Vertreter_innen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft diskutiert.

— in Hinblick auf bestimmte Diskriminierungskategorien:

Behinderung

- (1.2) Behinderte Menschen haben oftmals besondere Bedarfe, für deren Ermittlung sie einbezogen werden müssen (siehe Abschnitte 9.1.3 (S. 330) und 3.3). Um die Partizipation von behinderten Menschen und Menschen mit Rehabilitationsbedarfen zu stärken, sollen die gemeinsamen Servicestellen ausgebaut und in eine von Rehabilitationsträgern unabhängige Trägerschaft überführt werden (siehe Abschnitt 5.3.4.2, S. 190). Ihre Aufgaben sollten um die Vertretung der Antragsteller_innen im Verfahren auf Teilhabeleistungen einschließlich des persönlichen Budgets erweitert werden. Eine trägerunabhängige Beratung stärkt und informiert die Betroffenen bereits, bevor sie die Arbeitsagentur aufsuchen.
- (1.3) Für Arbeitsuchende mit Behinderung soll ein gesetzlicher Anspruch auf die Nutzung von Integrationsfachdiensten als Teilhabeleistung geschaffen werden.
- (1.4) Der Anspruch auf ein persönliches Budget (auch trägerübergreifend, siehe Glossar, S. 345) soll um einen Anspruch auf Budgetberatung erweitert werden (siehe Abschnitt 5.3.4.2).

Ethnische Herkunft

- (1.5) Soweit für die Beratung bzw. Verhandlung erforderlich, ist ein Anspruch auf eine_n Dolmetscher_in vorzusehen (siehe Abschnitt 5.3.2.3, S. 163).

Empfehlungen an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter

— in Hinblick auf alle Diskriminierungsrisiken:

- (1.6) Die vorliegende Untersuchung hat Aufklärungs- und Beratungsdefizite festgestellt, und zwar sowohl gegenüber Leistungsbeziehenden als auch gegenüber Antragstellenden sowie gegenüber Nichtleistungsbeziehenden (siehe Abschnitt 9.1.3, speziell S. 331). Die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter sollen systematisch sowohl über die gesetzlichen Leistungsansprüche als auch über die lokalen Projekte und Angebote freier Träger informieren.
- (1.7) Die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter sollen vorab über die Verfahrensrechte der Leistungsberechtigten (Antragstellung, schriftliche Bescheidung, Stellvertreter_innen und Beistände, Akteneinsicht, Barrierefreiheit und Dolmetscher_innen) informieren, z.B. durch öffentliche Aushänge in mehreren Sprachen.
- (1.8) Für die Aufklärungs- und Beratungsdienste soll mehr Beratungszeit zur Verfügung stehen. Hierfür ist der Betreuungsschlüssel (Relation der zu betreuenden Arbeitsuchenden/Leistungsbeziehenden pro Vermittlungsfachkraft) günstiger zu gestalten (siehe Abschnitte 4.3.3.1 und 5.3.1.3).
- (1.9) Aktuelle empirische Untersuchungen zeigen, dass die lange praktizierten starren Vorgaben zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung kontraproduktiv sein können (siehe Abschnitt 4.3.3.5). Vorgaben zum Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung sollen flexibel und für den Einzelfall angemessen gehandhabt werden können.

— in Hinblick auf bestimmte Diskriminierungskategorien:

Behinderung (und weitere)

- (1.10) Der Anspruch auf eine_n Gehörlosendolmetscher_in ist für alle Beratungen und Verhandlungen sicherzustellen.
- (1.11) Informationen zum Leistungsspektrum, zum Verfahrensablauf und zu den Rechten und Pflichten im Verfahren sollen auch in leichter Sprache, in den wichtigsten Fremdsprachen, in gesprochener Sprache und in Blindenschrift gegeben werden (betrifft auch Diskriminierungsrisiken aufgrund ethnischer und sozialer Herkunft).
- (1.12) Räume sollen barrierefrei gestaltet werden.
- (1.13) Geschlecht: Formblätter und Anreden, z. B. in Anschreiben, zur Erfassung von personenbezogenen Daten, sollen geschlechtsneutral formuliert sein.

Empfehlungen an Bund, Länder und Kommunen

- (1.14) Unabhängige Beratungsstellen sind durch Schulungsangebote sowie durch Verbesserung und Verstärkung der personellen Ressourcen zu stärken, sowohl allgemein für Arbeitsuchende als auch für besondere Zielgruppen in Hinblick auf die verschiedenen Diskriminierungskategorien: Migrant_innen, Menschen mit Behinderung, Frauen und LGBTI*Personen. Antidiskriminierungsberatungsstellen und zielgruppenspezifische Beratungsstellen sollen in ihren Kompetenzen zur Beratung von Arbeitsuchenden gestärkt werden (z. B. Migrationsberatungsstellen, Jugendmigrationsdienste). Da die aktive Arbeitsmarktförderung Angelegenheit des Bundes ist, sollten die erforderlichen finanziellen Ressourcen aus Bundesmitteln zur Verfügung gestellt werden und die vorhandene Beratungsstruktur mit der Beratung und Unterstützung im Bereich der Arbeitsmarktintegration beauftragt werden. Dabei sollte die Vermeidung von Diskriminierung und Ausgrenzung einen besonderen Arbeitsauftrag bilden. Die BA kann die Professionalisierung der Beratungsstellen verbessern, indem sie Schulungen zu den lokalen Programmen und Angeboten für bestimmte Zielgruppen für die Berater_innen anbietet (siehe auch Handlungsempfehlung (3.10)).

9.2.2 Transparenz der Entscheidungen verbessern

Diskriminierungen geschehen meist nicht als bewusste Erniedrigungen. Arbeitsvermittlung und Integration basieren wesentlich auf Einschätzungen und Prognosen über arbeitssuchende Personen. Die Bewertungen und Entscheidungsmotivationen müssen für die Betroffenen vollständig transparent sein, damit sie Diskriminierungen aufdecken und ihnen entgegentreten können (siehe oben, Abschnitt 9.1.3, S. 331). Das Gebot der Transparenz ist durch die Verwaltung (Bundesagentur und Jobcenter) zu erfüllen; daher richten sich die Empfehlungen in diesem Punkt ausschließlich an diese.

Empfehlungen an die Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter

- (2.1) Ablehnungen von Anträgen der Arbeitsuchenden bzw. Leistungsbeziehenden sollen schriftlich begründet werden, auch wenn sie mündlich gestellt und verhandelt wurden.
- (2.2) Ablehnende Ermessensentscheidungen müssen im Detail erkennen lassen, auf welchen Bewertungen, Prognosen und Abwägungen sie beruhen (§ 35 Abs. 1 SGB X) (siehe Abschnitt 5.3.1.3).
- (2.3) Auf den Anspruch auf schriftliche Bescheidung wird öffentlich und gut verständlich hingewiesen, d. h. in mehreren Sprachen, leichter Sprache, Blindensprache und gesprochener Sprache.

9.2.3 Professionalisierung der Mitarbeiter_innen erhöhen

Eine wichtige Ursache für die Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung, sei es die fehlende Individualisierung in der Leistungserbringung oder Probleme aufgrund von Schnittstellen mit anderen Sozialleistungsträgern, besteht in der fehlenden Professionalisierung der Mitarbeiter_innen hinsichtlich der Vermittlungs- und Integrationsarbeit, die im direkten Kontakt mit Arbeitsuchenden sind. Dies hat eine Vielzahl von Untersuchungen über einen langen Zeitraum gezeigt (siehe Abschnitt 4.3.2.2). Erforderlich sind nicht nur individuelle Qualifizierungen beispielsweise zur Vermeidung von Diskriminierungen durch Beschäftigte der Arbeitsvermittlung, sondern auch organisatorische Veränderungen wie interne Spezialisierungen und Fallsupervision.

Empfehlungen an den Gesetzgeber

- (3.1) Die_Der Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) ist inzwischen eine in allen Arbeitsagenturen und Jobcentern etablierte Funktion (siehe Abschnitt 8.3.4.2). Sie sollte weiterentwickelt werden in eine_n Beauftragte_n für Chancengleichheit und zur gleichheitsgerechten Teilhabe. Sie sollte zudem stärker in die Konzeptentwicklung und den Zuschnitt von Maßnahmen, etwa bei der Erstellung des jährlichen Arbeitsmarktprogramms, eingebunden werden. Sie sollte auch an der Personalentwicklung beteiligt werden.
- (3.2) Das Aufgabenspektrum der BCA in Arbeitsagenturen und Jobcentern soll einheitlich geregelt oder im SGB II zumindest nicht eingeschränkter als im SGB III sein. In ihrem klassischen Aufgabenprofil sind BCA der Chancengleichheit von Frauen und Männern verpflichtet. Nach § 385 Abs. 4 SGB III können die Aufgaben der BCA ausgeweitet werden, also sich auf das ganze Spektrum von Diskriminierungsrisiken erstrecken. Dies gilt aber nur für die Arbeitsagenturen, eine Ausweitung der Aufgaben der BCA aus den Jobcentern ist nicht vorgesehen (§ 18e SGB II) (Abschnitt 5.3.3.1).
- (3.3) Je nach spezifischer Bedarfslage wird die Bildung von Beiräten für die Arbeitsagenturen und Jobcenter aus der Zivilgesellschaft angeregt, die z. B. bei der Entwicklung von regionalen Maßnahmen die Belange der verschiedenen von Diskriminierung betroffenen Gruppen einbringen können. Alternativ können zivilgesellschaftliche Vertreter_innen in bereits bestehende Gremien, wie z. B. die Beiräte der Jobcenter, aufgenommen werden. Auch lokale Arbeitskreise zur Arbeitsmarktintegration mit Wohlfahrtsverbänden, Beratungsstellen, Reha-Diensten, Gewerkschaften, Migrationsvereinigungen und Schulträgern können sowohl regionale Bedarfe erfassen als auch Unzufriedenheiten und Problemanzeigen der Betroffenen zeitnah aufgreifen.

Empfehlungen an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter

- (3.4) Die Vorrecherchen zur Dokumentenanalyse, die Dokumentenanalyse zum Fachkonzept selbst sowie die Analyse von Weisungen im Rahmen der Rechtsexpertise haben eine kaum überschaubare Vielzahl von Dienstanweisungen zutage gefördert, die sich in rascher Folge erneuern. Für die Fachkräfte stellt es eine enorme Herausforderung dar, diese Vielzahl und ihre Aktualisierungen zu überblicken. Daraus begründet sich die Handlungsempfehlung, die fachlichen Hinweise einfacher zu gestalten und die Entwicklung von Wissensdatenbanken auszubauen, um einen einfachen, raschen und verlässlichen Zugriff auf die jeweils aktuelle Weisungslage zu ermöglichen. In diesem Zusammenhang wird empfohlen, auf zu viele Detailvorgaben bzw. eine Überregulierung zu verzichten, um Spielräume zugunsten der Kund_innen zu öffnen. Eine korrekte Handhabung von Ermessensspielräumen setzt erfahrene und umfassend geschulte Vermittlungsfachkräfte voraus.
- (3.5) Speziell im Expertenworkshop zu Transgender, aber auch im Expertenworkshop zu behinderten Menschen und bei der Analyse von Schnittstellenproblemen wurde deutlich, dass es Personen mit individuellen Anliegen bzw. speziellen Konstellationen gibt, die einerseits relativ selten vorkommen, andererseits aber ein hohes Spezialwissen erfordern (siehe Abschnitt 3.3, speziell S. 36). Für solche Situationen sollten mehr Sonderzuständigkeiten geschaffen werden und Vermittlungsfachkräfte spezialisiert werden, die in Hinblick auf besondere Lebenslagen und spezielle Vorbildungen geschult werden (z. B. Personen mit ausländischen Hochschulabschlüssen, anerkannte Flüchtlinge, Personen in gewaltgeprägten Lebensverhältnissen, Ausbildungsuchende ab 25 Jahre, Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen). Es sollte darauf geachtet werden, dass keine neuen Stereotype gebildet werden, sondern besonders qualifizierte Vermittlungsfachkräfte dann eingeschaltet werden, wenn besondere Vermittlungsanforderungen in Hinblick auf eine Lebenslage auftreten oder die Leistungsberechtigten eine spezialisierte Fachkraft wünschen. Auch hier sollten Wissensdatenbanken entwickelt werden.
- (3.6) Als eine Barriere der Personalentwicklung wurde die hohe Fluktuation in Verbindung mit einem hohen Anteil befristeter Verträge von Vermittlungsfachkräften identifiziert (siehe Abschnitt 4.3.2.2). Da mit dem Weggang von Beschäftigten nach Auslaufen der befristeten Verträge das Spezialwissen der betreffenden Mitarbeiter_innen häufig verloren geht, soll es durch langfristige Arbeitsverträge erleichtert werden, Spezialwissen zu Vermittlungsanforderungen in Hinblick auf bestimmte Diskriminierungskategorien zu generieren.
- (3.7) Die bestehenden Fortbildungen sollten stärker als bisher auf Diskriminierungsrisiken, auf besondere Bedarfe und angemessene Vorkehrungen im Zusammenhang mit Diskriminierungsrisiken ausgerichtet werden (siehe Glossar, S. 339). Neben der Vermittlung von Kompetenzen zum Erkennen und Vermindern von Diskriminierungsrisiken und zu interkultureller Kommunikation sollten auch die Wissensgrundlagen in diskriminierungsrelevanten Themen verbessert werden, z. B. zum Islam, zu Wandlungsprozessen im Alter, zu Transgender. Dies kann sowohl durch die Entwicklung eigenständiger Fortbildungsangebote als auch durch die Integration entsprechender Inhalte in bereits bestehende Schulungsangebote geschehen (siehe Abschnitt 8.3.5).
- (3.8) Die Professionalisierung wird weiterhin gestärkt, wenn kollegiale Fallberatungen von „schwierigen Fällen“ regelmäßiger Bestandteil von Arbeitsbesprechungen werden. Anhand ausgewählter Beratungsfälle lassen sich die Grundsätze von nicht diskriminierendem Handeln und die Erfahrungen der Integrationsfachkräfte kollektiv austauschen. Möglichkeiten der Supervision (Reflexion der eigenen Praxis unter Anleitung besonders qualifizierter Mitarbeiter_innen) sollen ausgebaut werden (siehe Abschnitt 8.3.5).

Empfehlungen an die Zivilgesellschaft

- (3.9) Professionalisierung erschöpft sich nicht in Qualifikationen und Kompetenzen, sondern umfasst auch eine beständige Reflexion und Weiterentwicklung fachlicher Standards. Eine wichtige Rolle spielen hierbei Berufsverbände (siehe Abschnitt 4.3.3.2, speziell S. 87). Fachkräfte der Arbeitsvermittlung, Fallmanager_innen und fachlich mit verwandten Aufgaben Beschäftigte der öffentlichen Arbeitsvermittlung sollten in ihrer professionsbezogenen Selbstorganisation unterstützt werden, indem ein Berufsverband gegründet wird oder bestehende Arbeitsgruppen in bereits bestehenden Berufsverbänden in ihrer Weiterentwicklung gefördert werden. An einem Berufsverband „Arbeitsvermittlung“ sollten sich auch Wissenschaftler_innen sowie Hochschullehrer_innen beteiligen, um sowohl fachliche Impulse zu setzen als auch hohe fachliche Standards und Erfahrungen der Praxis bereits mit der Ausbildung des Fachkräftenachwuchses zu vermitteln.
- (3.10) Auch die Beratungsstellen (Antidiskriminierungsberatungsstellen, trägerunabhängige Beratungsstellen) sollten professionalisiert werden, etwa indem sie einheitlichen Mindeststandards in der Beratung folgen, die Vernetzung untereinander und mit staatlichen Stellen befördert und ihre Arbeit verstetigt wird (siehe auch Handlungsempfehlung (1.14)).

9.2.4 Kennzahlensteuerung weiterentwickeln und sorgfältig überwachen

Kennzahlen wirken zweischneidig: Sie können einerseits bewussten und unbewussten Strategien des *Creaming* und auch unmittelbarer Diskriminierung entgegenwirken. Zum anderen können sie organisatorische und institutionelle Diskriminierung auslösen; durch Überregulierung können Kennzahlensysteme widersprüchlich werden und dadurch an Lenkungsstärke einbüßen. Die anhand der Zielvereinbarungen im SGB II zwischen BMAS und BA erkennbaren positiven Entwicklungen sollten auf weitere Bereiche übertragen und weiterentwickelt werden (Ausdifferenzierung des Kennzahlensystems, stärkere Gewichtung qualitativer Indikatoren, Rücknahme der Quantifizierung, Rechenschaft zur Zielerreichung im Jahresbericht, Transparenz) (siehe Abschnitt 9.1.3, speziell S. 332).

Empfehlungen an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter

- (4.1) Die bestehenden Steuerungsinstrumente sind hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Diskriminierungsrisiken laufend zu überprüfen und ggf. anzupassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich der Diskriminierungsschutz nicht (nur) durch Kennzahlensysteme, sondern ebenso durch professionelle Mitarbeiter_innen, funktionierende Beschwerdestellen und paritätische Beiräte bei Arbeitsagenturen und Jobcentern verbessern lässt. Nicht vom Kennzahlensystem allein, sondern von seiner Handhabung durch professionelle Fach- und Führungskräfte und durch seine Einbettung in diskriminierungspräventive Organisationsstrukturen ist ein funktionierender Diskriminierungsschutz zu erwarten.

Empfehlungen an Bund und Länder

- (4.2) Die Zielvereinbarungen im SGB II mit den zugelassenen kommunalen Trägern sollten analog zu den Zielvereinbarungen des BMAS mit der BA weiterentwickelt werden. Sie sollen durch einen jährlichen Bericht zur Zielerreichung ergänzt werden. Hierfür soll ein Dialogprozess zwischen Bund, Ländern und den zugelassenen kommunalen Trägern genutzt werden (siehe Abschnitt 6.3).

9.2.5 Zusammenarbeit an Schnittstellen verbessern

Arbeitsuchende haben häufig wegen oder in Hinblick auf eine oder mehrere Diskriminierungskategorien mit Schnittstellen zu anderen Leistungsträgern, Behörden und sozialen Diensten zu tun. Dies wurde im Abschnitt 3.4 am Beispiel von Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen dargestellt, die mit Gesundheitsdienstleistern, Sozialämtern, (anderen) Sozialversicherungsträgern und Integrationsämtern zu tun haben. Die Zusammenarbeit mit Schnittstellen geht aber weit darüber hinaus:

- in Hinblick auf die ethnische Herkunft u.a. mit der Ausländerbehörde, dem BAMF, der Zentralen Auslands- und Fachvermittlung der BA (ZAV) wegen einer Beschäftigungserlaubnis, den Herkunftsbotschaften, den Migrationsdiensten, Integrationskursträgern;
- in Hinblick auf das Geschlecht, die geschlechtliche oder sexuelle Orientierung u.a. mit Gesundheitsdiensten, Jugendämtern, Frauenhäusern, Schwangerschaftsberatungsstellen, Sozialämtern;
- in Hinblick auf das Alter u.a. mit Jugendämtern, Jugendhilfeeinrichtungen, Jugendwerkstätten, Gesundheitsdiensten;
- in Hinblick auf die soziale Herkunft u.a. mit Sozialämtern, Wohnungsloseneinrichtungen.

Funktioniert die Kooperation zwischen den verschiedenen Beteiligten nicht, dann besteht das Risiko, dass die besonderen Bedarfe im Zusammenhang mit einem Diskriminierungskriterium nicht angemessen berücksichtigt werden, dass sich Verfahrensabläufe wegen der Beteiligung anderer Einrichtungen verlangsamen und damit ungünstig auf das Ziel der gleichberechtigten Integration in den Arbeitsmarkt auswirken (siehe Abschnitt 9.1.3, speziell S. 333). Der Dialog mit der Zivilgesellschaft entspricht den Vorgaben der EU-Antidiskriminierungsrichtlinien (Art. 12 RL 2000/43/EG, Art. 14 RL 2000/78/EG, Art. 22 RL 2006/54/EG).

Empfehlungen an den Gesetzgeber

- in Hinblick auf alle Diskriminierungsrisiken:
 - (5.1) Die Zuständigkeitsregelungen innerhalb der Arbeitsverwaltung sind schwer erkennbar (siehe Abschnitt 5.3.1.3 am Beispiel Aufstocker_innen und jungen Menschen vor und in Ausbildung, 5.3.2.3 am Beispiel der arbeitssuchenden Unionsbürger_innen). Mangelnde Systemkenntnisse erschweren den Zugang besonders für Zugewanderte, junge Menschen, Menschen mit psychischen Behinderungen und Menschen mit geringen Bürokratienkenntnissen. Die Schaffung einer gemeinsamen Anlaufstelle für Arbeitsuchende, welche die Zuständigkeiten nach SGB II und SGB III (sowie § 13 (Jugendsozialarbeit) SGB VIII) klärt, Anträge entgegennimmt und Termine zur persönlichen Beratung, zum Profiling und zur Eingliederungsplanung vergibt und den Kontakt zur zuständigen Integrationsfachkraft vermittelt, kann den Zugang erleichtern.
- in Hinblick auf einzelne Diskriminierungsrisiken:

Behinderung

- (5.2) Doppelzuständigkeit von Jobcentern (Entscheidungsträger) und Arbeitsagenturen (Reha-Träger) im Bereich der Teilhabe am Arbeitsleben sollen beseitigt werden, da sie zu intransparenten Entscheidungsabläufen führt, die kontinuierliche Beteiligung der Leistungsberechtigten

erschwert und die Einleitung der erforderlichen Maßnahmen zur Teilhabe verzögert (siehe Abschnitt 5.3.1.3).

- (5.3) Klärung des Zugangs von voll erwerbsgeminderten Personen zu allen Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben durch Einfügung einer Anspruchsgrundlage im SGB III, da allein die Aufgabenbeschreibung in § 104 SGB IX für den Zugang zu Leistungen nicht ausreicht (siehe Abschnitt 5.3.4.2). Die Herstellung, Verbesserung und Wiederherstellung der Beschäftigungsfähigkeit sollte in § 1 Abs. 2 Nr. 2 SGB III aufgenommen werden, um die Übereinstimmung mit § 112 Abs. 1 SGB III herzustellen.
- (5.4) Für Personen, die aufgrund einer revidierbaren vollen Erwerbsminderung (z.B. nach Geschlechtsumwandlung, psychischen oder onkologischen Erkrankungen) für die Existenzsicherung nach SGB XII dem Zuständigkeitsbereich des Sozialamts zugeordnet sind, sollte eine Verpflichtung zur Förderung der Wiederherstellung der Erwerbsfähigkeit in Kooperation mit der BA unter Berücksichtigung der Neigung und Leistungsfähigkeit der Leistungsempfänger_innen aufgenommen werden (siehe auch unten, Empfehlung (5.12)).

Empfehlungen an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter

■ in Hinblick auf alle Diskriminierungsrisiken:

- (5.5) Mit besonderem Nachdruck ist darauf hinzuwirken, dass Jobcenter bei ungeklärtem Leistungsanspruch nicht an die Arbeitsagenturen weiterverweisen sollen (und erst recht nicht – gegen geltendes Recht – Antragstellende nach Hause schicken dürfen, wie es laut Berichten aus Antidiskriminierungsberatungsstellen durchaus vorkommt, siehe Abschnitt 3.2, speziell S. 29). Vielmehr ist umgehend die Zuständigkeit zu prüfen und bei Nichtzuständigkeit selbst die Übernahme durch die Arbeitsagentur abzuklären und die Kund_innen an eine_n namentlich bestimmte_n Mitarbeiter_in weiterzuleiten (siehe Abschnitt 3.2, speziell S. 29).
- (5.6) Intensivierung der Aufklärung nach § 13 SGB I. Hierfür sind lokale Schulungsangebote der Arbeitsagenturen und Jobcenter zu Projekten und Programmen der JC und der AA für Beratungsstellen, soziale Dienste und Religionsgemeinschaften zu entwickeln (siehe auch Empfehlung 1.6 sowie 1.7).

■ in Hinblick auf bestimmte Diskriminierungsrisiken:

Geschlecht

- (5.7) Frauen in gewaltbelasteten Situationen und in Schwangerschaften haben ein besonderes Risiko, aus der Arbeitsförderung herauszufallen. Daher sollen die Arbeitsagenturen und Jobcenter persönliche Ansprechpartner_innen für Frauenhäuser und Schwangerschaftsberatungsstellen einrichten.

Ethnische Herkunft (teilweise auch bezogen auf Alter und soziale Herkunft)

- (5.8) Die Datenabfrage bei der Ausländerbehörde (unter Wahrung des Datenschutzes) soll beschleunigt werden, z. B. durch Online-Formulare. Über eine Online-Abfrage sollen freie Plätze bei den Integrationskursträgern sowie eine Online-Prüfung der Teilhabeberechtigung beim BAMF ermittelt werden.

- (5.9) Die Arbeitsverwaltung kann Diskriminierungen am Arbeitsmarkt wegen der ethnischen Herkunft entgegenwirken, wenn sie in Kooperation mit dem BAMF den Zugang zu den Integrationskursen verbessern und das formelle Lernen mit informellen Lernerfahrungen verzahnen würde. Eine vereinfachte und zugleich verbindliche Regelung in der Integrationskursverordnung wäre dafür hilfreich (siehe Abschnitt 5.3.2.3).
- (5.10) Die Kooperation mit den Jugendämtern soll verbessert werden, auch im Bereich der Leistungen nach § 16h SGB II (Förderung schwer erreichbarer junger Menschen) sowie die Entwicklung gezielter Angebote für unbegleitete Minderjährige (siehe Abschnitt 5.3.5.2).
- (5.11) Vermittlungsfachkräfte und Fallmanager_innen sollen in Wohnungsloseneinrichtungen, Jugendhilfeeinrichtungen, Flüchtlingsunterkünften über das Leistungsangebot der Arbeitsförderung informieren (siehe Empfehlung 5.5).

Behinderung

- (5.12) Es sind Beratungsangebote für voll erwerbsgeminderte Leistungsberechtigte einzurichten, die noch nicht das Rentenalter erreicht haben, einschließlich einer Eingliederungsplanung und eventuell einer Planung eines trägerübergreifenden Budgets (siehe Abschnitt 5.3.5.1). Die Eingliederungsplanung hat für Personen im Leistungsbezug nach SGB XII oder SGB IX in enger Zusammenarbeit mit den Trägern der Sozialhilfe zu erfolgen (siehe auch Empfehlung an den Gesetzgeber unter (5.4)). Personen, die während einer psychischen Erkrankung oder nach einer Geschlechtsumwandlung noch nicht wieder erwerbsfähig sind, können so frühzeitig für den beruflichen Wiedereinstieg gefördert werden (betrifft auch Diskriminierungsrisiken aufgrund der sexuellen Orientierung).
- (5.13) Die Zusammenarbeit mit den gemeinsamen Servicestellen und unabhängigen Beratungsstellen für Menschen mit Behinderungen ist zu verbessern, Informationen von Förderschüler_innen und ihren Eltern über die Beratungs- und Unterstützungsangebote sind zu liefern und die Beauftragung der Integrationsfachdienste (IFD) ist zu gewährleisten (siehe Empfehlung (1.3)).
- (5.14) Die Zusammenarbeit mit allen lokalen Sozialdiensten zum Aufbau eines Pools von Dolmetscher_innen und Gebärdendolmetscher_innen ist zu verbessern, um Anspruchstellende nicht wegen Verständigungsproblemen von einer zeitnahen Beratung, von Profiling und Integrationsplanung auszuschließen (siehe Empfehlung (1.5) und (1.10)).

9.2.6 Vermeidung von Ausgrenzung wegen eines Diskriminierungskriteriums

Bestimmte Personengruppen werden vom Gesetzgeber von Leistungen ausgenommen. Betroffen sind hier vor allem Menschen nichtdeutscher Herkunft. Für Leistungsverweigerungen kann es gesetzlich legitimierte Gründe geben, z.B. wenn sich Personen nur ganz vorübergehend in Deutschland aufhalten oder voraussichtlich keine Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt mehr aufnehmen können. In einigen Fällen erfolgen die rechtlichen oder faktischen Ausgrenzungen jedoch ohne ausreichende Rechtfertigung.

Empfehlungen an den Gesetzgeber

■ in Hinblick auf bestimmte Diskriminierungsrisiken:

Alter

- (6.1) Abzuschaffen ist § 12a SGB II, der zur vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersrente auch dann verpflichtet, wenn Personen ab 63 Jahren noch in Arbeit vermittelt werden möchten und damit auch ihre Alterssicherung stärken wollen (siehe Abschnitt 5.3.5.1).
- (6.2) Die besonderen Sanktionsregelungen im Zusammenhang mit der Integration in den Arbeitsmarkt für Personen unter 25 Jahren sind abzuschaffen. Abweichend von anderen erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden mit abgestuften Sanktionen ist für Jugendliche vorgesehen, dass bei wiederholten Pflichtverletzungen das ALG II stets vollständig wegfällt (§ 31a Abs. 2 SGB II). Die Verschärfung der Sanktionen erfolgt allein wegen des Alters und stellt eine ungerechtfertigte Altersdiskriminierung dar. Faktisch grenzt es überproportional viele junge Menschen aus der Arbeitsmarktintegration aus, weil sich viele sanktionierte junge Menschen der weiteren Vermittlung entziehen (siehe Abschnitt 4.3.3.6 sowie 5.3.5.2).
- (6.3) Generell sollte der Begriff der „jungen Menschen“ zur Vermeidung von Diskriminierungen wegen des Alters und von intersektionellen Diskriminierungen ersetzt werden durch eine Beschreibung der Lebenslage oder des Bedarfs, der mit einer bestimmten Altersgrenze gemeint ist, etwa bei der Berufseinstiegsförderung (siehe Abschnitt 5.3.5.1).

Behinderung

- (6.4) Der Rechtsanspruch auf Leistungen zur Teilhabe (siehe Glossar, S. 344) und zur Inanspruchnahme eines Integrationsfachdienstes sollte unmissverständlich geregelt werden, weil viele Menschen mit Behinderung ihre Rechte nicht kennen und viele Vermittlungsfachkräfte nur die allgemeinen Eingliederungsleistungen anbieten, auch wenn diese im konkreten Einzelfall nicht ausreichen. Vorzusehen ist darüber hinaus ein Rechtsanspruch auf Mobilitätshilfen, wenn diese zwar nicht für die Arbeitsaufnahme, aber für die Vereinbarkeit der Kinderbetreuung mit der Erwerbstätigkeit erforderlich sind. Wenn Eltern mit körperlichen Behinderungen eine Berufstätigkeit aufnehmen wollen und dafür ihre (nicht behinderten) Kinder zu einer Tagesbetreuung oder Kita bringen müssen, erhalten sie keine Leistungen für ein Fahrzeug, wenn dieses nicht für die Arbeitsaufnahme selbst benötigt wird (§ 33 Abs. 8 Nr. 1 SGB IX i. V. m. § 3 Kraftfahrzeughilfe-Verordnung).

Ethnische Herkunft (auch in Verbindung mit sozialer Herkunft und Geschlecht)

- (6.5) Die berufsvorbereitenden Leistungen des SGB III (§ 51 SGB III) sollen auch zur Vorbereitung schulischer Ausbildungen und Hochschulausbildungen eingesetzt werden. Betroffen sind besonders Zuwanderer_innen, die vor einer Ausbildung sprachliche Förderung und finanzielle Hilfen für die Anerkennung ausländischer Schulabschlüsse (§ 44 SGB III) benötigen. Derzeit können diese Leistungen nur zur Vorbereitung einer betrieblichen Berufsausbildung eingesetzt werden.
- (6.6) Leistungsansprüche für Berufsrückkehrer_innen sollen auf berufliche Späteinsteiger_innen unabhängig von der bisherigen Berufstätigkeit im In- oder Ausland erweitert werden.

- (6.7) Europarechtswidrige Lücken beim Zugang zur Arbeitsförderung sind zu schließen. Bislang haben Unionsbürger_innen, die als Auszubildende beschäftigt werden, nur unter zusätzlichen Voraussetzungen (Daueraufenthalt, Familienangehörige von Arbeitnehmer_innen, Vorbeschäftigung) einen Anspruch auf Berufsausbildungshilfe, was eine europarechtswidrige Diskriminierung ist. Fehlende Angebote der aktiven Arbeitsmarktförderung an arbeitssuchende Unionsbürger_innen verstoßen gegen den Gleichbehandlungsanspruch für Arbeitssuchende nach Art. 5 VO 492/2011 und damit auch gegen das Diskriminierungsverbot nach Art. 45 AEUV. Empfohlen wird außerdem die Einrichtung einer Anlaufstelle bei den Arbeitsagenturen für spezielle Zielgruppen, vergleichbar den Integration Points für Geflüchtete, die Unionsbürger_innen den Zugang zur Arbeitsförderung erleichtern würde (siehe Abschnitt 5.3.2.3).

Empfehlungen an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter

— in Hinblick auf mehrere Diskriminierungsrisiken:

- (6.8) Vermittlungsfachkräfte sollten in regelmäßigen Abständen über bestehende Rechtsansprüche auf Maßnahmen zur Teilhabe am Arbeitsleben (Behinderung), Berufsrückkehrer_innen (Geschlecht) und europarechtliche Ansprüche auf Eingliederungsleistungen (Art. 5 VO (EU) Nr. 492/2011) informiert werden.

— in Hinblick auf bestimmte Diskriminierungsrisiken:

Ethnische Herkunft

- (6.9) Die Vorgaben, dass die Angebote der Arbeitsmarktintegration in vollem Umfang auch an Unionsbürger_innen ohne Geldleistungsansprüche zu richten sind, sind einzuhalten (siehe Abschnitt 5.3.2.3).

Alter

- (6.10) Die Altersgrenze von 25 Jahren soll aus den Dienstanweisungen und Fachlichen Hinweisen entfernt werden; die Berufseinstiegsförderung ist ausschließlich von dem bisher noch nicht erfolgten oder gelungenen Berufseinstieg abhängig zu machen (siehe Empfehlung 6.3).
- (6.11) Durch Dienstanweisungen und Fachliche Hinweise ist klarzustellen, dass Personen bis zum Rentenalter einen Anspruch auf Vermittlung haben und Eingliederungszuschüsse nach § 88 SGB III auch für Personen ab dem 58. Lebensjahr erbracht werden können.

Empfehlungen an Bund und Länder

- (6.12) Integrationsprojekte (zukünftig Inklusionsprojekte nach § 215 BTHG-E) sollen ausgebaut werden. Im Entwurf des Bundesteilhabegesetzes (BTHG) ist bereits die Erweiterung des Kreises der Anspruchsberechtigten vorgesehen. Zur Realisierung müssen jedoch vor allem Bundes-, aber auch Landesmittel zur Verfügung gestellt werden, um sowohl spezielle Abteilungen bei größeren Unternehmen als auch kleinere Handwerks- und Dienstleistungsbetriebe mit Anschubhilfen, Beratungen und der Finanzierung von Sozialarbeiter_innen zu unterstützen (siehe Abschnitt 5.3.4.3).

9.2.7 Rechtsschutz gegen Diskriminierung stärken

Derzeit sind Leistungsberechtigte für den Rechtsschutz bei unmittelbaren und mittelbaren Diskriminierungen sowie (sexuellen) Belästigungen auf Klagen wegen Amtspflichtverletzungen vor den Zivilgerichten, in den wenigen Fällen der nachträglichen Wiederherstellung einer rechtmäßigen Leistungssituation auf den sozialrechtlichen Herstellungsanspruch gegenüber der Arbeitsverwaltung und in den Fällen legislativen Unrechts auf den europäischen Staatshaftungsanspruch angewiesen. Ein Anspruch auf diskriminierungsfreie Leistung ist hingegen gerichtlich kaum durchsetzbar (siehe Abschnitt 5.3.1.4).

Die Interviews mit den Fachkräften in Antidiskriminierungsberatungsstellen haben gezeigt, dass gerichtlicher Rechtsschutz für viele Menschen mit zu hohen Hürden verbunden ist und als zu konfrontativ erlebt wird (Abschnitt 3.2). Deshalb bedarf ein effektiver Diskriminierungsschutz konsensueller Instrumente.

Empfehlungen an den Gesetzgeber

- (7.1) Das SGB kennt bislang als eigene Schadensersatzregelung nur § 82 SGB X bei Verletzung des Datenschutzes, welcher ebenfalls dem Schutz eines Persönlichkeitsrechts dient. Der Anspruch auf sozialrechtlichen Schadensersatz wegen Diskriminierung durch Mitarbeiter_innen der Sozialleistungsträger sollte ins SGB X aufgenommen werden und damit der Rechtsweg zu den Sozialgerichten nach Sozialgerichtsgesetz (SGG) eröffnet werden. Der Zugang kann für Geschädigte auf diese Weise gegenüber dem derzeit durch den Amtshaftungsanspruch nach § 839 BGB vorgegebenen Zivilprozess deutlich erleichtert werden. Das Sozialgerichtsverfahren wird bestimmt durch den Amtsermittlungsgrundsatz, nachdem das Gericht den Sachverhalt von sich aus aufklärt, wohingegen im Zivilverfahren nur das Vorbringen der Verfahrensbeteiligten berücksichtigt werden darf. So können Klageanträge auch ohne anwaltlichen Beistand mündlich bei der Rechtsantragsstelle der Sozialgerichte gestellt werden. Auch ist das Sozialgerichtsverfahren für die Bürger_innen kostenfrei.
- (7.2) Verletzungen des Diskriminierungsverbotes sollten zusätzlich verschuldensunabhängig und unabhängig von einem materiellen Schaden entschädigt werden. Gerade bei sozialen Dienstleistungen lassen sich oft keine materiellen Schäden nachweisen, sodass Verletzungshandlungen ohne Sanktion bleiben und die Betroffenen keinen Ausgleich für die Verletzung ihres Persönlichkeitsrechts erhalten würden. Der Anspruch ist auch erforderlich, weil die diskriminierende Wirkung von Regelungen und Abläufen ohne ein bewusstes Handeln bestimmter Personen derzeit nicht sanktioniert werden kann (siehe Abschnitt 5.3.1.4). Dieser Anspruch ist im Zusammenhang mit dem Schadensersatzanspruch im SGB X zu regeln und sollte der Regelung in § 15 Abs. 2 AGG entsprechen.
- (7.3) Das Diskriminierungsverbot bei der Gesetzesanwendung (§ 33c SGB I) soll auf alle Diskriminierungskriterien erweitert werden und um eine Regelung ergänzt werden, nach der, soweit Tatsachen für eine Diskriminierung sprechen, gesetzlich vermutet wird, dass die belastende Entscheidung auf der Diskriminierung beruht. Dadurch entsteht eine materielle Beweislastumkehr, die den Leistungsträger verpflichtet, nachzuweisen, dass die Leistung ohne eine Diskriminierung auch nicht zu bewilligen gewesen wäre. Gelingt der Nachweis nicht, so reduziert sich der an sich bestehende Ermessensspielraum des Leistungsträgers und es entsteht ein Leistungsanspruch (siehe Abschnitt 5.3.1.4).
- (7.4) Die Kurzfallstudien in Arbeitsagenturen und Jobcentern haben gezeigt, dass in den Einrichtungen bereits ein Beschwerdemanagement existiert (Abschnitt 8.3.3). Die Einrichtung von Beschwerdestellen sollte im SGB III und SGB II verbindlich vorgeschrieben werden und bestimmten Anforderungen genügen (siehe Kasten) (Abschnitt 5.3.1.4):

Anforderungen an Beschwerdestellen bei Arbeitsagenturen und Jobcentern

- Die Beschwerdestelle soll leicht erreichbar sein (z. B. direkt in der Agentur/dem Jobcenter) und soll auch mündliche Beschwerden entgegennehmen.
- Die Beschwerdestelle soll das Recht erhalten, von allen Ebenen der Organisation Auskünfte und Stellungnahmen einzuholen.
- Mitarbeiter_innen der Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter sollen verpflichtet sein, gegenüber der Beschwerdestelle Auskünfte zu erteilen und Stellung zu nehmen.
- Die Beschwerdestelle soll das Recht erhalten, Vorschläge zu unterbreiten, Mediationen anzubieten und eine Schlichtungsstelle anzurufen.
- Die Beschwerdestelle soll weisungsunabhängig und nur gegenüber dem Verwaltungsrat der Bundesagentur sowie dem Sozialdezernat der Kommune rechenschaftspflichtig sein.
- Die Beschwerdestelle soll mit Beschäftigten der Arbeitsagenturen bzw. Jobcenter sowie BCA und Behindertenbeauftragten besetzt sein.
- Die Beschwerdestelle soll auch Diskriminierungsbeschwerden in Bezug auf Stellenangebote bearbeiten, die von der BA vermittelt wurden. Die Beschwerdestelle berät und unterstützt Betroffene und leitet sie, soweit erforderlich und gewünscht, an Antidiskriminierungsstellen weiter.

(7.5) Empfohlen wird die Einrichtung einer Schlichtungsstelle bei der Antidiskriminierungsstelle des Bundes in Anlehnung an § 16 BGG. Die ADS Bund ist für diese Aufgabe besonders geeignet, weil sie unabhängig und in Hinblick auf alle in § 1 AGG genannten Diskriminierungsgründe beauftragt ist (§ 27 Abs. 1 AGG). Die gütliche Beilegung von Diskriminierungsvorwürfen zwischen den Beteiligten gehört zu ihrer ausdrücklichen Aufgabenzuweisung (§ 27 Abs. 2 Nr. 3 AGG). Auch in mehreren anderen europäischen Staaten (Equality Tribunal in Irland, Gleichbehandlungskommission in Österreich) wird die Streitschlichtung durch landesweite Antidiskriminierungsstellen übernommen. Das Schlichtungsverfahren ist auf eine konsensuale Streitbeilegung ausgerichtet und kann nur außerhalb der Arbeitsverwaltung eingerichtet werden. Für viele Menschen sind Klageverfahren zu aufwendig und risikoreich, sodass sie auf Rechtsmittel verzichten, obwohl sie sich diskriminiert fühlen. Das Schlichtungsverfahren ist kostenfrei, unparteiisch und freiwillig durchzuführen. Die Fristen für ein Widerspruchsverfahren sollten bis zum Ende des Schlichtungsverfahrens ausgesetzt sein. Die Schlichtungsstelle kann einen Schlichtungsvorschlag erarbeiten, welcher auch eine Entschädigungszahlung für Verletzungen der Persönlichkeitsrechte durch Diskriminierungen umfassen kann und das Verfahren für die Beteiligten verbindlich beendet (Abschnitt 5.3.1.4). Das Schlichtungsverfahren ist unabhängig von einem behördeninternen Beschwerdeverfahren. Es kann von beiden Beteiligten sowohl nach einem ergebnislosen Beschwerdeverfahren als auch ohne ein solches Verfahren eingeleitet werden.

(7.6) Einführung eines Verbandsklagerechts nach dem Vorbild des § 15 BGG (siehe Abschnitt 5.3.1.4 sowie Glossar, S. 345). Die Verbandsklage ermöglicht es insbesondere, Regelungen und Praktiken anzugreifen, ohne dass konkret betroffene Personen benannt oder in das Verfahren involviert werden müssen, und bietet damit den Rahmen, um institutionelle Diskriminierungen einer grundsätzlichen rechtlichen Überprüfung zu unterziehen.

Empfehlungen an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter

- (7.7) Alternativ bzw. ergänzend zur Empfehlung 7.4 (Einrichtung von Beschwerdestellen aufgrund eines Gesetzes) können Bundesagentur und Jobcenter das derzeitige Beschwerdemanagement freiwillig und selbstständig zu Beschwerdestellen ausbauen, die die im Kasten beschriebenen Merkmale erfüllen.

Empfehlungen an Bund und Länder

- (7.8) Ausbau eines flächendeckenden Netzes unabhängiger Beratungsstellen durch finanzielle Förderungen. Die Beratungsstellen erhalten im Rahmen der Mittelbewilligung den Auftrag, Beschwerdeführer_innen im Beschwerdeverfahren zu beraten, zu unterstützen und zu begleiten und in geeigneten Fällen, insbesondere, wenn keine geschädigten Personen existieren, Verbandsklagen einzuleiten, sofern eine Verbandsklagemöglichkeit besteht.

9.2.8 Der Herausbildung stereotyper Arbeitsmarktsegmente gegensteuern

Trotz politischer Leitbilder, internationaler Vorgaben durch die „Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women“ (CEDAW) und gesetzlicher Förderpflichten bleibt der Arbeitsmarkt geschlechtsspezifisch segmentiert und erlebt gerade aktuell eine weitere migrationsspezifische Aufteilung. Hierauf hat vor allem der Expertenworkshop zur Migration hingewiesen (Abschnitt 3.3). In besonderem Maße sind Tätigkeitsfelder im Reinigungsgewerbe und im Pflegesektor betroffen. Aber auch im Bereich der Qualifizierung für Handwerk, Technik und Naturwissenschaften bewegt sich nur wenig, um geschlechterstereotype Arbeitsmarktsegmentierungen abzubauen. Die im Entwurf des Entgelttransparenzgesetzes enthaltene Ergänzung zu § 29 SGB III verpflichtet zu einer geschlechtersensiblen Beratung und dazu, „das Berufswahlspektrum von Frauen und Männern zu erweitern“. Diese Regelung sollte auf den Rechtsbereich des SGB II erstreckt werden und durch konkrete Anreize der Leistungsträger umgesetzt werden.

Empfehlungen an den Gesetzgeber

in Hinblick auf das Diskriminierungsrisiko aufgrund des Geschlechts:

- (8.1) Die Aus- und Weiterbildung von Frauen in Handwerk und Technik soll durch besondere gesetzliche Leistungen gefördert werden.

Empfehlungen an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter

in Hinblick auf das Diskriminierungsrisiko aufgrund des Geschlechts sowie der ethnischen Herkunft:

- (8.2) Es darf keine einseitige Ausrichtung der Beratung und Förderung von Frauen in Richtung auf das Reinigungsgewerbe und den Pflegesektor erfolgen.
- (8.3) Ausbildungsmaßnahmen im Pflegebereich sollten auf eine paritätische Geschlechterbeteiligung ausgerichtet sein.

- (8.4) Geflüchteten und zugewanderten Frauen sollten immer auch Optionen außerhalb des Pflegesektors angeboten werden. Ein Beschäftigungs- bzw. Qualifizierungsangebot für den Pflegesektor soll stets zusammen mit einem weiteren Angebot außerhalb des Pflegesektors unterbreitet werden.

9.2.9 Möglichen Arbeitgeberdiskriminierungen entgegenwirken

Die öffentliche Arbeitsvermittlung hat nicht nur die Aufgabe, gegenüber rat- und arbeitssuchenden Menschen diskriminierungsfrei zu handeln. Sie hat außerdem einen ordnungspolitischen Auftrag: „Die Arbeitsförderung (...) ist so auszurichten, dass sie der beschäftigungspolitischen Zielsetzung der Sozial-, Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung entspricht“ (§ 1 SGB III). Hieraus lässt sich begründen, dass Arbeitsagenturen und Jobcenter einer Arbeitgeberdiskriminierung entgegenwirken sollen. Sofern Stellenanzeigen schriftlich vorgelegt werden, werden sie vom Arbeitgeber-Service (AG-S) bereits auf darin enthaltene Diskriminierungen geprüft. Dennoch können die Vermittlungsfachkräfte in einen Widerspruch geraten zwischen einerseits dem Anspruch, der erste Ansprechpartner für Unternehmen bei Personaldienstleistungen zu sein – und gerade auch Firmen anzusprechen, die sonst nur selten Personaldienstleistungen in Anspruch nehmen – und andererseits ordnungspolitische Ziele auf dem Arbeitsmarkt umzusetzen. Dieser Widerspruch wird von den Vermittlungsfachkräften thematisiert (siehe Abschnitt 8.2.3 sowie zusammenfassend 9.1.3, speziell S. 334), ist aber, wie sich aus der Analyse des Forschungsstands ergibt (siehe Kapitel 4), bislang noch nicht in seinem Ausmaß und seinen Bedingungsfaktoren untersucht. Mit einem professionellen Personal lässt sich diese Grauzone von Diskriminierung eingrenzen (siehe oben, Handlungsempfehlungen (3.1) bis (3.10)). Es besteht darüber hinaus die Gefahr, dass schon in Antizipation schlechter Arbeitsmarktchancen etwa für Ältere, muslimische Frauen oder Trans*Personen eine Arbeitsvermittlung für aussichtslos erklärt wird, ohne dies konkret geprüft zu haben (siehe Abschnitt 3.3 sowie 4.3.3.1). Zudem bedarf es eines Verfahrens zum Umgang mit Diskriminierungsbeschwerden der Arbeitssuchenden bei Einstellungen bzw. in Bezug auf Arbeitgeber (siehe oben, Handlungsempfehlungen zur Beschwerdestelle (7.4) und Schlichtungsstelle (7.5)).

Empfehlungen an den Gesetzgeber/an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter

- (9.1) Die „Grundsätze der Vermittlung“ (§ 36 SGB III) legen fest, dass die Arbeitsagenturen und Jobcenter potenziell diskriminierende Einschränkungen seitens des Arbeitgebers nur dann berücksichtigen dürfen, wenn es sich aus der Art der auszuübenden Tätigkeit ergibt oder diese Einschränkungen nach dem AGG zulässig sind. Es ist dort aber nicht festgelegt, wie diese Prüfungen erfolgen sollen (siehe Abschnitt 5.3.1.1). Die Prüfpflichten nach § 36 Abs. 2 SGB III sollen konkreter ausgestaltet werden. Diese Präzisierung könnte über Durchführungsanweisungen erfolgen.
- (9.2) Den Beschwerdestellen der Arbeitsagenturen und Jobcenter (siehe Handlungsempfehlung (7.4)) sollte auch die Aufgabe zugewiesen werden, Stellenausschreibungen und Einstellungsverfahren unter Beteiligung der Arbeitsagenturen/Jobcenter bei Diskriminierungsvorwürfen zu überprüfen. Zur praktischen Umsetzung könnte innerhalb der Beschwerdestelle ein Ausschuss eingerichtet werden, der die im Kasten benannten Anforderungen erfüllt:

Anforderungen an den Ausschuss zur Überprüfung von Diskriminierungsvorwürfen gegen Arbeitgeber

- Der Ausschuss besteht aus drei Personen, von denen je eine dem Arbeitgeberverband, einer Gewerkschaft und der BA angehört.
- Der Ausschuss überprüft die Stellenanzeigen, beanstandet sie bzw. gibt sie mit der Bitte um Änderung an die ausschreibende Stelle zurück.
- Der Ausschuss berät die Arbeitgeber zu ihren Pflichten nach dem AGG.
- Der Ausschuss nimmt Beschwerden der Arbeitsuchenden zu Diskriminierung im Einstellungsverfahren entgegen, berät die Arbeitsuchenden und leitet sie bei Bedarf an die Stellen weiter, die sie in einem Verfahren oder einer Beschwerde unterstützen können.
- Bei wiederholten Verstößen gegen die Diskriminierungsverbote des AGG kann der Ausschuss der BA vorschlagen, die entsprechenden Arbeitgeber vorübergehend von der weiteren Vermittlung auszuschließen.
- Der Ausschuss sollte der Beschwerdestelle zugeordnet werden.

Empfehlungen an die Bundesagentur für Arbeit und die Jobcenter

- (9.3) Ein pragmatischer Umgang seitens der Vermittlungsfachkräfte mit diskriminierendem Rekrutierungsverhalten von Arbeitgebern kann dazu führen, dass sie Arbeits- und Ausbildungssuchende in ihrem jeweiligen Verantwortungsbereich durch Beratung und Auswahl „passender“ Vermittlungsvorschläge vor Diskriminierungserfahrungen zu „schützen“ versuchen. Solche Praktiken mögen einzelnen Arbeit- oder Ausbildungssuchenden, die nicht in aussichtslose Bewerbungsverfahren geschickt werden, entgegenkommen, reproduzieren und stabilisieren aber andererseits bestehende Diskriminierungsverhältnisse am Arbeitsmarkt. Eine derartige Praxis sollte daher nicht stillschweigend geschehen, sondern in Teambesprechungen oder einer Supervision reflektiert werden (siehe Abschnitte 4.3.3.1 und 8.2.3).
- (9.4) Eine wertschätzende und verständnisvolle Kommunikation in Arbeitsagenturen und Jobcentern zwischen Fachkräften und Arbeitsuchenden ist wichtig. Sie darf nicht dazu führen, dass mit Verweis auf angebliche oder tatsächliche schlechte Vermittlungschancen die Vermittlungsbemühungen eingestellt und Arbeitsuchende entmutigt werden.

9.2.10 Durch Forschung das Wissen um Diskriminierungsrisiken und die Möglichkeiten eines wirksamen Diskriminierungsschutzes weiterentwickeln

Am Ende eines umfangreichen Forschungsberichts über Diskriminierungsrisiken wäre es verlockend zu erfahren, wie verbreitet Diskriminierungen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind, wer betroffen ist, an welchen Gelegenheiten sie sich entzünden, wodurch sie verursacht werden und wie die öffentliche Arbeitsvermittlung im Vergleich zu anderen Ämtern und Behörden – auch im internationalen Vergleich – steht. Doch es ist daran zu erinnern, dass im Zentrum der Studie Diskriminierungsrisiken und nicht faktische Diskriminierungen standen. Auch die Analysen von Diskriminierungsrisiken – dem originären Gegenstand dieser Untersuchung – ist nicht abgeschlossen, wie insbesondere die Literaturanalyse gezeigt hat (siehe Abschnitt 4.4.2), aber etwa auch anhand der Kurzfallstudien deutlich wurde.

Von den im Abschnitt 9.1.3 zusammenfassend benannten Diskriminierungsrisiken scheint eine Analyse des Diskriminierungsschutzes besonders vielversprechend zu sein. Zum einen scheint es sich beim Diskriminierungsschutz um einen Gegenstand zu handeln, der noch nicht weit ausgebaut ist; mehr Wissen darüber könnte also zu einer deutlichen Verbesserung führen. Zugleich ist zu vermuten, dass sich lokale Praktiken des Diskriminierungsschutzes unterscheiden, sodass eine Bestandsaufnahme und ein mit Fallstudien erarbeiteter Vergleich von guten Praktiken weiterführend wären. Zum Dritten ist es unter pragmatischen Gesichtspunkten vorteilhaft, dass sich das Thema des praktizierten Diskriminierungsschutzes gut eingrenzen lässt, was unter der gegenwärtigen Voraussetzung, dass Forschung in den empirischen Sozial- und Rechtswissenschaften projektförmig organisiert ist, ein nicht zu unterschätzender Vorteil ist.

Mit diesen Bemerkungen sollen jedoch andere Fragestellungen und Ansätze nicht als ungeeignet erscheinen. Entscheidend ist, auch die Wissenschaft einzubeziehen in das gesellschaftliche Bemühen, Diskriminierungen zu reduzieren und allen eine dem individuellen Bedarf entsprechende Unterstützung durch die öffentliche Arbeitsvermittlung zukommen zu lassen.

Literaturverzeichnis

Abbott, Andrew Delano (1988): *The system of professions. An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.

ADNB (2013): *Antidiskriminierungsreport 2011–2013*. Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin des Türkischen Bundes in Berlin-Brandenburg. Berlin. Online verfügbar unter http://tbb-berlin.de/downloads_tbb/ADReport_2011–2013.pdf.

Aichele, Valentin (2012): *Barrieren im Einzelfall überwinden: Angemessene Vorkehrungen gesetzlich verankern*. Forum D Nr. 6/2012. www.reha-recht.de.

Alvarez, Rodolfo (1979): *Institutional discrimination in Organizations and Their Environments*. In: Rodolfo Alvarez und Kenneth G. Lutterman (Hrsg.): *Discrimination in organizations*. 1st ed. San Francisco: Jossey-Bass (The Jossey-Bass social and behavioral science series), S. 2–49.

Ames, Anne (2007): *Ich hab's mir nicht ausgesucht – Die Erfahrungen der Betroffenen mit der Umsetzung und den Auswirkungen des SGB II*. Zentrum Gesellschaftliche Verantwortung. Mainz.

Ames, Anne (2008): *Arbeitssituation und Rollenverständnis der persönlichen Ansprechpartner/-innen nach § 14 SGB II*. Hans-Böckler-Stiftung. Düsseldorf.

Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS Bund) (2013): *Diskriminierung im Bildungsbereich und im Arbeitsleben – Zweiter Gemeinsamer Bericht der Antidiskriminierungsstelle des Bundes und der in ihrem Zuständigkeitsbereich betroffenen Beauftragten der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages*. Berlin.

Apel, Helmut; Engels, Dietrich (2013): *Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen*. Endbericht. Institut für Sozialpolitik und Gesellschaftsanalyse. Köln.

Aurich, Patrizia (2011): *Activating the unemployed – directions and divisions in Europe*. In: *European Journal of Social Security* 13 (3), S. 294–316.

Ausschuss zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau (2009): *Abschließende Bemerkungen des Ausschusses zur Beseitigung der Diskriminierung der Frau*. CEDAW/C/DEU/CO/6, Nr. 28.

Axer, Peter (2009): *Soziale Gleichheit – Voraussetzung oder Aufgabe der Verfassung?* In: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDStRL)* 68, S. 177ff.

Baer, Susanne (2002): *„Ende der Privatautonomie“ oder grundrechtlich fundierte Rechtsetzung? – Die deutsche Debatte um das Antidiskriminierungsrecht*. In: *Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP)*, S. 290–294.

Baer, Susanne (2004): *Europäische Richtlinien gegen Diskriminierung*. In: *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR)* 2004, S. 204–207.

Baer, Susanne (2014): Das Soziale und die Grundrechte. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 1–5.

Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Kotlenga, Sandra; Obermeier, Tim; Pagels, Nils; Wolf, Andreas (2011): Evaluation/Implementationsanalyse zum Projekt „Interne ganzheitliche Unterstützung zur Integration im SGB III“ (PINGUIN): Agenturen Bautzen, Leipzig, Mönchengladbach. Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI). Göttingen.

Baethge-Kinsky, Volker; Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Land, Rainer; Willisch, Andreas; Wolf, Andreas; Kupka, Peter (2007): Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Forschungsbericht 15/2007).

Banafsche, Minou (2012): Die UN-Behindertenrechtskonvention und das deutsche Sozialrecht – eine Vereinbarkeitsanalyse anhand ausgewählter Beispiele (Teil 1). Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), S. 373–379.

Banafsche, Minou (2013): Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Subordination und Koordination – Ausdruck eines alten verwaltungsrechtlichen Diskurses. Soziales Recht (SR), S. 121–139.

Bartelheimer, Peter (2005): Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge. Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung. In: SOFI-Mitteilungen (33), S. 55–79.

Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Kotlenga, Sandra (2012): „Es lässt sich mit allen arbeiten“ PRIMUS – Arbeitsmarktdienstleistung zwischen Vermittlung und Fallmanagement. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Forschungsbericht 05/2012).

Bartelheimer, Peter; Henke, Jutta; Marquardsen, Kai (2014): Qualitative Studie Arbeitgeberservice der Bundesagentur für Arbeit, Endbericht. Soziologisches Forschungsinstitut (SOFI) Göttingen.

basis & woge e.V. (2013): Diskriminierungsreport Hamburg. Fälle aus der Antidiskriminierungsberatung und Handlungsstrategien zum Abbau von Diskriminierung. Hamburg.

Bauer, Jost-Hubertus; Krieger, Steffen (2015): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz. Kommentar. 4. Aufl. München: C.H. Beck.

Bednarek-Gilland, Antje (2015): Fragiler Alltag. Lebensbewältigung in der Langzeitarbeitslosigkeit. Hannover: creo-media.

Behrend, Nicola (2016). In: Reiner Eicher und Wolfgang Schlegel (Hrsg.): SGB III – Arbeitsförderungsrecht. Kommentar mit Nebenrecht. Loseblattwerk. Neuwied: Luchterhand.

Behrend, Olaf; Ludwig-Mayrhofer, Wolfgang; Sondermann, Ariadne; Hirsland, Andreas (2006): Reform der Arbeitsverwaltung: Im Schatten der Aufmerksamkeit – die Arbeitsvermittler. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 21/2006).

Behrens, Beatrix (o.J.): Demographiesensibles Personal- und Diversity Management bei der Bundesagentur für Arbeit. Internetdokument. Online verfügbar unter <http://www.charta-der-vielfalt.de/service/publikationen/jung-alt-bunt/gute-praxis-im-oeffentlichen-sektor-und-im-sozialen-bereich/demographiesensibles-personal-und-diversity-management.html>.

Bergmann, Jan (2016). In: Günter Renner, Jan Bergmann, Klaus Dienelt (Hrsg.): Ausländerrecht. 11. Auflage. München: C.H. Beck.

- Berlit, Uwe (2011): Die besondere Rechtsstellung der unter 25-Jährigen im SGB II. In: info also (2), S. 59-68 (Teil 1), info also (3), S. 124-127 (Teil 2).
- Berlit, Uwe (2014): Kurzanmerkung zu LSG Bayern, Beschluss vom 11.2.2014 – L 7 AS 86/14 B ER. In: info also, S. 123.
- Bernhard, Sarah; Jaenichen, Ursula; Stephan, Gesine (2007): Eingliederungszuschüsse: Die Geförderten profitieren. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 9/2007).
- Bernhard, Stefan; Pongratz, Hans J.; Esser, Carl-Heinrich (2014): Routinen der Gründungsförderung in der Grundsicherung. In: WSI-Mitteilungen 67, S. 218–226.
- Betzelt, Siegfried (2014): Die ‚Aktivierungsstrategie‘ Arbeitsloser ohne Leistungsanspruch – Exklusion statt Inklusion, vor allem von Frauen. In: Sozialer Fortschritt 63 (7), S. 162–170.
- Betzelt, Sigrid; Lange, Joachim; Rust, Ursula (Hrsg.) (2009): Wer wird „aktiviert“ – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II (Loccumer Protokolle, 79/08).
- Bieback, Karl-Jürgen (2006): Beziehen sich die Diskriminierungsverbote der Rahmenrichtlinie 2000/78/EG auch auf das deutsche Sozialrecht? In: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR), S. 143–149.
- Bieback, Karl-Jürgen (2007): Leistungserbringungsrecht im SGB II sowie SGB III und XII – Insbesondere die Verpflichtung zum Einsatz des Vergaberechts. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 505–512.
- Bieback, Karl-Jürgen (2014): Das Erwerbsminderungsrisiko im Übergang von Erwerbstätigkeit zur EM-Rente. Verteilung des Erwerbsminderungsrisikos zwischen den Sozialleistungssystemen und die Abstimmung zwischen den einzelnen Sicherungsformen: Probleme und Forschungsfragen. Berlin.
- Bieback, Karl-Jürgen (2016): Vorzeitige Verrentung von SGB II-Leistungsbeziehern auf Betreiben des Jobcenters. jurisPR-SozR 6.
- Bieback, Karl-Jürgen (2013). In: Maximilian Fuchs (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht. 6. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Bieback, Karl-Jürgen (Stand 2016). In: Alexander Gagel: SGB II / SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Loseblatt-Kommentar. München: C.H. Beck.
- Bieber, Roland; Epiney, Astrid; Haag, Marcel (Hrsg.) (2015): Die Europäische Union. Europarecht und Politik. 11. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Bielefeldt, Heiner (2009): Zum Innovationspotenzial der UN-Behindertenkonvention, Essay des Deutschen Instituts für Menschenrechte. Essay No. 5, 3. aktualisierte und erweiterte Auflage. Berlin.
- Bienert, Claus-Peter (2012): Neue Geschäftsanweisungen der Bundesagentur für Arbeit zum Postnachsendeauftrag und zum Beschäftigungsverbot bei Schwangerschaft. In: info also 30 (6), S. 252–254.
- Bienert, Claus-Peter (2015): Anmerkung zu Landessozialgericht Hamburg, Urteil vom 21.01.2015 – L 2 AL 37/12. In: info also, S. 249-251.

Biewen, Martin; Fitzenberger, Bernd; Osikominu, Aderonke; Völter, Robert; Waller, Marie (2006): Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen beruflicher Weiterbildung in Deutschland. Eine Bestandsaufnahme. In: Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39 (3/4), S. 365–390.

Blau, Peter M. (1955): *The dynamics of bureaucracy*. Chicago: Chicago University Press.

Böhnisch, Lothar; Lösch, Hans (1973): Das Handlungsverständnis des Sozialarbeiters und seine institutionelle Determination. In: Hans-Uwe Otto und Siegfried Schneider (Hrsg.): *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit* (2), S. 21–40.

Böhringer, Daniela; Karl, Ute; Müller, Herrmann; Schröer, Wolfgang; Wolff, Stephan (2012): *Den Fall bearbeitbar halten. Gespräche in Jobcentern mit jungen Menschen*. Leverkusen: Budrich.

Boockmann, Bernhard; Koch, Susanne; Rosemann, Martin; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2010): *Fördern und Fordern aus Sicht der Vermittler*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 25/2010). <http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb2510.pdf>.

Boockmann, Bernhard; Osiander, Christopher; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2013): *Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III (Pilotstudie)*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB Discussion Paper 07/13).

Boockmann, Bernhard; Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2009): *Intensifying the Use of Benefit Sanctions – An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed up Transitions to Employment?* Mannheim (ZEW Discussion Paper, 09-072).

Borowsky, Martin (2014). In: Jürgen Meyer (Hrsg.): *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Bosch, Gerhard (2009): *Berufliche Weiterbildung in Deutschland 1969 bis 2009: Entwicklung und Reformoptionen*. In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan (Hrsg.): *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 94–111.

Bourdieu, Pierre (1983): *Ökonomisches Kapital, kulturelles Kapital, soziales Kapital*. In: Reinhard Kreckel (Hrsg.): *Soziale Ungleichheiten*. (Soziale Welt Sonderband 2). Göttingen, S. 183–198.

Boysen, Sigrid (2012). In: Ingo von Münch und Philip Kunig (Hrsg.): *Grundgesetz-Kommentar*. 6. Auflage. München: C.H. Beck.

Brand, Jürgen (Hrsg.) (2015): *Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung – SGB III. Kommentar*. 7. Auflage. München: C.H. Beck.

Brand, Jürgen (2015). In: Jürgen Brand (Hrsg.): *Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung – SGB III. Kommentar*. 7. Auflage. München: C.H. Beck.

Britz, Gabriele (2014): *Der allgemeine Gleichheitssatz in der Rechtsprechung des BVerfG*. In: *Neue juristische Wochenzeitschrift (NJW)*, S. 346–351.

Brockmann, Judith (2014). In: Olaf Deinert und Felix Welti (Hrsg.): *Stichwort-Kommentar Behindertenrecht (SWK BR)*. Baden-Baden: Nomos.

Brussig, Martin (2015): In die Rente wider Willen? In: WSI-Mitteilungen 68 (6), S. 407–416.

Brussig, Martin; Dittmar, Vera (2010): Aktivierung von Kunden mit Migrationshintergrund durch die Grundsicherungsstellen. In: Matthias Knuth (Hrsg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik – zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder: eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos, S. 131–150.

Brussig, Martin; Knuth, Matthias; Mümken, Sarah (2016): Von der Frühverrentung bis zur Rente mit 67. Der Wandel des Altersübergangs von 1990 bis 2012. Bielefeld: transcript (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 187).

Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela (2011): Eingliederungszuschüsse als Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Eine Implementationsstudie. Bielefeld: Bertelsmann. Online verfügbar unter <http://www.worldcat.org/oclc/745892803>.

Brussig, Martin; Schwarzkopf, Manuela; Stephan, Gesine (2011): Eingliederungszuschüsse: Bewährtes Instrument mit zu vielen Varianten. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 12/2011). <http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb1211.pdf>.

BT-Drs. 13/4941: Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. Entwurf eines Gesetzes zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reformgesetz – AFRG).

BT-Drs. 15/1516: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Vierten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt.

BT-Drs. 16/1780: Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung.

BT-Drs. 16/5807: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Sechster Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).

BT-Drs. 17/254: Gesetzentwurf der Fraktion der SPD. Entwurf eines... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3 Absatz 3 Satz 1).

BT-Drs. 17/472: Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Barbara Höll et al. (Fraktion Die Linke). Entwurf eines... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3 Absatz 3 Satz 1).

BT-Drs. 17/88: Gesetzentwurf der Abgeordneten Volker Beck et al. (Fraktion Bündnis 90/Die Grünen). Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 3 Absatz 3 Satz 1).

BT-Drs. 18/5100: Kombiniertes siebter und achter Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 05.06.2015.

Bundesagentur für Arbeit – Geschäftsbereich Personal/Organisationsentwicklung (2012): Leitfaden Diversity Management. Handlungsempfehlung zum Aufbau eines Diversity Managements in der Bundesverwaltung.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2010): Beauftragte für Chancengleichheit, Aufgaben und Auftrag. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2013): Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III). Nürnberg. Fassung vom 20.12.2013 (Version 8.0), http://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mje1/~edisp/l6019022dstbai613932.pdf?_ba.sid=L6019022DSTBAI613935.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2014a): Arbeitsuchende und Arbeitslose ohne Bezug von Arbeitslosengeld, Informationen und Hinweise, 10/2014.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2014b): Grundlagen einer Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitsuchende – Beratungskonzept vom 01.11.2014.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2015a): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse Dezember 2014. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2015b): Hinweise zu Spezifika im Umgang mit Nichtleistungsempfängerinnen und Nichtleistungsempfängern (NLE) in der Arbeitsvermittlung im SGB III, 09/2015.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2015c): Jahresbericht 2014 zur Zielerreichung im Bereich Grundsicherung. Zielerreichung SGB II. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit (BA) (2016): Merkblatt Arbeitslosengeld II/Sozialgeld. Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit, Geschäftsbereich Personal/Organisationsentwicklung (2010): Gemeinsam stark, innovativ und fit für die Zukunft. Diversity Management in der BA. Online verfügbar unter <https://www.arbeitsagentur.de/web/wcm/idc/groups/public/documents/webdatei/mdaw/mda2/~edisp/l6019022dstbai434320.pdf>.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2015): Schlüsselzahlen Integrationskurse 2014. Nürnberg.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2016): Asylberechtigte und anerkannte Flüchtlinge in Deutschland – Qualifikationsstruktur, Arbeitsmarktbeteiligung und Zukunftsorientierungen. Von Susanne Worbs und Eva Bund. Nürnberg (BAMF-Kurzanalyse 1/2016).

Bundesarbeitsgemeinschaft für Unterstützte Beschäftigung (BAG UB) (2015): Ergebnisse der 3. bundesweiten Umfrage der BAG UB 2014 zur Umsetzung der Maßnahme UB nach § 38a SGB IX, http://www.bag-ub.de/dl/ub/umfrage/Auswertung_BAG_UB_Bundesweite_Umfrage_UB_2014.pdf, aufgerufen 15.07.2016).

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (Hrsg.) (2016): Bevölkerungsentwicklung Daten, Fakten, Trends zum demografischen Wandel. Wiesbaden.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Hrsg.) (2012): Berufliche Rehabilitation – Evaluation von Leistungen zur Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben. Zwischenbericht. Berlin (Berufliche Rehabilitation, F427). Online verfügbar unter: <http://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Teilhabe/fb427-berufliche-rehabilitation.html?nn=76056>.

Bundesregierung (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Kornelia Möller, Dr. Barbara Höll, Diana Golze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE: Betreuungsschlüssel in den Arbeitsgemeinschaften und Optionskommunen (BT-Drs., 16/5837).

Bundesregierung (2008): Bericht zur Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bundesregierung, Berlin (BT-Drs., 16/11488).

Bundesregierung (2014): Zwangsverrentungen von Leistungsberechtigten nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs., 18/152+681).

Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2016): Schriftliche Kleine Anfrage der Abgeordneten Inge Hannemann (DIE LINKE) vom 19.01.2016 und Antwort des Senats, betr. Beschwerdemanagement bei Jobcenter team.arbeit.hamburg, Agentur für Arbeit Hamburg und Bundesagentur. Drucksache 21/2910 vom 26.01.2016. Online verfügbar unter <https://www.buergerschaft-hh.de/ParlDok/dokument/51235/beschwerdemanagement-bei-jobcenter-team-arbeit-hamburg-agentur-f%C3%BCr-arbeit-hamburg-und-bundesagentur.pdf>.

Burton, Becci (2014): Neoliberalismus and the Equality Act 2010. In: *Industrial Law Journal* 43, S. 122-148.

Caliendo, Marco; Künn, Steffen; Wießner, Frank (2010): Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz aus fünf Jahren. In: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 42 (4), S. 269-291.

Calliess, Christian; Ruffert, Matthias (Hrsg.) (2011): *EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*. 4. Auflage. München: C.H. Beck.

Capuano, Angelo (2016): Giving meaning to ‘Social Origin’ in International Labour Organization (‘ILO’) Conventions, the Fair Work Act 2009 (CTH) and the Australian Human Rights Commission Act 1986 (CTH): ‘Class’ Discrimination and its Relevance to the Australian Context. In: *University of New South Wales Law Journal (UNSWLawJl)*, S. 84-128.

CEDAW (2009): Concluding observation CEDAW/C/DEU/CO/6.

CEDAW (2015): Concluding Observations on the Initial Report of Germany, CRPD/C/DEU/CO/1, 13.05.2015.

Charta der Vielfalt e.V. (2015): *Vielfalt, Chancengleichheit und Inklusion. Diversity-Management in öffentlichen Verwaltungen und Einrichtungen*, Berlin. Online verfügbar unter https://www.charta-der-vielfalt.de/fileadmin/user_upload/beispieldateien/Downloads/Charta_der_Vielfalt-Vielfalt_Chancengleichheit_Inklusion_2015_barrierefrei.pdf.

Charta der Vielfalt e. V. (o.J.): *Charta der Vielfalt im Wortlaut*. Online verfügbar unter <http://www.charta-der-vielfalt.de/charta-der-vielfalt/die-charta-im-wortlaut.html>.

Chege, Victoria Asaba (2011): *Multidimensional Discrimination in EU Law: Sex, Race and Ethnicity*. Baden-Baden: Nomos.

Chojetzki, Uwe (2010): Grundsicherung für Arbeitsuchende: Neuerungen beim Verfahren zur Feststellung der Erwerbsfähigkeit. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 662–668.

Christoph, Bernhard (2008): Was fehlt bei Hartz IV? Zum Lebensstandard der Empfänger von Leistungen nach SGB II. In: Informationsdienst Soziale Indikatoren (ISI) 40, S. 7–10.

Clausen, Wolfgang (2014). In: Hans-Günter Henneke und Hans Joachim Knack (Hrsg.): *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar*. 10. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag.

Cremer, Hendrik (2012): *Die UN-Kinderrechtskonvention. Geltung und Anwendbarkeit in Deutschland nach der Rücknahme der Vorbehalte*. 2., überarbeitete Auflage. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Cullen, Holly (2009): The Collective Complaints System of the European Social Charter: Interpretative Methods of the European Committee on Social Rights. In: *Human Rights Law Review* 9 (1), S. 61–93.

Czommer, Lars; Knuth, Matthias; Schweer, Oliver (2005): *ARGE – moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt: eine Baustelle der Bundesrepublik Deutschland*. Hans-Böckler-Stiftung: Düsseldorf (Arbeitspapier, 104).

Dagtoglou, Prodromos (Stand 2015). In: Wolfgang Kahl, Christian Waldhoff, Christian Walter (Hrsg.): *Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung seit 1950 (= „Bonner Kommentar“)*. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.

Davilla, Sofia (2010): Die schärferen Sanktionen im SGB II für Hilfebedürftige unter 25 Jahren – ein Plädoyer für ihre Abschaffung. *Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB)*, S. 557–564.

Davy, Ulrike (2009): Anmerkung zum Urteil des BSG vom 06.02.2008, Az.: B 6 KA 40/06 R (Psychotherapeutin/Sprachkompetenz). *Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB)*, S. 296–298.

Deinert, Olaf; Welti, Felix (Hrsg.) (2014): *Stichwort-Kommentar Behindertenrecht (SWK BR)*. Baden-Baden: Nomos.

Denninger, Erhard; Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schneider, Hans-Peter; Stein, Ekkehart (Stand 2001): *Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland („Alternativkommentar“)*. Loseblattsammlung. Neuwied: Luchterhand.

Dern, Susanne (2012): *Sozialrechtliche Gleichstellungs- und Antidiskriminierungskonzeptionen. Begründung, Systematik und Implementierung*. Frankfurt/M. u. a.: Peter Lang.

Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (2011): *Arbeitsbelastungen und Bedrohungen in Arbeitsgemeinschaften nach Hartz IV*. Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung. München.

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (2015a): *Materialien zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 29. Juni 2015. Änderungen im SGB II. Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen*. BT-Ausschuss für Arbeit und Soziales. Berlin (Ausschuss-Drucksache, 18(11)406).

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales (2015b): *Wortprotokoll der 47. Sitzung*. Deutscher Bundestag, Ausschuss für Arbeit und Soziales. Berlin (Protokoll-Nr., 18/47).

Deutscher Verein (DV) (2015): Unterstützung am Übergang Schule – Beruf. Empfehlungen für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII, NDV 2015, S. 545–555.

Deutscher Verein (DV) (2016): Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Regierungsentwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch – Rechtsvereinfachung (BR-Drucks. 66/16), Nachrichtendienst (NDV), S. 193–200.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2015a): Rechtlicher Rahmen zur Erwerbsintegration von Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit – eine Handreichung des Deutschen Vereins, DV 22/15, Berlin.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2015b): Unterstützung am Übergang Schule – Beruf. Empfehlungen des Deutschen Vereins für eine gelingende Zusammenarbeit an den Schnittstellen der Rechtskreise SGB II, SGB III und SGB VIII. Nachrichtendienst (NDV), S. 545–555.

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e.V. (2011): Stellungnahme vom 21.06.2011. Nachrichtendienst (NDV), S. 415 f.

Diakonie Deutschland (2015): Parallelbericht an den UN-Antirassismusausschuss zum 19.–22. Bericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens.

Diakonie Hamburg (2010): Armut und Ausgrenzung – Betroffene zeigen ihre Sicht. Diakonie Hamburg.

Diakonie Hamburg (2012): Respekt – Fehlanzeige? Erfahrungen von Leistungsberechtigten mit Jobcentern in Hamburg. Diakonie Hamburg.

Diener, Katharina; Götz, Susanne; Schreyer, Franziska; Stephan, Gesine (2013): Beruflicher Wiedereinstieg mit Hürden. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 24/2013).

Dietz, Martin; Kupka, Peter; Lobato, Philipp Ramos (2013): Acht Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. Strukturen – Prozesse – Wirkungen. 1., neue Ausg. Bielefeld: Bertelsmann (IAB-Bibliothek, 347).

Dittmar, Vera (2015): Die Potenziale der Jobcenter zur Förderung der Arbeitsmarktintegration von Menschen mit migrationsorientierten Ressourcen und Bedarfen. Dissertation. Universität Duisburg-Essen, Duisburg.

Doerr, Anabelle; Fitzenberger, Bernd; Kruppe, Thomas; Paul, Marie; Strittmatter, Anthony (2014): Employment and Earnings Effects of Awarding Training Vouchers in Germany. Bonn (IZA DP, 8454).

Dörre, Klaus; Scherschel, Karin; Haubner, Tine; Marquardsen, Kai; Schierhorn, Karen; Booth, Melanie (2013): Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Frankfurt: Campus (Internationale Arbeitsstudien, Bd. 3).

Dreier, Horst (Hrsg.) (2013): Grundgesetz Kommentar, Band I. 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.

Dreier, Horst, in Dreier, Horst (Hrsg.) (2013): Grundgesetz Kommentar, Band I. 3. Auflage. Tübingen: Mohr Siebeck.

Dürig, Günter (1973). In: Theodor Maunz, Günter Dürig (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958 (= „Maunz und Dürig“). München: C.H. Beck.

Dürig, Günter; Scholz, Rupert (2012). In: Theodor Maunz, Günter Dürig (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958 (= „Maunz und Dürig“). München: C.H. Beck.

Ebert, Franz Christian; Oelz, Martin (2012): Bridging the Gap between Labour Rights and Human Rights: The Role of ILO Law in Regional Human Rights Courts. ILS Discussion Paper Series 212/2012. Genf: ILO.

Eberwein, Wilhelm; Tholen, Jochen (1987): Öffentliche Arbeitsvermittlung als politisch-sozialer Prozeß. In: Axel Deeke, Joachim Fischer und Ursula Schumm-Garling (Hrsg.): Arbeitsmarktbewegung als sozialer Prozess. SAMF Arbeitspapier (Arbeitspapiere aus dem SAMF, 1987-3), S. 34–50.

Eckertz-Höfer, Marion (Stand 2001). In: Erhard Denninger, Wolfgang Hoffmann-Riem, Hans-Peter Schneider, Ekkehart Stein: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland („Alternativkommentar“). Loseblattsammlung. Neuwied: Luchterhand.

Ehrentraut, Oliver; Plume, Anna-Marleen; Schmutz, Sabrina; Schüssler, Reinhard (2014): Sanktionen im SGB II. Verfassungsrechtliche Legitimität, ökonomische Wirkungsforschung und Handlungsoptionen. WiSO-Diskurs März.

Eichenhofer, Eberhard (2004): Umsetzung europäischer Antidiskriminierungsrichtlinien in deutsches Sozialrecht. In: Sonderbeilage zu Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZW) (22), S. 26f.

Eichenhofer, Eberhard (2007): Sozialreformen zwischen Vision und Wirklichkeit. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 57–63.

Eicher, Reiner; Schlegel, Wolfgang (Hrsg.) (2016): SGB III – Arbeitsförderungsrecht. Kommentar mit Nebenrecht. Loseblattwerk. Neuwied: Luchterhand.

Eicher, Wolfgang (Hrsg.) (2013): SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar. 3. Auflage. München: C.H. Beck.

Elsuni, Sarah (2009): Feministische Rechtstheorie. In: Buckel, Sonja; Christensen, Ralph; Fischer-Lescano, Andreas. Neue Theorien des Rechts. 2. Aufl. Stuttgart: Lucius und Lucius.

Engelmann, Klaus (2014). In: Matthias von Wulffen und Bernd Schütze (Hrsg.): SGB X. Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz. 8. Auflage. München: C.H. Beck.

Engels, Friedrich (1972): Die Lage der arbeitenden Klasse in England. Nach eigener Anschauung und authentischen Quellen. Berlin: Dietz-Verlag (Karl Marx – Friedrich Engels – Werke, 2).

Englisch, Joachim (2015). In: Klaus Stern und Florian Becker (Hrsg.): Grundrechte-Kommentar. 2. Auflage. Köln: Carl Heymanns.

Ennuschat, Jörg (2006). In: Peter J. Tettinger und Klaus Stern (Hrsg.): Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta GRC. München: C.H. Beck.

Epiney, Astrid (2011). In: Christian Calliess und Matthias Ruffert (Hrsg.): EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. 4. Auflage. München: C.H. Beck.

Epping, Volker; Hillgruber, Christian (Hrsg.) (2013): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. München: C.H. Beck.

- Ernst, Hildegund; Braunroth, Anna; Wascher, Angelika; Lenz, Martin (Hrsg.) (2013): AGG Kommentar. 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.
- Eurobarometer (2010): Diskriminierung in der EU 2009. Europäische Kommission (Eurobarometer Spezial, 317).
- Eurobarometer (2013): Wahrnehmung von Diskriminierung in der EU 2012. Europäische Kommission (Eurobarometer Spezial, 393).
- European Commission (2015): Discrimination in the EU in 2015 (Special Eurobarometer, 437).
- Felice, William F. (2002): The UN Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: Race, and Economic and Social Human Rights. In: Human Rights Quarterly 24 (1), S. 205-236.
- Felix, Dagmar (2014): Sozialrechtlicher Herstellungsanspruch und Amtshaftung. Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), S. 469–478.
- Fertig, Michael; Kluge, Jochen; Schmidt, Christoph M.; Apel, Helmut; Friedrich, Werner; Hägele, Helmut (2004): Die Hartz-Gesetze zur Arbeitsmarktpolitik. Ein umfassendes Evaluationskonzept. Berlin: Duncker & Humblot.
- Fitzenberger, Bernd; Speckesser, Stefan (2000): Zur wissenschaftlichen Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland: Ein Überblick. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 33 (3), S. 357–370.
- Forschungsgruppe Weltanschauungen in Deutschland (fowid) (2005): Institutionen: Misstrauen und Verbesserungsbedarf.
- FRA (European Union Agency for Fundamental Rights) (2013): LGBT-Erhebung in der EU – Erhebung unter Lesben, Schwulen, Bisexuellen und Transgender-Personen in der Europäischen Union. Wien.
- Franke, Janna; Wetzel, Martin (2016): Länger zufrieden arbeiten? Qualität und Ausgestaltung von Erwerbstätigkeit in der zweiten Lebenshälfte. In: Mahne, Katharina; Wolff, Julia K.; Simonson, Julia; Tesch-Römer, Clemens (Hrsg.): Altern im Wandel – Zwei Jahrzehnte deutscher Alterssurvey (DEAS). Deutsches Zentrum für Altersfragen: Berlin, S. 43–60.
- Franzen, Janik; Sauer, Arn (2010): Benachteiligung von Trans*Personen, insbesondere im Arbeitsleben. Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin.
- Fraser, Nancy (2000): Rethinking Recognition. In: New Left Review (3), S. 107–120.
- Freeman, Marsha A.; Rudolf, Beate; Chinkin, Christine (2012): The UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. Oxford: Oxford University Press.
- Frenz, Walter (2009): Handbuch Europarecht, Bd.4, Europäische Grundrechte. München: C.H. Beck.
- Frenz, Walter (2011): Soziale Grundlagen in EUV und AEUV. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 81 ff.

Friauf, Karl Heinrich; Höfling, Wolfram (Hrsg.) (2016): Berliner Kommentar zu Grundgesetz. Loseblattsammlung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Frings, Dorothee (2010): Rechtswissenschaftliche Expertise im Auftrag der ADS Bund Diskriminierung aufgrund der islamischen Religionszugehörigkeit im Kontext Arbeitsleben – Erkenntnisse, Fragen und Handlungsempfehlungen. Berlin.

Frings, Dorothee (2013). Teil II, Kapitel 11: Migrantinnen und Migranten. In: Ursula Fasselt, Helmut Schellhorn (Hrsg.): Handbuch Sozialrechtsberatung. Baden-Baden: Nomos.

Frings, Dorothee; Steffen, Eva (2016). ‚Alimanovic‘ als Herausforderung für die deutsche Sozialgerichtsbarkeit. In: Klaus Barwig, Stefan Beichel-Benedetti, Gisbert Brinkmann (Hrsg.): Gerechtigkeit in der Migrationsgesellschaft – Hohenheimer Tage zum Ausländerrecht 2015. Baden-Baden: Nomos.

Fuchs, Maximilian (Hrsg.) (2013): Europäisches Sozialrecht. 6. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Fuchsloch, Christine (1995): Das Verbot der mittelbaren Geschlechtsdiskriminierung. Baden-Baden: Nomos.

Fuchsloch, Christine (Stand 2016). In: Alexander Gagel: SGB II / SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Loseblatt-Kommentar. München: C.H. Beck.

Fuerst, Anna-Miria (2009): Behinderung zwischen Diskriminierungsschutz und Rehabilitationsrecht. Baden-Baden: Nomos.

Gagel, Alexander (2008): Anmerkung zu LSG Baden-Württemberg 10. Senat, Urteil vom 26.07.2007 – L 10 R 5394/06. jurisPR-SozR 3.

Gagel, Alexander (Stand 2016): SGB II / SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Loseblatt-Kommentar. München: C.H. Beck.

Geiger, Udo (2015): Ende der erwerbsbiographischen Lebensphase mit 63? – Zur Pflichtverrentung nach dem BSG-Urteil vom 19.8.2015-B 14 AS 1/15 R. SGB, S. 386–393.

Genkova, Petia; Ringeisen, Tobias (2015): Handbuch Diversity Kompetenz. Perspektiven und Anwendungsfelder. Berlin: Springer.

Glassl, Stephanie (2008): Diskriminierung aus Sicht der Betroffenen: Individuelle Bewältigung und soziale Identität. Dissertation. Universität Bielefeld, Bielefeld.

Gola, Peter (2013): Informationsrecht abgelehnter Bewerber. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 360–363.

Gomolla, Mechtild; Radtke, Frank-Olaf (2009): Institutionelle Diskriminierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 10/2010).

Götze, Bernd (2014): Förderung der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben – Erstattungsanspruch des Integrationsamts gegen Bundesagentur für Arbeit – Kosten für Gebärdensprachdolmetscher – duale Ausbildung – Berufsschulunterricht – besondere Leistungen – sonstige Hilfen – keine vorrangige schulrechtliche Leistungsverpflichtung. Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), S. 224–227.

Götze, Bernd in Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.) (Stand 2012): Sozialgesetzbuch (SGB) IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Kommentar. Loseblattwerk mit Aktualisierung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Gräf, Lorenz; Jagodzinski, Wolfgang (1998): Wer vertraut welcher Institution: Sozialstrukturell und politisch bedingte Unterschiede im Institutionenvertrauen. In: Michael Braun und Peter Ph. Mohler (Hrsg.): Blickpunkt Gesellschaft 4. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 283–315.

Greiser, Johannes (2016). In: Reiner Eicher und Wolfgang Schlegel (Hrsg.): SGB III – Arbeitsförderungsrecht. Kommentar mit Nebenrecht. Loseblattwerk. Neuwied: Luchterhand.

Grimm, Natalie; Plambeck, Jonte (2013): Zwischen Vermessen und Ermessen - Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Hamburger Jobcenters als wohlfahrtsstaatliche Akteure. Diakonisches Werk Hamburg; Hamburger Institut für Sozialforschung. Hamburg.

Grühn, Corinna (2016). In: Alexander Gagel: SGB II / SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Loseblatt-Kommentar. München: C.H. Beck.

Grzeszick, Bernd (2015). In: Theodor Maunz und Günter Dürig (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958 (= „Maunz und Dürig“). München: C.H. Beck.

Gutzeit, Martin (2016b). In: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB IV – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, 3. Auflage. Saarbrücken: juris.

Haag, Marcel (2015). In: Roland Bieber, Astrid Epiney, Marcel Haag (Hrsg.): Die Europäische Union. Europarecht und Politik. 11. Auflage 2015. Baden-Baden: Nomos.

Hagen, Tobias; Spermann, Alexander; Arntz, Melanie (2004): Hartz-Gesetze – methodische Ansätze zu einer Evaluierung. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos (ZEW Wirtschaftsanalysen, 74).

Hailbronner, Kay (2007): Die Wirkung ausländer- und asylrechtlicher EG-Richtlinien vor der Umsetzung ins deutsche Ausländerrecht. In: ZAR, S. 6-12.

Hainmueller, Jens; Hofmann, Barbara; Krug, Gerhard; Wolf, Katja (2011): Do Lower Caseloads Improve the Effectiveness of Active Labor Market Policies? New Evidence from German Employment Offices. Universität Erlangen-Nürnberg. Nürnberg (LASER Discussion Papers, 52).

Hänlein, Andreas (2001): Rechtsquellen im Sozialversicherungsrecht – System und Legitimation untergeordneter Rechtsquellen des deutschen Sozialversicherungsrechts. Berlin, Heidelberg: Springer.

Harich, Björn (2016). In: Christian Rolfs, Richard Giesen, Ralf Kreikebohm, Peter Udsching (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Arbeitsrecht. München: C.H. Beck.

Hartmann, Josef (2004): Lohnkostenzuschüsse und Integration schwervermittelbarer Personen in den ersten Arbeitsmarkt. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 284).

Hartmannshenn, Jochen (2014): Neuordnung der Arbeitsintegration behinderter Menschen. Baden-Baden: Nomos.

Hartz-Kommission (2002): Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit. Berlin.

Hasenfeld, Yeheskel (1983): Human service organizations. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall (Prentice-Hall series in social work practice).

Hassel, Rupert (2015). In: Jürgen Brand (Hrsg.): Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung – SGB III. Kommentar. 7. Auflage. München: C.H. Beck.

Hatje, Armin (2012). In: Jürgen Schwarze, Ulrich Becker, Armin Hatje, Johann Schoo (Hrsg.): EU-Kommentar. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.) (Stand 2012): Sozialgesetzbuch (SGB) III: Arbeitsförderung. Kommentar. Loseblattwerk mit Aktualisierung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.) (Stand 2012): Sozialgesetzbuch (SGB) IX: Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Kommentar. Loseblattwerk mit Aktualisierung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.) (Stand 2016): Sozialgesetzbuch (SGB) II: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar. Loseblattwerk mit Aktualisierung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Hauck, Karl; Noftz, Wolfgang (Hrsg.) (Stand: 2016): Sozialgesetzbuch (SGB) XII: Sozialhilfe. Loseblattwerk mit Aktualisierung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Heckman, James J.; Smith, Jeffrey A. (2004): The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program. In: Journal of Labor Economics 22 (2), S. 243–298.

HEGA 01/09 – 16: (Das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im Rahmen des Diversity Managements der BA), HEGA 02/10 – 15 (Vereinbarung zur Integration von Menschen mit Schwerbehinderung in der BA).

Heinig, Hans Michael (2008): Der Sozialstaat im Dienst der Freiheit. Zur Formel vom »sozialen« Staat in Art. 20 Abs. 1 GG. Tübingen: Mohr Siebeck.

Henneke, Hans-Günter (2004): Die Saga um „Hartz IV“: zur Reform der sozialen Sicherungssysteme und ihrer Umsetzung. In: ZSE (4), S. 548–579.

Henneke, Hans-Günter; Knack, Hans Joachim (Hrsg.) (2014): Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar. 10. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag.

Hense, Ansgar (2013). In: Volker Epping und Christian Hillgruber (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. München: C.H. Beck.

Hess, Doris; Steinwede, A.; Schröder, Helmut; Smid, Menno (2004): Akzeptanz der Bundesagentur für Arbeit – Nullmessung im Jahr 2004.

Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2008): „Matchingmaschine“ oder Beratungsdienstleister? Vermittlung und Beratung in der reformierten Arbeitsverwaltung. Abschlussbericht zum Projekt „Von der Sozialbehörde zur ‚Matching-Maschine‘?“ Saarbrücken.

Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2009a): Arbeitslose als Kunden? Beratungsgespräche in der Arbeitsvermittlung zwischen Druck und Dialog. Berlin: edition sigma.

Hielscher, Volker; Ochs, Peter (2009b): Das prekäre Dienstleistungsversprechen in der öffentlichen Arbeitsverwaltung. In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 178–190.

Hillebrecht, Martin (2012): Aszendentenunterhalt. Eine Kritik der normativen Grundlagen. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

Hirschman, Albert O. (1970): Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Hofmann, Barbara (2012): Short- and long-term ex-post effects of unemployment insurance sanctions – evidence from West Germany. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik (232), S. 31–60.

Hofmann, Barbara; Kupka, Peter; Krug, Gerhard; Kruppe, Thomas; Osiander, Christopher; Stephan, Gesine et al. (2014): Beratung und Vermittlung von Arbeitslosen: Ein Literaturüberblick zu Ausgestaltung und Wirkung. In: Sozialer Fortschritt 63 (11), S. 276–285.

Hofmann, Rainer M. (Hrsg.) (2015): Ausländerrecht, 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Hohmeyer, Katrin; Jozwiak, Eva (2008): Who is targeted by One-Euro-Jobs? A selectivity analysis. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Discussion Paper 08/2008).

Hökendorf, Jörn; Wersig, Maria (2015): Der Ersatz der Eingliederungsvereinbarung durch Verwaltungsakt. In: info also, S. 147–150.

Hollederer, Alfons (2011): Stand der Forschung zu Arbeitslosigkeit und Gesundheit. In: Alfons Holleder (Hrsg.): Erwerbslosigkeit, Gesundheit und Präventionspotenziale: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 19–70.

Höller, Edlyn (2013). In: Maximilian Fuchs (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht. 6. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Holoubek, Michael (2012). In: Jürgen Schwarze, Ulrich Becker, Armin Hatje, Schoo, Johann (Hrsg.): EU-Kommentar. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Hölscheidt, Sven (2014). In: Jürgen Meyer (Hrsg.): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Hormel, Ulrike; Scherr, Albert (Hrsg.) (2010): Diskriminierung. Grundlagen und Forschungsergebnisse. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, GWV Fachverlage (SpringerLink: Bücher).

- Hufen, Friedhelm; Siegel, Thorsten (2013): Fehler im Verwaltungsverfahren. Baden-Baden: Nomos.
- Husmann, Manfred (2005): Die EG-Gleichbehandlungs-Richtlinien 2000/2002 und ihre Umsetzung in das deutsche, englische und französische Recht. In: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR), S. 107–114.
- Husmann, Manfred (2008): Auswirkungen des neuen Anti-Diskriminierungsrechts auf das Sozialrecht. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA) Beilage 2, S. 94–102.
- Huster, Stefan (2010): Gleichheit im Mehrebenensystem: Die Gleichheitsrechte der Europäischen Union in systematischer und kompetenzrechtlicher Hinsicht. In: EuR, S. 325–338.
- Huster, Stefan (2016). In: Karl Heinrich Friauf und Wolfram Höfling (Hrsg.): Berliner Kommentar zu Grundgesetz. Loseblattsammlung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Huster, Stefan; Kießling, Andrea (2016). In: Monika Schlachter und Michael Heinig (Hrsg.): Europäisches Arbeits- und Sozialrecht. Baden-Baden: Nomos.
- IAQ; Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt; GendA (2009a): Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht: Evaluation der Wirkungen der Grundsicherung nach § 55 SGB II. Abschlussbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin (Forschungsbericht, 396).
- IAQ; ZEW; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee (2009b): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Abschlussbericht. Hauptband. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin (Forschungsbericht, 395).
- IAQ; ZEW; Universität Magdeburg; Stiftung Zentrum für Türkeistudien; Team Dr. Kaltenborn; TNS Emnid; Frings, Dorothee (2008): Wirkungen des SGB II auf Personen mit Migrationshintergrund. Jahresbericht zum 31.12.2008 Hauptband.
- ISG; genderbüro; IAW (2014): Gleichstellungspolitischer Auftrag der Bundesagentur für Arbeit im SGB III. Endbericht. Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin (Forschungsbericht, 443).
- ISG; Steria Mummert Consulting (2013): Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management. Berlin.
- iso-Institut; Ochs, Peter (2006): Organisatorischer Umbau der Bundesagentur für Arbeit. Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Arbeitspaket 2. Saarbrücken.
- Jacobs, Matthias (2009): Grundprobleme des Entschädigungsanspruchs nach § AGG § 15 Abs. AGG § 15 Absatz 2 AGG. In: Recht der Arbeit (RdA) 63 (4), S. 193–203.
- Jaehrling, Karen; Weinbach, Christine (2015): Arbeitsvermittlung zwischen Kunst und Kennziffer: Ermessensspielräume in der Arbeitsverwaltung. Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin (WISO direkt).
- Jahoda, Marie (1983): Wieviel Arbeit braucht der Mensch? Arbeit und Arbeitslosigkeit im 20. Jahrhundert. Weinheim: Beltz.

- Jahoda, Marie; Lazarsfeld, Paul F.; Zeisel, Hans (2009): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langandauernder Arbeitslosigkeit; mit einem Anh. zur Geschichte der Soziographie. 22. Aufl. [Nachdruck]. Frankfurt: Suhrkamp (Edition Suhrkamp, 769).
- Janda, Constanze (2015): Die Aktivierung junger Erwachsener im SGB II. Ein Plädoyer für die Einbeziehung jugendhilferechtlicher Elemente in das Grundsicherungsrecht. Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), S. 301–310.
- Janda, Constanze (2015a). In: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB II Grundsicherung für Arbeitsuchende, 4. Auflage. Saarbrücken: juris.
- Jarass, Hans D. (2013): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. München: C.H. Beck.
- Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo (Hrsg.) (2014): Grundgesetz. Kommentar. 13. Auflage. München: C.H. Beck.
- Joussen, Jacob (2007): Schwerbehinderung, Fragerecht und positive Diskriminierung nach dem AGG. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 174–178.
- Kahl, Wolfgang; Waldhoff, Christian; Walter, Christian (Hrsg.) (Stand 2015): Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung seit 1950 (= „Bonner Kommentar“). Heidelberg: C.F. Müller Verlag.
- Kamanabrou, Sudabeh (2006): Die arbeitsrechtlichen Vorschriften des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes. In: Recht der Arbeit (RdA) 59 (6), S. 321–338.
- Kasperek, Peter; Koop, Werner (1991): Zur Wirksamkeit von Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 24 (4), S. 317–331.
- Kempkens, Klaus (2015): Beratung bei Arbeitsagenturen und Jobcentern: Ein Vergleich der neuen SGB-III-Integrationsberatung (INGA) mit dem Hart-IV-Fallmanagement. In: Soziale Sicherheit 64 (6), S. 230–232.
- Kingreen, Thorsten (2004): Vergaberechtliche Anforderungen an die sozialrechtliche Leistungserbringung, Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), S. 659–669.
- Kingreen, Thorsten (2011). In: Christian Calliess und Matthias Ruffert (Hrsg.): EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. 4. Auflage. München: C.H. Beck.
- Kirchhof, Paul (2015). In: Theodor Maunz und Günter Dürig (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958 (= „Maunz und Dürig“). München: C.H. Beck.
- Kirsch, Johannes; Knuth, Matthias; Mühge, Gernot; Schweer, Oliver (2010): Der Abschied von der Dienstleistung aus einer Hand. Die getrennte Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Sozialgesetzbuch II. Berlin: edition sigma (Forschung aus der Hans-Böckler-Stiftung, 111). Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/zbw/617828040.pdf>.
- Kirsch, Johannes; Mühge, Gernot (2010): Die Organisation der Arbeitsvermittlung auf internen Arbeitsmärkten. Modelle, Praxis, Gestaltungsempfehlungen. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung (edition der Hans-Böckler-Stiftung, 256).
- Kischel, Uwe (2005): Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung zwischen Europarecht und nationaler Rechtsordnung. In: EuR, S. 441–465.

Kischel, Uwe (Stand 2013). In: Volker Epping und Christian Hillgruber (Hrsg.): Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. München: C.H. Beck.

Knickrehm, Sabine; Hahn, Julia (2013). In: Wolfgang Eicher (Hrsg.): SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar. 3. Auflage. München: C.H. Beck.

Knuth, Matthias (2009): Grundsicherung „für Arbeitsuchende“: ein hybrides Regime sozialer Sicherung auf der Suche nach seiner Governance. In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 61–75.

Knuth, Matthias; Stegmann, Tim; Zink, Lina (2013): Wie das Bundesprogramm „Perspektive 50 plus“ wirkt. In: Soziale Sicherheit 62 (7), S. 251–259.

Koch, Susanne; Kupka, Peter (2007): Geförderte Beschäftigung für leistungsgeminderte Langzeitarbeitslose? Berlin (WISO Diskurs). Online verfügbar unter <http://library.fes.de/pdf-files/fo-wirtschaft/04389.pdf>.

Koch, Susanne; Kupka, Peter; Steinke, Joß (2009): Aktivierung, Erwerbstätigkeit und Teilhabe. Vier Jahre Grundsicherung für Arbeitsuchende. 1. Aufl. Bielefeld: Bertelsmann (IAB-Bibliothek, 315).

Kocher, Eva (2007). In: Dagmar Schiek (Hrsg.): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – Ein Kommentar aus europäischer Perspektive. München: Sellier. European Law Publishers.

Kocher, Eva (2016). In: Monika Schlachter und Hans Michael Heinig (Hrsg.): Europäisches Arbeits- und Sozialrecht. Enzyklopädie Europarecht, Band 7. Baden-Baden: Nomos.

Kocher, Eva; Wenckebach, Johanna (2013): § 12 AGG als Grundlage für Ansprüche auf angemessene Vorkehrungen. Soziales Recht, S. 17–28.

Kohte, Wolfhard (Stand 2016). In: Alexander Gagel: SGB II / SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Loseblatt-Kommentar. München: C.H. Beck.

Kolmhuber, Martin; Schreiner, Paul (2006): Das neue Gleichbehandlungsgesetz in der Praxis. Münster: ZAP-Verlag für die Rechts- u. Anwaltspraxis.

König, Doris (2004): Die Diskriminierungsverbote im Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau (CEDAW). In: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR), S. 214–219.

Körner, Anne; Leitherer, Stefan; Mutschler, Bernd (Hrsg.) (Stand 2016): Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht. Loseblatt-Ausgabe. München: C.H. Beck.

Körner, Marita (2005): Völkerrechtlicher Schutz vor Diskriminierung im CEDAW. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), S. 223–225.

Krahmer, Utz; Trenk-Hinterberger, Peter (2014): Lehr- und Praxiskommentar SGB I, 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Krauskopf, Dieter (Hrsg.) (Stand 2016): Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung. Loseblatt-Kommentar. München: C.H. Beck.

Kreitner, Ernst-Wilhelm; Luthe, Jochen (2015): juris PraxisKommentar SGB IX.

Kritzinger, Sylvia; Ludvig, Alice; Müller, Karl (2009): Pilotprojekt: Effekte der Arbeitslosigkeit. Fakultätszentrum für Methoden der Sozialwissenschaften. Wien.

Kruppe, Thomas (2009): Bildungsgutscheine in der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Sozialer Fortschritt 58 (1), S. 9–19.

Kruppe, Thomas; Lang, Julia (2015): Weiterbildungen mit Berufsabschluss: Arbeitslose profitieren von Qualifizierungen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 22/2015).

Kugelman, Dieter (2010). In: Detlef Merten und Hans-Jürgen Papier (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/1: Europäische Grundrechte I. München: C.H. Beck.

Kühl, Martin (2015). In: Jürgen Brand (Hrsg.): Sozialgesetzbuch Arbeitsförderung – SGB III. Kommentar. 7. Auflage. München: C.H. Beck.

Kumpmann, Ingmar (2009): Im Fokus: Sanktionen gegen Hartz-IV-Empfänger: Zielgenaue Disziplinierung oder allgemeine Drohkulisse? In: Wirtschaft im Wandel (6), S. 236–239.

Lang, Heinrich (2006): Die Eingliederungsvereinbarung zwischen Autonomie und Bevormundung. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (4), S. 176–184.

Langenfeld, Christine (2015). In: Theodor Maunz und Günter Dürig (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loebblattsammlung seit 1958 (= „Maunz und Dürig“). München: C.H. Beck.

Langer, Rose (2013). In: Maximilian Fuchs (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht. 6. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Latzel, Clemens (2015): Die Anwendungsbereiche des Unionrechts. In: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW), S. 658ff.

Lauterbach, Klaus (2008): Das Sanktionssystem im SGB II. In: Neue Justiz (NJ), S. 241–248.

Lipsky, Michael (1980): Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. New York: Russell Sage Foundation.

Lorz, Ralph Alexander (2003): Der Vorrang des Kindeswohls nach Art. 3 der UN-Kinderrechtskonvention in der deutschen Rechtsordnung. Ein Rechtsgutachten. Bd. 7 der Reihe „Die UN-Konvention umsetzen ...“. Berlin: National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland.

Lorz, Ralph Alexander (2010): Nach der Rücknahme der deutschen Vorbehaltserklärung: Was bedeutet die uneingeschränkte Verwirklichung des Kindeswohlvorrangs nach der UN-Kinderrechtskonvention im deutschen Recht? Berlin: National Coalition für die Umsetzung der UN-Kinderrechtskonvention in Deutschland.

Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Behrend, Olaf; Sondermann, Ariadne (2009): Auf der Suche nach der verlorenen Arbeit. Arbeitslose und Arbeitsvermittler im neuen Arbeitsmarktregime. Konstanz: UKV Verlagsgesellschaft (Analyse und Forschung Sozialwissenschaften). Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/zbw/589311492.pdf>.

Luik, Steffen (2013): Anspruch auf Übernahme der Kosten für selbstbeschaffte Hilfemaßnahme. jurisPR-SozR 5.

Luik, Steffen (2015). In: Ernst-Wilhelm Kreitner und Jochen Luthé: juris PraxisKommentar SGB IX.

Luik, Steffen (2015b). In: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, 2. Auflage. Saarbrücken: juris.

Luthé, Ernst-Wilhelm (2009): Die Behinderung nach § 2 Abs 1 SGB IX, ihr Gesellschaftsbegriff und die ICF. Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), S. 569–575.

Luthé, Ernst-Wilhelm (2014): Rehabilitationsrecht, 2. Auflage. Berlin: Ernst Schmidt Verlag.

Luthé, Ernst-Wilhelm (2014). In: Ernst-Wilhelm Luthé: Rehabilitationsrecht, 2. Auflage. Berlin: Ernst Schmidt Verlag.

Mahlmann, Matthias (2007). In: Beate Rudolf und Matthias Mahlmann (Hrsg.): Gleichbehandlungsrecht. Handbuch. Baden-Baden: Nomos.

Mallock, Wolfgang (2012): 10 Jahre Hartz-Reform: Literatur aus sozialwissenschaftlicher Perspektive. GESIS. Köln (Recherche Spezial, 6/2012).

Mangoldt von, Hermann; Klein, Friedrich; Starck, Christian (Hrsg.) (2010): Das Bonner Grundgesetz. 6. Auflage. München: Verlag Vahlen.

Mareck, Guido (2009): Keine Diskriminierung von Bewerbern durch frauenfördernde Hinweise in Ausschreibungen, Anmerkung zu der Entscheidung des Landesarbeitsgerichts Düsseldorf vom 12. November 2008, 12 Sa 1102/08, Arbeitsagentur (Arbeitsrecht aktiv), S. 72.

Masuch, Peter (2004): Zur Entwicklung der Rechtsprechung im Schwerbehindertenrecht. Soziale Sicherheit, S. 314–320.

Matiaske, Wenzel; Olejniczak, Michael; Schult, Mandy (2015): Arbeitsbedingungen in Jobcentern nach dem SGB II (gemeinsame Einrichtungen) – Mitarbeiterbefragung zu Arbeitsumfeld und psychischer Belastung. In: Industrielle Beziehungen. Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management 22 (2), S. 142–166.

Maunz, Theodor; Dürig, Günter (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958 (= „Maunz und Dürig“). München: C.H. Beck.

McKee-Ryan, Frances M.; Song, Zhaoli; Wanberg, Connie R.; Angelo J. Kinicki (2005): Psychological and Physical Well-Being during Unemployment: A Meta-Analytic Study. In: Journal of Applied Psychology 90 (1), S. 53–76.

Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2010): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band VI/1: Europäische Grundrechte I. München: C.H. Beck.

Merton, Robert King (1995): Soziologische Theorie und soziale Struktur. Teilausg. Berlin: de Gruyter. Online verfügbar unter <http://www.gbv.de/dms/hebis-darmstadt/toc/34592962.pdf>.

Meyer, Jürgen (Hrsg.) (2014): Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 4. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Michaelsen, Anja (2005): ‚Sinnliche Evidenzen‘. Sprachkritische Überlegungen zur Verwendung des Begriffs ‚Rasse‘ im Entwurf des Antidiskriminierungsgesetzes. Forum Recht 4, S. 125–127.

Milej, Tomasz (2013): Verfassungsmäßigkeit der Unterscheidung nach dem Merkmal der Staatsangehörigkeit im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 687–692.

Mohr, Katrin (2009): Von „Welfare to Workfare“? Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik. In: Silke Bothfeld, Werner Sesselmeier und Claudia Bogedan (Hrsg.): Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 49–60.

Mohr, Lawrence (1973): The Concept of Organizational Goal. In: American Political Science Review 67, S. 470–481.

Mönch-Kalina, Sabine (2011). In: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB I – Allgemeiner Teil. 2. Aufl. Saarbrücken: juris.

Mrozynski, Peter (2014): SGB I – Sozialgesetzbuch Allgemeiner Teil. Kommentar. 5. Auflage. München: C.H. Beck.

Mrozynski, Peter (2016): Das SGB I – ein Projekt von begrenzter Reichweite (Teil II). Die Sozialgerichtsbarkeit (SGb), S. 69–74.

Müller, Kai-Uwe; Oschmiansky, Frank (2005): Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen: Eine empirische Analyse zu Sperrzeiten. In: Hugh Mosley und Holger Schütz (Hrsg.): Arbeitsagenturen auf dem Prüfstand. Leistungsvergleich und Reformpraxis der Arbeitsvermittlung. Berlin: edition sigma, S. 95–134.

Müller, Kai-Uwe; Steiner, Viktor (2008): Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition: The German Experience. Bonn (IZA DP, 3483).

Müller-Glöge, Rudi; Preis, Ulrich; Schmidt, Ingrid (Hrsg.) (2016): Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht. 16. Auflage. München: C.H. Beck.

Mümken, Sarah; Brussig, Martin (2013): Die Arbeitsmarktpolitik wendet sich Älteren zu. Während Wege in die Frühverrentung versperrt wurden, ist die Förderung der Älteren ausgebaut worden. Duisburg, Düsseldorf (Altersübergangs-Report, 2013-02).

Münder, Johannes (2013): Sozialgesetzbuch II. Grundsicherung für Arbeitsuchende. Lehr- und Praxiskommentar. 5. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Mutschler, Bernd (Stand 2016): In: Anne Körner, Stefan Leitherer, Bernd Mutschler (Hrsg.) (Stand 2016): Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht. Loseblatt-Ausgabe. München: C.H. Beck.

Nettesheim, Martin (1995): Art. GG Artikel 23 GG, nationale Grundrechte und EU-Recht. In: Neue juristische Wochenschrift (NJW), S. 2083–2085.

Nettesheim, Martin (2015). In: Theodor Maunz und Günter Dürig (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958 (= „Maunz und Dürig“). München: C.H. Beck.

Netzwerk gegen Diskriminierung und Islamfeindlichkeit (2015): Antimuslimischer Rassismus und Islamfeindlichkeit in Deutschland. Alternativbericht zum 19.-22. Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland nach Artikel 9 des Internationalen Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von „Rassen“diskriminierung (ICERD), Berlin.

Neumann, Dirk; Pahlen, Ronald; Majerski-Pahlen, Monika (Hrsg.) (2010): Sozialgesetzbuch IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Kommentar. 12., neu bearbeitete Auflage. München: C.H. Beck.

Neunaber, Jörg (2014). In: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB III – Arbeitsförderung, 1. Auflage. Saarbrücken: juris.

Obermeier, Tim; Oschmiansky, Frank (2014): Die öffentliche Arbeitsvermittlung, Bundeszentrale für politische Bildung, <http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/arbeitsmarktpolitik/55132/oeffentliche-arbeitsvermittlung>

Obermeier, Tim; Sell, Stefan; Tiedemann, Birte (2013): Messkonzept zur Bestimmung der Zielgruppe für eine öffentlich geförderte Beschäftigung Methodisches Vorgehen und Ergebnisse der quantitativen Abschätzung (Remagener Beiträge zur aktuellen Sozialpolitik, 14–2013). Remagen.

Ockenga, Edzard (2015): Die Kooperationspflichten Dritter und die schwachen Ansprüche der Leistungsberechtigten – Korrekturen im Rechtsverhältnis sind notwendig. Das ungleiche Verhältnis von Fördern und Fordern bei Hartz IV (Teil 2), Soziale Sicherheit (SozSich), S. 26–31.

OECD (2012): Closing the Gender Gap – Act Now, OECD Publishing, <http://www.oecd.org/gender/Executive%20Summary.pdf>.

Oschmiansky, Frank; Grebe, Tim; Popp, Sandra; Otto, Kristin; Sommer, Jörg; Wielage, Nina (2014): Kompetenzdienstleistungen im Vermittlungs- und Integrationsprozess. Eine qualitative Studie. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Forschungsbericht 07/2014).

Osiander, Christopher; Steinke, Joß (2011a): Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Discussion Paper 15/2011).

Osiander, Christopher; Steinke, Joß (2011b): Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung: Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. In: Zeitschrift für Sozialreform (2), S. 149–174.

Ossenbühl, Fritz; Cornils, Matthias (2013): Staatshaftungsrecht. 6. Auflage. München: C.H. Beck.

Osterloh, Lerke (2011). In: Michael Sachs (Hrsg.): Grundgesetz: GG. Kommentar. 6. Auflage. München: C.H. Beck.

Pahlen, Ronald (2010). In: Dirk Neumann, Ronald Pahlen, Monika Majerski-Pahlen (Hrsg.): Sozialgesetzbuch IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. Kommentar. 12., neu bearbeitete Auflage. München: C.H. Beck.

Papier, Hans-Jürgen (2013). In: Franz-Jürgen Säcker; Roland Rixecker, Hartmut Oetker, Bettina Limperg, (Hrsg.): Münchener Kommentar zum BGB. 6. Auflage. München: C.H. Beck.

Paul, Karsten; Moser, Klaus (2009): Metaanalytische Moderatoranalysen zu den psychischen Auswirkungen der Arbeitslosigkeit – Ein Überblick. In: Alfons Holleder (Hrsg.): Gesundheit von Arbeitslosen fördern! Ein Handbuch für Wissenschaft und Praxis. Frankfurt: Fachhochschulverlag, S. 39–61.

Penz, Otto; Glinsner, Barbara; Gaitsch, Myriam; Hofbauer, Johanna; Sauer, Birgit (2015): Affektive Interaktionsarbeit in der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Österreich, Deutschland und der Schweiz. In: AIS-Studien 8 (1), S. 21–36.

Peters-Lange (Stand 2016). In: Alexander Gagel: SGB II / SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Loseblatt-Kommentar. München: C.H. Beck.

Peukert, Mario (2010): Diskriminierung aufgrund der islamischen Religionszugehörigkeit im Kontext Arbeitsleben – Erkenntnisse, Fragen und Handlungsempfehlungen. Studie im Auftrag der Antidiskriminierungsstelle des Bundes. Berlin.

Pieper, Marianne; Mohammadi, Jamal Haij (2014): Partizipation mehrfach diskriminierter Menschen am Arbeitsmarkt – Ableism und Rassismus, Barrieren des Zugangs. In: Wansing, Gudrun; Westphal, Manuela (Hrsg.). Migration und Behinderung – Inklusion, Diversität, Intersektionalität. Berlin, Heidelberg: Springer.

Plagemann, Herrmann (2016b). In: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB IV – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, 3. Auflage. Saarbrücken: juris.

Pobjoy, M. Jason (2015): The Best Interest of the Child Principle as an Independent Source of International Protection. In: International and Comparative Law Quarterly 65, S. 327–363.

Pöschl, Magdalena (2008): Gleichheit vor dem Gesetz. Wien: Verlag Österreich.

Preis, Ulrich (2008): Ein modernisiertes Arbeits- und Sozialrecht für eine alternde Gesellschaft. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 922–926.

Preis, Ulrich (2014): Neuordnung der Leistungen für Menschen mit Behinderung. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 614–616.

Raasch, Sybille (2004): Vom Verbot der Geschlechtsdiskriminierung zum Schutz von Diversity. In: Kritische Justiz (KJ), S. 394–412.

Rademacker, Olaf (Stand 2012). In: Karl Hauck und Wolfgang Noftz (Hrsg.): Sozialgesetzbuch (SGB) III: Arbeitsförderung. Kommentar. Loseblattwerk mit Aktualisierung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Rädler, Peter (1999): Verfahrensmodelle zum Schutz vor Rassendiskriminierung. Springer: Berlin.

Referentenentwurf der Bundesregierung: „Gesetz zur Regelung von Ansprüchen ausländischer Personen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch“ vom 28.04.2016 (http://www.sozialpolitik-aktuell.de/tl_files/sozialpolitik-aktuell/_Politikfelder/Sozialstaat/Dokumente/Referentenentwurf_Auslaender_SG-BII_SBGXII.pdf)

Reichel, Michael E. (2014). In: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB III – Arbeitsförderung, 1. Auflage. Saarbrücken: juris.

Reinhard, Hans-Joachim (2015): Ältere Beschäftigte im Fokus des Sozialversicherungsrechts – Rechtliche Bestandsaufnahme. In: Igl, Gerhard; Welti, Felix; Eßer, Michael (Hrsg.): Alter und Beschäftigung – Arbeitssituation, Lebensentwürfe und soziale Sicherung der über 50-Jährigen. Berlin: Lit-Verlag, S. 57–66.

Reinhardt, Helmut (2014). In: Utz Krahrmer und Peter Trenk-Hinterberger: Lehr- und Praxiskommentar SGB I, 3. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

Renner, Günter; Bergmann, Jan; Dienelt, Klaus (Hrsg.) (2016): Ausländerrecht. 11. Auflage. München: C.H. Beck.

Rixen, Stephan (2005): Sozialvergaberecht ante portas? In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht (VSSR), S. 225–254.

Robinson, Katja; Egert, Wolfgang (2014): ‚Vermarktlichung‘ der Leistungserbringung im Bereich der beruflichen Teilhabe? In: Sozialrecht aktuell, Sonderheft, S. 58–62.

Roethlisberger, Fritz J.; Dickson, William J. (1970): Management and the Worker. An Account of a Research Program Conducted by the Western Electric Company, Hawthorne Works, Chicago. Unter Mitarbeit von Harold A. Wright. 15. Aufl. Cambridge: Harvard University Press.

Rolfs, Christian; Giesen, Richard; Kreikebohm, Ralf; Udsching, Peter (Hrsg.) (2016): Beck’scher Online-Kommentar Arbeitsrecht. München: C.H. Beck.

Roloff, Sebastian (2016). In: Christian Rolfs, Richard Giesen, Ralf Kreikebohm, Peter Udsching (Hrsg.): Beck’scher Online-Kommentar Arbeitsrecht. München: C.H. Beck.

Röns, Benjamin (2016): Der Beitrag des Sozialrechts zur Realisierung des Rechts auf Gesundheit und des Rechts auf Arbeit für behinderte Menschen. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 137–141.

Ross, Friso (2012). In: Jürgen Schwarze, Ulrich Becker, Armin Hatje, Johann Schoo (Hrsg.): EU-Kommentar. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Rossi, Matthias (2011). In: Christian Calliess und Matthias Ruffert (Hrsg.): EUV/AEUV – Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. 4. Auflage. München: C.H. Beck.

Rottleuthner, Hubert; Mahlmann, Matthias (2011): Diskriminierung in Deutschland. Vermutungen und Fakten. Unter Mitarbeit von Hiroki Kawamura, Alexander Klose, Jenny Mahr, Ulrike Müller und Markus Schlaab. Baden-Baden: Nomos.

Rübner, Matthias; Sprengard, Barbara (2011): Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit – Grundlagen. Bundesagentur für Arbeit: Nürnberg.

Rudolf, Beate (2007). In: Beate Rudolf und Matthias Mahlmann (Hrsg.): Gleichbehandlungsrecht. Handbuch. Baden-Baden: Nomos.

Rudolf, Beate; Mahlmann, Matthias (Hrsg.) (2007): Gleichbehandlungsrecht. Handbuch. Baden-Baden: Nomos.

- Ruppe, Kathi (2009): Eingliederungszuschüsse und Betriebszugehörigkeitsdauer in Westdeutschland. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Discussion Paper 6/2009). <http://doku.iab.de/discussionpapers/2009/dp0609.pdf>.
- Ruppe, Kathi; Stephan, Gesine (2009): Förderung mit Eingliederungszuschüssen: Länger im Betrieb und gleicher Lohn. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 25/2009). Online verfügbar unter <http://doku.iab.de/kurzber/2009/kb2509.pdf>.
- Rust, Ursula (2015): In: von der Groeben, Hans; Schwarze, Jürgen; Hatje, Armin. Europäisches Unionsrecht. 7. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Saake, Irmhild (2016): Zum Umgang mit Unterschieden und Asymmetrien. Essay. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 66 (9), S. 49–54.
- Sachs, Michael (Hrsg.) (2011): Grundgesetz: GG. Kommentar. 6. Auflage. München: C.H. Beck.
- Säcker, Franz-Jürgen; Rixecker, Roland; Oetker, Hartmut; Limperg, Bettina (Hrsg.) (2013): Münchener Kommentar zum BGB. 6. Auflage. München: C.H. Beck.
- Sauer, Lenore; Dobritz, Jörg; Ette, Andreas; Stedtfeld, Susanne (2016): Neu in Deutschland – Sozio-demografische Merkmale von Zuwanderern aus Kriegs- und Krisenländern. In: Bevölkerungsforschung aktuell. Mitteilungen aus dem Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung 37 (2), S. 2–12.
- Schadendorf, Sarah (2014): Die EU und die menschenrechtlichen Verträge ihrer Mitgliedstaaten: Divergierende Schutzniveaus am Beispiel der CEDAW. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV), S. 245–282.
- Scherr, Albert (2016): Diskriminierung/Antidiskriminierung – Begriffe und Grundlagen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 66 (9), S. 3–10.
- Schiek, Dagmar (2014): Zwischenruf: Den Pudding an die Wand nageln? Überlegung zu einer progressiven Agenda für das EU-Antidiskriminierungsrecht. In: KJ, S. 396–404.
- Schiek, Dagmar (Hrsg.) (2007): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – Ein Kommentar aus europäischer Perspektive. München: Sellier. European Law Publishers.
- Schiek, Dagmar (2007). In: Dagmar Schiek (Hrsg.): Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz – Ein Kommentar aus europäischer Perspektive. München: Sellier. European Law Publishers.
- Schlachter, Monika (2016). In: Rudi Müller-Glöge, Ulrich Preis, Ingrid Schmidt (Hrsg.): Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht. 16. Auflage. München: C.H. Beck.
- Schlachter, Monika; Heinig, Hans Michael (Hrsg.) (2016): Europäisches Arbeits- und Sozialrecht. Enzyklopädie Europarecht, Band 7. Baden-Baden: Nomos.
- Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (Hrsg.) (2011): juris PraxisKommentar SGB I – Allgemeiner Teil. 2. Aufl. Saarbrücken: juris.
- Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (Hrsg.) (2014): juris PraxisKommentar SGB III – Arbeitsförderung, 1. Auflage. Saarbrücken: juris.

Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (Hrsg.) (2015a): juris PraxisKommentar SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende, 4. Auflage. Saarbrücken: juris.

Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (Hrsg.) (2015b): juris PraxisKommentar SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, 2. Auflage. Saarbrücken: juris.

Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (Hrsg.) (2016a): juris PraxisKommentar SGB V – Gesetzliche Krankenversicherung, 3. Auflage. Saarbrücken: juris.

Schlegel, Rainer; Voelzke, Thomas (Hrsg.) (2016b): juris PraxisKommentar SGB IV – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung, 3. Auflage. Saarbrücken: juris.

Schmidt, Benjamin (2014): Berufliche Teilhabe und „Zertifizierung“. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 576–580.

Schmidt, Benjamin; Dietermann, Jürgen (2014): 60 Jahre Bundessozialgericht – Colloquium ‚Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik‘. In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 1192–1194.

Schneider, Egbert (2014): Internationale Dimension der Arbeitsförderung. In: Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht (ZESAR), S. 409–415.

Schneider, Julia (2010): Activation of Welfare Recipients: Impacts of Selected Policies on Reservation Wages, Search Effort, Re-employment and Health. Berlin.

Scholz, Rupert (2015). In: Theodor Maunz und Günter Dürig (Hrsg.): Grundgesetz. Kommentar, Loseblattsammlung seit 1958 (= „Maunz und Dürig“). München: C.H. Beck.

Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II. In: Sozialer Fortschritt 61 (9), S. 213–220.

Schröder, Susanne (2015). In: Rainer M. Hofmann (Hrsg.): Ausländerrecht, 2. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Schröttle, Monika; Glammeier, Sandra; Sellach, Brigitte; Hornberg, Claudia; Kavemann, Barbara; Puhe, Henry; Zinsmeister, Julia (2013): Lebenssituation und Belastungen von Frauen mit Behinderungen und Beeinträchtigungen in Deutschland, Ergebnisse der quantitativen Befragung. Herausgegeben vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.

Schubert, Jens (2014). In: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB III – Arbeitsförderung, 1. Auflage. Saarbrücken: juris.

Schubert, Jens; Schaumberg, Thorsten (2014). In: Rainer Schlegel, Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB III – Arbeitsförderung, 1. Auflage. Saarbrücken: juris.

Schulze, Reiner; Dörner, Heinrich; Ebert, Ina; Hoeren, Thomas; Kemper, Rainer; Saenger, Ingo; Schreiber, Klaus; Schulte-Nölke, Hans; Staudinger, Ansgar (2014): Bürgerliches Gesetzbuch. Handkommentar. 8. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Schünemann, Wolf J.; Boyle, Nigel (2011): Die vielen Gesichter aktivierender Arbeitsmarktpolitik. Deutschlands Hartz-Reformen im Vergleich zu aktivierenden Arbeitsmarktreformen in den Niederlanden, Großbritannien und Irland. In: Sozialer Fortschritt 60 (9), S. 189–196.

Schütz, Holger; Kupka, Peter; Koch, Susanne; Kaltenborn, Bruno (2011a): Eingliederungsvereinbarungen in der Praxis: Reformziele noch nicht erreicht. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 18/2011).

Schütz, Holger; Oschmiansky, Frank (2006): Arbeitsamt war gestern – Neuausrichtung der Vermittlungsprozesse in der Bundesagentur für Arbeit nach den Hartz-Gesetzen. In: Zeitschrift für Sozialreform 52 (1), S. 5–28.

Schütz, Holger; Steinwede, Jacob; Schröder, Helmut; Kaltenborn, Bruno; Wielage, Nina; Christe, Gerhard; Kupka, Peter (2011b): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. 1. Aufl. Bielefeld: Bertelsmann (IAB-Bibliothek, 330).

Schwarze, Jürgen (2012). In: Jürgen Schwarze, Ulrich Becker, Armin Hatje, Johann Schoo (Hrsg.): EU-Kommentar. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Schwarze, Jürgen; Becker, Ulrich; Hatje, Armin; Schoo, Johann (Hrsg.) (2012): EU-Kommentar. 3. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Schwarzkopf, Manuela (2009): Doppelt gefordert, wenig gefördert. Alleinerziehende Frauen in der Grundversicherung für Arbeitsuchende. Berlin: edition sigma.

Schweiger, Maximilian (2014): Der Gründungszuschuss im Lichte der aktuellen Rechtsprechung. In: Neue Zeitschrift für Sozialrecht (NZS), S. 448–456.

Seewald, Otfried (Stand 2016). In: Anne Körner, Stefan Leitherer, Bernd Mutschler (Hrsg.): Kasseler Kommentar zum Sozialversicherungsrecht. Loseblatt-Ausgabe. München: C.H. Beck.

Seidel, Rainer (2015b). In: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB IX – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen, 2. Auflage. Saarbrücken: juris.

Sell, Stefan (1999): Möglichkeiten und Widersprüchlichkeiten von Norm- und Sanktionsverschärfungen in der Arbeitsverwaltung als empirisches „black box“-Problem. Wissensdefizite auf der Meso- und Mikroebene. In: Siegfried Lamnek (Hrsg.): Der Sozialstaat zwischen „Markt“ und „Hedonismus“. Opladen: Leske + Budrich, S. 446–464.

Sell, Stefan (2015): Jobcenter: Die letzten Außenposten des Sozialstaats und ihr Personal. In: Soziale Sicherheit (6), S. 219–225.

Semlinger, Klaus (1982): Die Wiedereingliederung schwervermittelbarer Arbeitsloser. In: Fritz W Scharpf (Hrsg.): Aktive Arbeitsmarktpolitik: Erfahrungen und neue Wege. Frankfurt, New York: Campus, S. 63–88.

SOFI (Soziologisches Forschungsinstitut Göttingen e.V.); IAQ (Institut Arbeit und Qualifikation); FIA (Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt) (2013): Beratungskonzeption SGB II – Pilotierung. Evaluationsbericht. Göttingen, Berlin, Duisburg. Evaluationsbericht. Göttingen, Berlin, Duisburg.

SOFI; IAQ; FIA; Zoom (2014): Beratungskonzeption im SGB III. Endbericht. Nichtöffentliche Entwurfsfassung. Göttingen.

Somek, Alexander (2004): Gleichheit als Diskriminierungsschutz. Der Staat, S. 425–430.

Sommer, Ilka (2015): Die Gewalt des kollektiven Besserwissens. Kämpfe um die Anerkennung ausländischer Berufsqualifikationen in Deutschland (Gesellschaft der Unterschiede, Bd. 30). Bielefeld: transcript.

Sowa, Frank; Gottwald, Markus; Grimminger, Sandra; Ixmeier, Sebastian; Promberger, Markus (2016): Vermittlerhandeln im weiterentwickelten Zielsystem der Bundesagentur für Arbeit: zum Forschungsdesign einer organisationsethnografischen Studie. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Forschungsbericht 02/2016).

Sowa, Frank; Staples, Ronald (2014): Accounting in der Arbeitsverwaltung: Vermittlungsfachkräfte zwischen Steuerungsimperativ und autonomem Vermittlungshandeln. In: Zeitschrift für Sozialreform 60 (2), S. 149–173.

Spieß, Katharina (2007): Die Wanderarbeitnehmerkonvention der Vereinten Nationen. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

Stachnow-Meyerhoff, Katja (2015a). In: Rainer Schlegel und Thomas Voelzke (Hrsg.): juris PraxisKommentar SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende, 4. Auflage. Saarbrücken: juris.

Starck, Christian (2010). In: Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein, Christian Starck (Hrsg.): Das Bonner Grundgesetz. 6. Auflage. München: Verlag Vahlen.

Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2015): Statistik der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II, Sanktionen. Nürnberg.

Staudinger, Ansgar (2014). In: Reiner Schulze, Bürgerliches Gesetzbuch. Kommentar, 8. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Staudinger, Ansgar (2014). In: Reiner Schulze, Heinrich Dörner, Ina Ebert, Thomas Hoeren, Rainer Kemper, Ingo Saenger, Klaus Schreiber, Hans Schulte-Nölke, Ansgar Staudinger: Bürgerliches Gesetzbuch. Handkommentar. 8. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Stein, Andreas (2014): Angemessene Vorkehrungen am Arbeitsplatz – auch für Fragen der Religion und Weltanschauung? In: Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht (NZA), S. 1053–1057.

Steinmeyer, Heinz-Dietrich (2013). In: Maximilian Fuchs (Hrsg.): Europäisches Sozialrecht. 6. Auflage. Baden-Baden: Nomos.

Steinmeyer, Horst (2009): Die Neuregelungen der Förderung der Berufsausbildung, der beruflichen Weiterbildung und der Teilhabe behinderter Menschen am Arbeitsleben zum 2008/1. In: info also, S. 51–59.

Steinmeyer, Horst (Stand 2016). In: Alexander Gagel: SGB II / SGB III. Grundsicherung und Arbeitsförderung. Loseblatt-Kommentar. München: C.H. Beck.

Stephan, Gesine (2009): Employer wage subsidies and wages in Germany. Some evidence from individual data. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Discussion Paper 9/2009).

Stephan, Gesine (2010): Employer wage subsidies and wages in Germany: empirical evidence from individual data. In: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung 43 (1), S. 53–71.

Stern, Klaus; Becker, Florian (Hrsg.) (2015): Grundrechte-Kommentar. 2. Auflage. Köln: Carl Heymanns.

Stöbe-Blossey, Sybille; Brussig, Martin; Kirsch, Johannes; Ratermann, Monique; Boockmann, Bernhard; Nielen, Sebastian; Puhe, Henry; Kleinemeier, Rita (2016): Das Handlungsfeld „Berufs- und Studienorientierung“ im Landesvorhaben „Kein Abschluss ohne Anschluss. Übergang Schule–Beruf in NRW“ – Ergebnisse der Evaluation. Materialband zur Implementierung der Berufs- und Studienorientierung im Landesvorhaben. Forschungsteam IAQ, IAW und SOKO. Düsseldorf: Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.

Tammen, Britta (2013): Kapitel 14: Wunsch- und Wahlrecht. In: Berlit, Uwe; Conradis, Wolfgang; Satorius, Ulrich: Existenzsicherungsrecht. Baden-Baden: Nomos, S. 201–224.

Terpe, Sylvia (2011): Empathie im Amtsvollzug: Arbeitsvermittler zwischen Unterstützung und Kontrolle. In: Berliner Debatte INITIAL 22 (3), S. 76–88.

Terpe, Sylvia (2012): ‚Mit Gefühl‘ im Wohlfahrtsstaat: Berechenbarkeit, Gleichbehandlung und Transparenz in der entbürokratisierten Arbeitsverwaltung. (Manuskript). In: Mechthild Bereswill, Carmen Figlestahler, Lisa Yashodhara Haller, Marko Perels und Franz Zahradnik (Hrsg.): Wechselverhältnisse im Wohlfahrtsstaat – Dynamiken gesellschaftlicher Justierungsprozesse. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Tettinger, Peter J.; Stern, Klaus (Hrsg.) (2006): Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta GRC. München: C.H. Beck.

Thomsen, Stephan L.; Walter, Thomas (2010): Der Zugang zu arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende von Personen mit und ohne Migrationshintergrund im Vergleich. In: Matthias Knuth (Hrsg.): Arbeitsmarktintegration und Integrationspolitik - zur notwendigen Verknüpfung zweier Politikfelder: eine Untersuchung über SGB II-Leistungsbeziehende mit Migrationshintergrund. Baden-Baden: Nomos, S. 161–183.

Thym, Daniel (2015): Vereinigt die Grundrechte! In: JZ, S. 53-63.

Timme, Hinnerk (Stand 2012). In: Karl Hauck, Wolfgang Noftz (Hrsg.): Sozialgesetzbuch (SGB) III: Arbeitsförderung. Kommentar. Loseblattwerk mit Aktualisierung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Tisch, Anita (2010): Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 07/2010).

Trenk-Hinterberger, Peter (2014). In: Luthe, Ernst-Wilhelm. Rehabilitationsrecht. 2. Auflage. Berlin: Ernst Schmidt Verlag.

Uerpmann-Witzack, Robert (2013). In: Merten, Detlef; Papier, Hans-Jürgen. Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa. Band V: Grundrechte in Deutschland – Einzelgrundrechte II. Heidelberg: C.F. Müller.

Uerpmann-Witzack, Robert (2016): Völker- und verfassungsrechtliche Vorgaben für die Gleichstellung und Teilhabe von Menschen mit Behinderung. In: Rolfs, Christian (Redaktion): 50 Jahre Deutscher Sozialrechtsverband – Inklusion behinderter Menschen als Querschnittsaufgabe. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

Ullrich, Carsten G. (2008): Die Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates. Präferenzen, Konflikte, Deutungsmuster. 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Ulrich, Peter (2008): Die (Nicht-)Weiterleitung des Teilhabeantrages und ihre Folgen – § 14 SGB IX als gesetzübergreifende Nahtstelle materiell- und verfassungsrechtlicher Fragen. Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB), S. 452–461.

Valgolio, Leandro (Stand 2016). In: Karl Hauck, Wolfgang Noftz (Hrsg.): Sozialgesetzbuch (SGB) II: Grundsicherung für Arbeitsuchende. Kommentar. Loseblattwerk mit Aktualisierung. Berlin: Erich Schmidt Verlag.

van den Berg, Gerard J.; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2014a): Eingliederungsvereinbarungen – Vermittlungsfachkräfte halten mehr Spielraum für sinnvoll. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 22/2014).

van den Berg, Gerard J.; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2014b): Was Vermittlungsfachkräfte von Eingliederungsvereinbarungen halten – Befragungsergebnisse aus einem Modellprojekt. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Forschungsbericht 11/2014).

van den Berg, Gerard J.; Hofmann, Barbara; Stephan, Gesine; Uhlendorff, Arne (2016): Eingliederungsvereinbarungen in der Arbeitslosenversicherung: Nur ein Teil der Arbeitslosen profitiert von frühen Abschlüssen. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Kurzbericht 03/2016).

van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2014c): Sanctions for young welfare recipients. In: Nordic Economic Policy Review 1, S. 177–208.

vom Berge, Philipp; Bruckmeier, Kerstin; Heining, Jörg; Hofmann, Barbara; Jahn, Elke; Lietzmann, Torsten et al. (2015): Sanktionen im SGB II und die Situation von Leistungsbeziehern nach den Hartz-Reformen. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen vor dem Ausschuss für Arbeit und Soziales des Deutschen Bundestags am 29. Juni 2015. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Stellungnahme 2/2015).

von Bernstorff, Jochen (2007): Menschenrechte und Betroffenenrepräsentation: Entstehung und Inhalt eines UN-Antidiskriminierungsübereinkommens über die Rechte von behinderten Menschen. In: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (ZaöRV) 67, S. 1041–1063.

von Bernstorff, Jochen (2011a): Anmerkungen zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge: Welche Rechtswirkungen erzeugt das Menschenrecht auf inklusive Schulbildung aus der UN-Behindertenrechtskonvention im deutschen Sozial- und Bildungsrecht? In: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), S. 203–217.

von Bernstorff, Jochen (2011): Anmerkung zur innerstaatlichen Anwendbarkeit ratifizierter Menschenrechtsverträge. In: Recht der Jugend und des Bildungswesens (RdJB), S. 203–217.

von Münch, Ingo; Kunig, Philip (Hrsg.) (2012): Grundgesetz-Kommentar. 6. Auflage. München: C.H. Beck.

von Wulffen, Matthias; Schütze, Bernd (Hrsg.) (2014): SGB X. Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz. 8. Auflage. München: C.H. Beck.

Voßkuhle, Andreas (2010): Der europäische Verfassungsgerichtsverbund. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ), S. 1–8.

Wagner, Alexandra (2006): SGB II auf Ernährermodell programmiert? Hrsg. v. Brigitte Aulenbacher, Maria Funder, Heike Jacobsen und Susanne Völker. Düsseldorf (MonApoli Monitor Arbeitsmarktpolitik).

- Waschull, Dirk (Stand 2016). In: Dieter Krauskopf (Hrsg.): Soziale Krankenversicherung, Pflegeversicherung. Loseblatt-Kommentar. München. C.H. Beck.
- Weber, Andrea (2008): Individual Incentives in Program Participation: Splitting up the Process in Assignment and Enrollment. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit. Bonn (IZA DP, 3404).
- Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5. rev. Aufl. Tübingen: J.C.B.Mohr (Paul Siebeck).
- Weichselbaumer, Doris (2016): Discrimination against Female Migrants Wearing Headscarves. Bonn (IZA DP 10217). <http://ftp.iza.org/dp10217.pdf>.
- Weinbach, Christine (2008): ‚Intersektionalität‘: Ein Paradigma zur Erfassung sozialer Ungleichheitsverhältnisse? Einige systemtheoretische Zweifel. In: Cornelia Klinger und Gudrun-Axeli Knapp (Hrsg.), Über Kreuzungen. Ungleichheit, Fremdheit, Differenz. Münster: Westfälisches Dampfboot, S. 171–193.
- Welti, Felix (2005): Behinderung und Rehabilitation im sozialen Rechtsstaat – Freiheit, Gleichheit und Teilhabe behinderter Menschen. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Welti, Felix (2010): Abschied vom Normalarbeitsverhältnis? – Neue Beschäftigungsformen, Diskontinuität von Lebensläufen und das Sozial- und Arbeitsrecht. Die Sozialgerichtsbarkeit (SGB) S. 441–448.
- Welti, Felix (2011): Vergabe im Bereich der Rehabilitation. In: Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes (SDSRV) (Hrsg.), Beschaffung von Sozialleistungen durch Vergabe, Berlin: SDSRV, S. 93–110.
- Welti, Felix (2012): Das Diskriminierungsverbot und die „angemessenen Vorkehrungen“ in der BRK. Rechtsdienst der Lebenshilfe 1, S. 1–3.
- Welti, Felix (2014a): Aufgaben der Rehabilitationsträger beim betrieblichen Eingliederungsmanagement. In: Gute Arbeit 2, S. 19ff.
- Welti, Felix (2014b): Evaluation des Behindertengleichstellungsgesetzes. Abschlussbericht. <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/Forschungsberichte/fb-445.pdf>.
- Welti, Felix (2015a): Reformbedarf zur Gleichstellung und Barrierefreiheit. In: Zeitschrift für Rechtspolitik (ZRP), S. 184–187.
- Welti, Felix (2015b): Barrierefreiheit und angemessene Vorkehrungen. In: Sozialer Fortschritt 64 (11), S. 267–273.
- Wiechmann, Elke; Greifenstein, Ralph; Kißler, Leo (2005): Die arbeitsorganisatorische Seite der Arbeitsmarktreform – ARGE und Option. In: WSI-Mitteilungen (11), S. 631–637.
- Winkler, Ute (2005): Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II und SGB III unter besonderer Berücksichtigung der Hilfe für Frauen, die nach der Familienpause wieder in den Beruf einsteigen wollen. In: Familie, Partnerschaft, Recht, S. 456–461.
- Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB); infas (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission. Modul 1a: Neuausrichtung des Vermittlungsprozesses. Berlin, Bonn.

Wißmann, Helmut (2016). In: Rudi Müller-Glöge, Ulrich Preis, Ingrid Schmidt (Hrsg.): Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht. 16. Auflage. München: C.H. Beck.

Wolf, Joachim (2014): Sanktionen im SGB II und ihre Wirkung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Stellungnahme 2/2014).

Wolfrum, Rüdiger (2003): Das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Rasse, Herkunft, Sprache oder Hautfarbe im Völkerrecht. In: Rüdiger Wolfrum (Hrsg.): Gleichheit und Nichtdiskriminierung im nationalen und internationalen Menschenrechtsschutz. Berlin u. a.: Springer, S. 215–231.

Wollmann, Helmut (2002): Verwaltungspolitische Reformdiskurse und –verläufe im internationalen Vergleich. In: K. König (Hrsg.): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos.

WZB; infas; FHS Frankfurt/M. (2008): Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung „Zugelassener kommunaler Träger“ und „Arbeitsgemeinschaft“. Untersuchungsfeld 2: Implementations- und Governanceanalyse. Berlin, Bonn, Frankfurt.

Yankova, Katerina (2010): Der Selektionsprozess in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik – eine explorative Untersuchung für die deutsche Arbeitsvermittlung. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung: Nürnberg (IAB-Discussion Paper 11/2010).

Zahradnik, Franz; Schreyer, Franziska; Moczall, Andreas; Gschwind, Lutz; Trappmann, Mark (2016): Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II. In: Zeitschrift für Sozialreform 62 (2), S. 141–179.

ZEW; IAB; IAT (2006): Evaluation der Maßnahmen zur Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission; Arbeitspaket I: Wirksamkeit der Instrumente; Modul 1d: Eingliederungszuschüsse und Entgeltsicherung: Endbericht. Projektnummer 19/04. Mannheim, Nürnberg, Gelsenkirchen.

Zinsmeister, Julia (2014): Additive oder intersektionale Diskriminierung? Behinderung, „Rasse“ und Geschlecht im Antidiskriminierungsrecht. In: Wansing, Gudrun; Westphal, Manuela (Hrsg.), Behinderung und Migration. Inklusion, Diversität, Intersektionalität. Wiesbaden: Springer VS, S. 265–283.

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere Auffassung
AA	Agentur für Arbeit, Arbeitsagentur
AAgAw	Arbeitsagentur in getrennter Aufgabenwahrnehmung (der Aufgaben nach dem SGB II)
ABH	Ausbildungsbegleitende Hilfen
ABl	Amtsblatt
Abs.	Absatz
ÄD	Ärztlicher Dienst der Bundesagentur für Arbeit
ADNB	Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin
ADS	Antidiskriminierungsstelle
ADV	Antidiskriminierungsverband
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Folge
AFG	Arbeitsförderungsgesetz
AGG	Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz
AG-S	Arbeitgeber-Service
ALG II	Arbeitslosengeld II
ARB	Assoziationsratsbeschluss
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
Art.	Artikel
ASSIA	Applied Social Sciences Index and Abstracts
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet
AZR	Registerzeichen für Revisionen beim Bundesarbeitsgericht
BA	Bundesagentur für Arbeit
BAB	Berufsausbildungsbeihilfe
BaE	Außerbetriebliche Berufsausbildung
BAG	Bundesarbeitsgericht
BAM	Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung
BAR	Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation e.V.
BBW	Berufsbildungswerke
BCA	Beauftragte_r für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt
BeKo	Beratungskonzeption
BeschV	Beschäftigungsverordnung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BGG	Behindertengleichstellungsgesetz
BIBB	Bundesinstitut für Berufliche Bildung
BIS	Netzwerk für betriebliche Integration und Sozialforschung e.V.
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BPS	Berufpsychologischer Service
BRK	UN-Behindertenrechtskonvention (auch: UN-BRK)
BTHG	Bundesteilhabegesetz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BvB	Berufsvorbereitende Bildungsmaßnahme
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht

BvE	Registerzeichen BVerfG: Organstreitverfahren (nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG)
BvL	Registerzeichen BVerfG: konkrete Normenkontrolle (nach Art. 100 Abs. 1 GG)
BvR	Registerzeichen BVerfG: Verfassungsbeschwerden (nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a, 4b GG)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CEDAW	UN-Frauenrechtskonvention (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)
CERD	UN-Antirassismuskonvention (Convention on the Elimination of Racial Discrimination)
d.A.	der Autor/die Autorin/die Autor_innen
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
d.h.	das heißt
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung
DNBGF	Deutsches Netzwerk für Betriebliche Gesundheitsförderung
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	EG-Vertrag
EGZ	Eingliederungszuschuss
eHb	erwerbsfähige Hilfebedürftige
EinV	Eingliederungsvereinbarung (in frühen BA-Zitaten auch: EV)
EMA	Europa-Mittelmeer-Abkommen
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
ERI	Effort-Reward-Imbalance
ESC	Europäische Sozialcharta
ESF	Europäischer Sozialfonds
et al.	(lat.) und andere
EU	Europäische Union
EU-15	alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor der sogenannten Ost-Erweiterung im Jahr 2004
EuGH	Europäischer Gerichtshof
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FbW	Förderung beruflicher Weiterbildung
FbWgE	gemeinsame Einrichtungen
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GRC	Europäische Grundrechtecharta
GRV	Gesetzliche Rentenversicherung
HEGA	Handlungsempfehlung und Geschäftsanweisung der BA
IAB	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
IAB-LitDok	Literaturinformationssystem Arbeitsmarkt und Beruf
IAQ	Institut Arbeit und Qualifikation
IBB	Integrationsbegleitende Beratung
IBV	Intensiv beraten und vermitteln
ICRMW	UN-Wanderarbeitnehmer_innen-Konvention (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)
i. d. R.	in der Regel
IFD	Integrationsfachdienste
ifo-Institut	Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
infas	Institut für angewandte Sozialwissenschaft
INGA	Interne ganzheitliche Integrationsberatung
IntV	Integrationskursverordnung
IQ-Netzwerk	Netzwerk Integration durch Qualifizierung
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
ISG	Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik
ISL	Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland
i.V.m.	in Verbindung mit
IW	Institut der deutschen Wirtschaft Köln
JC	Jobcenter
K-DL	Dienstleistungen zur Kompetenzfeststellung
KdU	Kosten der Unterkunft
KRK	UN-Kinderrechtskonvention
LGBTI*	Lesbian, Gay, Bisexual, Trans*, Inter*
LSG	Landessozialgericht
LLU	Leistungen zum Lebensunterhalt
NJW	Neue juristische Wochenschrift
o.a.	oben angeführt
o.Ä.	oder Ähnliche_s
OEB	Organisations- und Entscheidungsberatung
o.S.	ohne Seite
PASS	Panel „Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ des IAB
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SB	Schwerbehinderte (zum Beispiel: Reha/SB)
SGB I	Sozialgesetzbuch 1. Buch Allgemeiner Teil
SGB II	Sozialgesetzbuch 2. Buch Grundsicherung für Arbeitsuchende
SGB III	Sozialgesetzbuch 3. Buch Arbeitsförderung
SGB IV	Sozialgesetzbuch 4. Buch Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung
SGB VIII	Sozialgesetzbuch 8. Buch Kinder- und Jugendhilfe
SGB IX	Sozialgesetzbuch 9. Buch Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen
SGB X	Sozialgesetzbuch 10. Buch Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz
SGG	Sozialgerichtsgesetz
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte_r
SpL	Summe passiver Leistungen
SV	Sozialversicherung
TaA	Teilhabe am Arbeitsleben
TBB	Türkischer Bund Berlin
TBD	Technischer Beratungsdienst der BA
U25	unter 25 Jahren (Betreuung von Jugendlichen in Arbeitsagenturen und Jobcentern)
u.a.	unter andere, unter anderem
u.Ä.	und Ähnliche_s
UN	Vereinte Nationen (United Nations)
UN-BRK	Behindertenrechtskonventionen
usw.	und so weiter
VerBIS	Vermittlungs-, Beratungs- und Informationssystem (Software der BA)

VO	Verordnung
VZ	Vollzeit
VZÄ	Vollzeitäquivalent
WfbM	Werkstatt für behinderte Menschen
WVO	Werkstättenverordnung
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung
ZAV	Zentrale Auslands- und Fachvermittlung der BA
z.B.	zum Beispiel
ZEW	Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung
zkT	Zugelassene kommunale Träger
ZV	Zielvereinbarungen

Glossar

Angemessene Vorkehrungen

Angemessene Vorkehrungen („reasonable accommodation“) sind Maßnahmen zur Vermeidung mittelbarer Diskriminierungen. Das Konzept wurde zunächst in Kanada entwickelt (Ontario Human Rights Commission and O'Malley v. Simpsons-Sears [1985] 2 S.C.R. 536). Es fordert einerseits, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, um etwa eine Arbeitstätigkeit ebenso ausführen zu können wie Personen, die nicht durch eine Diskriminierungskategorie behindert werden. Andererseits soll es auch zu einem vernünftigen Interessenausgleich führen, weil nur so viel an Vorkehrungen verlangt werden kann, wie den Verpflichteten, zunächst also den Arbeitgebern, zumutbar ist. Das Konzept wurde für Menschen mit Behinderung entwickelt und für diese Diskriminierungsdimension auch in Art. 5 RL 2000/78/EG und in der BRK aufgegriffen. Zunehmend wird jedoch die Anwendung dieses Grundsatzes auf alle Kategorien diskutiert (Stein 2014, S. 1053 ff.).

Arbeitgeber-Service

In der Struktur der öffentlichen Arbeitsvermittlung besteht in beiden Rechtskreisen (SGB II und SGB III) seit den Hartz-Reformen (2003) eine funktionale Trennung zwischen arbeitnehmerorientierter und stellen- bzw. arbeitgeberorientierter Vermittlung. Letztere wird als Arbeitgeber-Service (AG-S) bezeichnet. Der AG-S kann von Arbeitsagentur und Jobcenter (wenn es sich bei diesem um eine Gemeinsame Einrichtung handelt) gemeinsam oder jeweils separat betrieben werden; Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft haben stets einen eigenen Arbeitgeber-Service. In Abhängigkeit von der Organisationsform kann der AG-S Bewerber_innen aus den Arbeitsuchenden beider Rechtskreise (SGB II und SGB III) für offene Stellen vorschlagen oder muss sich dabei auf Bewerber_innen des je „eigenen“ Rechtskreises beschränken. Von Arbeitgebern eingehende Stellenanzeigen werden durch den AG-S nach Prüfung auf Einhaltung des Diskriminierungsverbots (nach § 36 SGB III) auf einer webbasierten Plattform (i. d. R. „Jobbörse“ der BA) veröffentlicht. Der AG-S schaltet sich auf unterschiedliche Weise in Stellenbesetzungsprozesse von personalsuchenden Arbeitgebern ein. Bartelheimer et al. (2014) unterscheiden drei verschiedene Formen: (1) Hinweis an Arbeitgeber auf die verfügbaren Selbstinformationsangebote der Einrichtung (wie Jobbörse der BA), (2) Auswahl und Vorschlag von für angebotene Stellen passend gehaltenen Bewerber_innen und schließlich (3) Kopplung von Vermittlungsvorschlägen an Förderangebote (z. B. Weiterbildung oder Eingliederungszuschuss). Unabhängig von der eigentlichen Vermittlung bietet der AG-S Arbeitgebern – auch in Kooperation mit externen Expert_innen – Beratung zu Arbeitsmarkt- und Personalfragen im weitesten Sinne an (siehe 8.2.3).

Bedarfsgemeinschaft

Die Bedarfsgemeinschaft ist ein leistungsrechtliches Konstrukt zur Definition des Haushalts und seiner Mitglieder, die untereinander zur Hilfe und Unterstützung verpflichtet sind. Zur Bedarfsgemeinschaft gehören die erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, Partner_in der_des erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im gemeinsamen Haushalt sowie die dem Haushalt angehörenden unverheirateten Kinder, wenn sie das 25. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, soweit sie die Leistungen zur Sicherung ihres Lebensunterhalts nicht aus eigenem Einkommen oder Vermögen beschaffen können (siehe § 7 SGB II).

Die „Hilfebedürftigkeit“, also der Anspruch auf das existenzsichernde Arbeitslosengeld II, wird stets auf der Ebene der Bedarfsgemeinschaft ermittelt. Das bedeutet, dass entweder alle Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft Leistungen nach dem SGB II beziehen (im Wesentlichen ALG II) oder keines.

Beratungskonzeption

Die Beratungskonzeption (abgekürzt BeKo) ist die fachliche Grundlage für die Beratungsarbeit der Vermittlungsfachkräfte in den Arbeitsagenturen (SGB III) (Rübner und Sprengaard 2011). Sie wurde ca. 2011 in den Arbeitsagenturen eingeführt. Mit der Beratungskonzeption soll die Beratungsarbeit der Vermittlungsfachkräfte auf einen einheitlichen Mindeststandard gehoben werden. Charakteristisch für die Beratungskonzeption sind die enge Verzahnung mit dem Vier-Phasen-Modell der Integrationsarbeit (siehe Abschnitt 7.5) und die Gliederung der Beratungsgespräche in sich wiederholende Einheiten („Standardsequenzen“). Da sich die Mitwirkungspflichten danach unterscheiden, ob Ratsuchende Arbeitslosengeld beziehen (Leistungsbeziehende) oder nicht (Nichtleistungsbeziehende), werden in der Beratungskonzeption zwei Beratungsformate unterschieden: die Integrationsbegleitende Beratung (IBB) für Personen im Leistungsbezug und Orientierungs- und Entscheidungsberatung (OEB) für Nichtleistungsbeziehende.

Zu empirischen Studien über den Einsatz der Beratungskonzeption und zur Beratungsarbeit allgemein siehe Abschnitt 4.3.3.1.

Berufsrückkehrende

Nach § 20 SGB III sind Berufsrückkehrende „Frauen und Männer, die 1. ihre Erwerbstätigkeit oder Arbeitslosigkeit oder eine betriebliche Berufsausbildung wegen der Betreuung und Erziehung von aufsichtsbedürftigen Kindern oder der Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger unterbrochen haben und 2. in angemessener Zeit danach in die Erwerbstätigkeit zurückkehren wollen.“

Anfangs sollten nur sozialversicherungspflichtige Vorbeschäftigungen als „Erwerbstätigkeit“ gerechnet werden, von dieser Anforderung wird heute allerdings abgesehen. Nicht erfasst werden weiterhin Personen, die in Deutschland noch keiner Beschäftigung nachgegangen waren.

Beschwerdemanagement/Kundenreaktionsmanagement

Das im Bereich der Bundesagentur für Arbeit bestehende Beschwerdemanagement ist integraler Bestandteil des „Kundenreaktionsmanagements“ (KRM) der Organisation. Bei allen Dienststellen der BA gibt es KRM-Stellen, an die sich Kund_innen mit Beschwerden und Kritik (aber auch positivem Feedback) wenden können und die diese „Kundenreaktionen“ (i. d. R. innerhalb von 14 Tagen) bearbeiten. Kundenanliegen mit bundesweiter Bedeutung werden dem zentralen KRM in der BA-Hauptstelle (hier liegt auch die fachliche Gesamtverantwortung für das KRM) zugeleitet und solche mit hohem Schwierigkeitsgrad der zuständigen Regionaldirektion. Ansonsten erfolgt die Bearbeitung hausintern ggf. unter Hinzuziehung derjenigen Mitarbeiterin bzw. desjenigen Mitarbeiters, die_der Beschwerdeanlass war, und ihres_seines Vorgesetzten. Vorgebracht werden können Beschwerden schriftlich, elektronisch, telefonisch oder auch im direkten Gespräch. In den Arbeitsagenturen werden alle Kundenreaktionen in einer bundesweiten Datenbank erfasst, die differenzierte statistische Auswertungen und Berichterstattungen ermöglicht. Für die Jobcenter (einschließlich der gemeinsamen Einrichtungen) ist dieses Erfassen freiwillig. Beschwerden sind zu unterscheiden von förmlichen Rechtsbehelfen (wie z. B. Widersprüchen), die Kund_innen gegen seitens der BA ausgestellte Bescheide einlegen können. Für deren Entgegennahme und Bearbeitung sind eigene Stellen (Widerspruchsstellen) zuständig (siehe Abschnitte 5.4.1 und 8.3.4).

Beschwerdestelle nach § 13 AGG

§ 13 AGG gibt allen Arbeitnehmer_innen das Recht, sich bei einer zuständigen Stelle innerhalb ihres Betriebs, Unternehmens oder ihrer Dienststelle zu beschweren, wenn sie sich im Zusammenhang mit dem Beschäftigungsverhältnis von Personen innerhalb oder außerhalb des Betriebs diskriminiert fühlen.

Beschwerden muss nachgegangen werden und das Ergebnis mitgeteilt werden. Daraus ergibt sich die Verpflichtung auch für die Arbeitsagenturen und Jobcenter, eine derartige Stelle einzurichten und den Mitarbeiter_innen die Möglichkeit zu geben, sich sowohl über Kolleg_innen, Vorgesetzte als auch über Kund_innen zu beschweren. Die Funktion der Beschwerdestelle kann auch von der oder dem Dienststellenleiter_in wahrgenommen werden. In vielen Betrieben und auch öffentlichen Dienststellen, nicht nur der Arbeitsverwaltung, wird die Existenz einer solchen Beschwerdestelle nicht bekannt gegeben und kann deshalb auch nicht genutzt werden. Das verstößt gegen die Verpflichtung der Arbeitgeber nach § 12 Abs. 5 AGG.

Creaming/Parking

Mit dem Begriff *Creaming* wird die Praxis von Sozialbehörden bezeichnet, ihre knappen Ressourcen auf jene Klient_innen zu konzentrieren, die am ehesten zur Erfüllung ihrer Erfolgskriterien beitragen. Während *Creaming* die Strategie der übermäßigen Konzentration auf die „leichten“ Fälle bezeichnet, meint *Parking* – das Abschieben in Zonen der Nichtunterstützung – die dazu komplementäre Strategie im Umgang mit den „schwierigen“ Fällen, deren Unterstützung kostspielig wäre. Bei Steuerung durch ein ausschließlich vermittlungserfolgsorientiertes Kennzahlensystem wird eine öffentliche Arbeitsvermittlung den Einsatz ihrer Ressourcen auf relativ arbeitsmarktnahe Personen konzentrieren und sie erst nachrangig denjenigen zugutekommen lassen, die aufgrund besonderer Problemlagen eigentlich einer besonders intensiven Unterstützung bedürften. Über die Verteilung der Ressourcen wird also nicht nach den tatsächlich vorhandenen individuellen Bedarfen der Arbeitsuchenden entschieden, sondern in erster Linie nach dem – nicht problembezogenen – Kriterium der Vermittlungswahrscheinlichkeit, was für Arbeitsuchende mit Vermittlungshemmnissen und aufgrund dessen besonders intensiven Betreuungsbedarfen erhebliche Diskriminierungsrisiken impliziert (siehe Abschnitte 4.2.4 und 8.2.1).

Diversity-Management

Als Diversity-Management bezeichnet man eine Personalarbeit, die darauf gerichtet ist, die Vielfalt der Belegschaft zu erhöhen und als Ressource für die betreffende Organisation zu nutzen. Diversity-Management steht in engem Zusammenhang mit einer antidiskriminierenden Personalpolitik; beiden Konzepten gemeinsam ist das Ziel der Gewährleistung von Chancengleichheit der Beschäftigten durch den Arbeitgeber. Die Bundesagentur für Arbeit (BA) hat sich 2007 durch den Beitritt zur „Charta der Vielfalt“, einer „Unternehmensinitiative zur Förderung von Vielfalt in Unternehmen und Institutionen“ (vgl. Charta der Vielfalt e.V. 2015), zu Diversity bekannt. Vor dem Hintergrund von Globalisierung und demografischem Wandel sieht die Charta eine zentrale Erfolgsvoraussetzung für private und öffentliche Organisationen darin, die in Deutschland existierende Vielfalt – sowohl in der eigenen Belegschaft als auch unter den Kund_innen – zu „erkennen und nutzen“; dabei werden zur näheren Kennzeichnung der Vielfalt die Merkmale des § 1 AGG angeführt. Nach innen hat die BA Diversity-Management zur Querschnittsaufgabe ihrer Personalrekrutierungs- und Personalentwicklungspolitik gemacht und in sechs Handlungsfeldern (Gleichstellung/Gender Mainstreaming, Lebensphasenorientierte Personalpolitik, Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, Förderung von Beschäftigten mit Migrationshintergrund, Förderung Schwerbehinderter, sexuelle Orientierung) verankert (siehe Abschnitte 5.4, 7.4 und 8.3.5).

Eingliederungsvereinbarung

Eingliederungsvereinbarungen sind schriftliche Vereinbarungen zwischen Leistungsbeziehenden und Arbeitsagenturen und Jobcentern, in denen die Eingliederungsziele bestimmt und Maßnahmen festgehalten werden, mit denen eine Vermittlung in Arbeit erreicht werden soll. Sie sind in § 37 SGB III sowie in § 15 SGB II geregelt. Sie sind grundsätzlich mit jeder Person abzuschließen, die arbeitsuchend bzw. auf der Suche nach einem Ausbildungsplatz ist (SGB III) bzw. Arbeitslosengeld II bezieht und erwerbsfähig ist (SGB II).

Die Praxis der Eingliederungsvereinbarung ist aufgrund der asymmetrischen Verpflichtungen, der niedrigen Verhandlungsmacht der Leistungsbeziehenden und wegen des häufigen Schematismus im Inhalt der Eingliederungsvereinbarungen und im Prozess ihrer Erstellung in der Kritik. Siehe Abschnitt 4.3.3.5 (Literaturanalyse) sowie 5.3.1.3 (Rechtsexpertise).

Fallmanagement

Der Begriff des Fallmanagements ist nicht gesetzlich definiert. Im Allgemeinen ist mit Fallmanagement in der Arbeitsvermittlung gemeint, dass eine umfassende Einzelfallbetreuung stattfindet. Das Fallmanagement umfasst im Unterschied zu einer Standard-Arbeitsvermittlung („Regelgeschäft“) weitergehende Unterstützungsangebote, die darauf zielen, Integrationshemmnisse zu beseitigen, die einer Erwerbsaufnahme vorgelagert sind. Es gibt unterschiedliche Ansätze des Fallmanagements. Die Bundesagentur für Arbeit ermöglicht den Arbeitsagenturen und den von ihnen mitverantworteten Jobcentern (gemeinsamen Einrichtungen) die Einrichtung von Fallmanagement-Teams. Der Fallmanagement-Ansatz der Arbeitsagenturen wird als „Integrierte ganzheitliche Integrationsberatung“ (INGA) bezeichnet, der Fallmanagement-Ansatz in den gemeinsamen Einrichtungen als „beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“. Das Fallmanagement erfordert einen günstigeren Betreuungsschlüssel, längere Beratungsgespräche und häufig eine höhere Kontaktdichte als im Regelgeschäft. Vermittlungsfachkräfte im Fallmanagement haben oft eine Zusatzausbildung als Fallmanager_in.

Gemeinsame Einrichtung

Siehe Jobcenter.

Gemeinsame Servicestellen

Die Gemeinsamen Servicestellen werden nach § 23 SGB IX von den Rehabilitationsträgern¹⁸¹ eingerichtet, um behinderte oder von Behinderung bedrohte Menschen zu beraten und zu unterstützen. Die Gemeinsamen Servicestellen sollen über besonders qualifizierte Fachkräfte verfügen und so ausgestattet sein, dass sie ihre Aufgaben umfassend wahrnehmen können (§ 23 Abs. 3 SGB IX).

Die gesetzliche Regelung gibt vor, dass hierbei die vorhandenen Beratungsstrukturen der Reha-Träger zu nutzen sind. Die meisten Servicestellen werden von einem Reha-Träger, meist der Rentenversicherung oder der Allgemeinen Ortskrankenkasse, betrieben. Von Behindertenverbänden wird kritisiert, dass die Gemeinsamen Servicestellen weder bekannt sind noch über die erforderliche Ausstattung verfügen (VdK Deutschland e.V., Stellungnahme zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales „Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Teilhabe und Selbstbestimmung von Menschen mit Behinderungen“, S. 13). Auch der „4. Bericht über die Gemeinsamen Servicestellen für Rehabilitation nach § 24 Abs. 2 SGB IX vom 16.12.2013“ der Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation kommt zu dem Ergebnis, dass der gesetzliche Auftrag nicht flächendeckend erfüllt wird (S. 39 ff.). Durch das Bundesteilhabegesetz (BTHG) sollen die Gemeinsamen Servicestellen abgeschafft werden und die Aufgaben an eine unabhängige Teilhabeberatung (§ 32 SGB IX-E) übergehen.

Integrationsfachdienste

Integrationsfachdienste sind nach § 109 Abs. 1 SGB IX „Dienste Dritter, die bei der Durchführung der Maßnahmen zur Teilhabe schwerbehinderter Menschen am Arbeitsleben beteiligt werden“.

¹⁸¹ Die Rehabilitationsträger sind in § 6 Abs. 1 SGB IX benannt: Träger der gesetzlichen Krankenversicherung, die Bundesagentur für Arbeit, Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, Träger der gesetzlichen Rentenversicherung, Träger der Kriegsopferversorgung und Kriegsopferfürsorge, Träger der öffentlichen Jugendhilfe sowie Träger der (öffentlichen) Sozialhilfe (SGB XII).

Überwiegend wird diese Dienstleistung von freien Trägern angeboten. Sie müssen von den Reha-Diensten der BA mit der Platzierung von Menschen mit Behinderung am ersten Arbeitsmarkt beauftragt werden. Voraussetzungen sind besondere Bedarfe an arbeits- und berufsbegleitender Betreuung, die sich im Arbeitsleben besonders nachteilig auswirken (§ 109 Abs. 3 SGB IX). Ausnahmsweise können sie auch eingesetzt werden, wenn keine Feststellung einer Schwerbehinderung vorliegt (§ 109 Abs. 4 SGB IX). Die Aufgaben der IFD reichen von der Potenzialanalyse über die Erschließung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen, die Vorbereitung auf eine Tätigkeit bis zur Begleitung beim Arbeitseinstieg. Sie stehen als Ansprechpartner für Arbeitgeber zur Verfügung und arbeiten mit den Reha-Trägern zusammen (§ 110 SGB IX).

Integrationsfachkraft/Vermittlungsfachkraft

Das Personal der Arbeitsagenturen und Jobcenter mit direktem Kontakt zu Kund_innen lässt sich grob nach den Zuständigkeitsbereichen (1) Leistungssachbearbeitung (Berechnung und Auszahlung von Arbeitslosengeld I und II sowie Kosten der Unterkunft) und (2) Vermittlung unterscheiden. Die Vermittlung wiederum ist organisatorisch in die arbeitgeberorientierte (siehe Glossar: Arbeitgeber-Service) und die arbeitnehmerorientierte Vermittlung unterteilt. Letztere steht im Mittelpunkt der vorliegenden Studie; zur Bezeichnung der in ihr tätigen Mitarbeiter_innen werden hier die Begriffe „Integrationsfachkraft“ und „Vermittlungsfachkraft“ (synonym) verwendet. Unter diesen wiederum gibt es neben den Vermittlungsfachkräften für (nicht jugendliche) Arbeitsuchende auch Sonderformen wie z. B. auf Rehabilitation und Schwerbehinderung (Reha/SB) spezialisierte Vermittlungsfachkräfte, Vermittlungsfachkräfte für Jugendliche unter 25 Jahren oder Fallmanager_innen (siehe Glossar: Fallmanagement). Die Aufgabe der arbeitnehmerorientierten Vermittlung besteht in der Beratung und Unterstützung von Arbeitsuchenden bei der Beschäftigungssuche. In Bezug zu der_dem individuellen Arbeitsuchenden umfasst dies im Einzelnen u. a.: Profiling, Erarbeitung einer Handlungsstrategie und Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, Beratung über/Veranlassung von notwendigen Förderleistungen und Weiterbildungsmaßnahmen (bei externen Trägern), Vermittlung externer Beratungsangebote, Motivierung, Vermittlung von Stellenangeboten und Kontrolle über Bewerbungsaktivitäten (siehe Abschnitte 4.3.3 und 7.5).

Jobcenter; gemeinsame Einrichtung/zugelassener kommunaler Träger bzw. Optionskommune

Die Aufgaben nach dem SGB II werden durch Jobcenter durchgeführt. Jobcenter sind in zwei unterschiedlichen Formen organisiert. Es gibt Jobcenter, die von den lokalen Arbeitsagenturen gemeinsam mit den Kommunen betrieben werden. Diese werden als „gemeinsame Einrichtungen“ bezeichnet. Daneben gibt es Jobcenter, für die die Kommunen allein zuständig sind. Sie haben eine vom Gesetzgeber eingeräumte Option genutzt und sind für die kommunale Alleinzuständigkeit zugelassen worden; daher die Bezeichnungen als „Optionskommune“ bzw. zugelassener kommunaler Träger. Sie haben damit auch die Aufgaben übernommen, die in gemeinsamen Einrichtungen gewöhnlich in enger Kooperation mit der Arbeitsagentur übernommen werden, wie z. B. die Organisation der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern. Sowohl die gemeinsamen Einrichtungen als auch die zugelassenen kommunalen Träger erfüllen für ihren Zuständigkeitsbereich (meist ein Landkreis, eine kreisfreie Stadt oder – in den Stadtstaaten Bremen und Berlin – ein Stadtteil) alle Aufgaben, die sie als Jobcenter nach dem SGB II haben.

Die Frage, in welcher Organisationsform die Jobcenter betrieben werden, ist immer dann von Bedeutung, wenn es um die Steuerung der Jobcenter geht. In den gemeinsamen Einrichtungen hat die Bundesagentur für Arbeit eine Mitsprache und Mitverantwortung, auf die die zugelassenen kommunalen Träger verzichten haben.

Zur Herausbildung beider Formen der Aufgabenwahrnehmung siehe Abschnitt 4.3.2.1.

Kunde/Kundin

Nachdem der Begriff „Kunde/Kundin“ bereits zuvor in Prozessen der Reform kommunaler Verwaltungen eine Rolle gespielt hatte, wurde er seit Ende der 1990er-Jahre in die Terminologie der damaligen Bundesanstalt für Arbeit (BA) aufgenommen, und zwar ursprünglich mit der Intention, eine stärkere Orientierung der BA an Bürgernähe zum Ausdruck zu bringen (vgl. Hielscher/Ochs 2009). Seit den Hartz-Reformen hat sich der Kundenbegriff in der Arbeitsverwaltung durchgesetzt. Er eignet sich mangels eines eingeführten alternativen Begriffs als Oberbegriff zur Bezeichnung der verschiedenen Gruppen, für welche die Arbeitsverwaltung Dienstleistungen erbringt (darunter auch solche, die nicht von Geldleistungen abhängig sind wie z. B. Rat suchende Erwerbspersonen oder Arbeitgeber), ist aber – wegen der mit ihm verbundenen Konnotation von Wahlfreiheit (Kundensouveränität) – irreführend zur Bezeichnung von Leistungsbeziehenden, da diese in der Regel nur sehr eingeschränkt in der Lage sind, arbeitsmarktbezogene Dienstleistungen bei alternativen Anbietern in Anspruch zu nehmen. Da sich der Begriff im Sprachgebrauch von Arbeitsagenturen und Jobcentern jedoch allgemein durchgesetzt hat, lässt sich sein Gebrauch im Rahmen von Studien (wie der hier vorliegenden), die auch auf Interviews mit Fach- und Führungskräften der Arbeitsverwaltung basieren, nicht vermeiden (siehe auch im Glossar: Leistungsbeziehende).

Leistungen zur Teilhabe

Die Leistungen der Teilhabe am Arbeitsleben umfassen nach §§ 33–43 SGB IX alle Leistungen und Maßnahmen, die bei einer vorhandenen oder drohenden Behinderung zu einer beruflichen Eingliederung beitragen. Sie sollen die Erwerbsfähigkeit der Menschen mit Behinderung erhalten, verbessern, herstellen oder wiederherstellen. Zu den Leistungen gehören insbesondere Hilfen zur Erhaltung und Erlangung eines Arbeitsplatzes, Berufsvorbereitung, berufliche Ausbildung, berufliche Anpassung und Weiterbildung, Leistungen an Arbeitgeber, an Reha-Einrichtungen und Leistungen im Eingangs- und Berufsbildungsbereich von Werkstätten für behinderte Menschen. Bei der Auswahl der Leistungen werden Eignung, Neigung, bisherige Tätigkeit sowie Lage und Entwicklung auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt angemessen berücksichtigt. Die BA ist nach § 112 SGB III für die Leistungserbringung zuständig, soweit nicht ein anderer Reha-Träger (Rentenversicherung) vorrangig zuständig ist (§ 22 Abs. 2 SGB III).

Leistungsbeziehende

Als Leistungsbeziehende werden Personen bezeichnet, die Sozialleistungen beziehen. Im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung sind dies hauptsächlich Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II (ALG II). Der Personenkreis, der in Arbeitsagenturen und Jobcentern eine Beratung wünscht oder sich als arbeitssuchend meldet, wird mitunter als „Leistungsbeziehende“ bezeichnet. Dies ist insofern ungenau, als die Arbeitsagenturen für alle Personen zuständig sind, die kein Arbeitslosengeld II beziehen. Die Arbeitsagenturen sind damit also auch für Personen zuständig, die kein Arbeitslosengeld beziehen. Sie als „Arbeitslose“ zu bezeichnen, wäre ebenso ungenau, da längst nicht alle Personen, die sich als arbeitssuchend melden, eine Beratung wünschen oder Arbeitslosengeld II beziehen, tatsächlich arbeitslos sind. Die Arbeitsagenturen und Jobcenter bezeichnen den gemeinten Personenkreis oft als „Kundinnen“ und „Kunden“, was ebenso missverständlich ist, da Leistungsbeziehende gegenüber den Arbeitsagenturen und Jobcentern nicht die Entscheidungsautonomie haben, die Kund_innen gewöhnlich zukommt (auch oben im Glossar: Kunde/Kundin).

Optionskommune

Siehe Jobcenter.

Parking

Siehe Creaming/Parking.

Persönliches Budget

Das persönliche Budget kann nach § 17 Abs. 2 SGB IX auf Antrag gewährt werden, „um den Leistungsberechtigten in eigener Verantwortung ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen“. Es wird als Alternative zu Sach- und Dienstleistungen in der Regel als Geldleistung erbracht (§ 17 Abs. 3 SGB IX). Die benötigten Leistungen können aus dem persönlichen Budget selbst eingekauft werden. Das Budget soll den individuell festgestellten Bedarf decken, soll aber die Höhe der Kosten aller bisher individuell festgestellten Leistungen nicht überschreiten. Die notwendigen Aufwendungen für Beratung und Unterstützung werden nicht als zusätzlicher Bedarf berücksichtigt. Besteht der Leistungsanspruch gegenüber mehreren Leistungsträgern, wird das persönliche Budget als trägerübergreifende Komplexleistung erbracht. Das Verfahren richtet sich nach der Budgetverordnung und ist einem Hilfeplanverfahren vergleichbar.

Sozialleistungsträger

Sozialleistungsträger sind Institutionen und Stellen, die Leistungen der sozialen Sicherheit erbringen.

Die Sozialleistungsträger sind in den §§ 18–29 SGB I abschließend benannt.

In Deutschland sind Sozialleistungsträger öffentlich-rechtlich organisiert, entweder als Behörden (BA, Sozialämter) oder als Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts (Krankenkassen, Berufsgenossenschaften).

Verbandsklage

Eine Verbandsklage ist die Klage von Vereinen oder Verbänden, mit der keine eigenen Interessen, sondern die Interessen der Allgemeinheit verfolgt werden. Der Klage kann eine Rechtsverletzung gegenüber einer individuellen Person zugrunde liegen, ebenso kann aber auch gegen Vorschriften, Anweisungen oder Routinen geklagt werden, wenn durch diese Rechtsverletzungen möglich sind, ohne dass sich konkrete Geschädigte feststellen lassen.

Bislang existiert im Sozialrecht – anders als im Verbraucher-, Wettbewerbs- und Umweltrecht – kein durchgängiges Verbandsklagerecht. Es besteht aber für die Teilbereiche der Leistungen für Menschen mit Behinderung nach SGB IX (§ 63 SGB IX) und nach dem Behindertengleichstellungsgesetz (§ 15 BGG). Auch im AGG wird keine Verbandsklage, sondern nur eine Prozessstandschaft geregelt. Diese ermöglicht im Unterschied zur Verbandsklage keine Prozessführung ohne konkrete Geschädigte.

Vermittlungsfachkraft

Siehe Integrationsfachkraft.

Vermittlungshemmnisse

Eine amtliche Definition von Vermittlungshemmnissen existiert nicht. Man spricht von Vermittlungshemmnissen, wenn die Vermittlung aufgrund von Umständen, die in der arbeitssuchenden Person liegen, erschwert ist. Typische Vermittlungshemmnisse sind zum Beispiel Langzeitarbeitslosigkeit, fehlende Qualifikationen oder gesundheitliche Beeinträchtigungen. Art und Anzahl von Vermittlungshemmnissen hängen vom konkreten Einzelfall ab und lassen sich nicht abschließend benennen. Liegen Vermittlungshemmnisse vor, können zusätzliche Fördermöglichkeiten genutzt werden, etwa Eingliederungszuschüsse.

Zugelassener kommunaler Träger

Siehe Jobcenter.

Herausgeberin:

Antidiskriminierungsstelle des Bundes
11018 Berlin
www.antidiskriminierungsstelle.de

Autor_innen:

Prof. Dr. Martin Brussig, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen
Prof. Dr. Dorothee Frings, Hochschule Niederrhein
Johannes Kirsch, Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen

Kontakt Beratung:

Tel.: 030 18 555-1865
(Mo. bis Fr., 9-12 Uhr und 13-15 Uhr)
Fax: 030 18 555-41865
E-Mail: beratung@ads.bund.de
Besuchszeiten nach Vereinbarung

Kontakt Zentrale:

Tel.: 030 18 555-1855
Fax: 030 18 555-41855
E-Mail: poststelle@ads.bund.de

Gestaltung: www.avitamin.de

Erstellung Nachdruck: www.zweibandn.de

Stand: März 2019, 2. Auflage

Druck: MKL Druck GmbH & Co. KG

Alle Rechte vorbehalten. Auch fotomechanische Vervielfältigung des Werkes (Fotokopie/Mikrokopie) oder von Teilen daraus bedarf der vorherigen Zustimmung der Antidiskriminierungsstelle des Bundes.

ISBN 978-3-8487-4407-7

Die Arbeitsmarktintegration als öffentliche Dienstleistung von Arbeitsagenturen und Jobcentern bildet ein ganz wesentliches Tor zum Eintritt in den Arbeitsmarkt und zur Teilhabe am beruflichen und damit auch am gesellschaftlichen Leben für alle Arbeitssuchenden. Die Folgen von Diskriminierungen in der öffentlichen Arbeitsvermittlung können daher für die betroffenen Personen besonders schwerwiegend sein.

Die vorliegende Studie untersucht institutionelle und organisatorische Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung in Deutschland aus einer rechtswissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Perspektive.