



Bundesministerium
für Arbeit und Soziales

FORSCHUNGSBERICHT 623

Gleichstellungsimpulse im SGB II Zielsteuerungssystem. Zwischenbericht

Juni 2023

ISSN 0174-4992

Gleichstellungsimpulse im SGB II Zielsteuerungssystem. Zwischenbericht

ISG Institut für Sozialforschung
und Gesellschaftspolitik GmbH
Weinsbergstraße 190, 50825 Köln



Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e.V. (IAW)
an der Universität Tübingen
Schaffhausenstraße 73, 72072 Tübingen



Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg-Essen
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften, 47048 Duisburg



defacto – sozialwissenschaftliche Forschung & Beratung e. U.
Blumauerstraße 2, A-4553 Schlierbach



Autorinnen und Autoren:
Prof. Dr. Martin Brussig (IAQ)
Katrin Hunger (ISG)
Andrea Kirchmann (IAW)
Johannes Kirsch (IAQ)
Günther Klee (IAW)
Dr. Irene Pimminger (defacto)
Marco Puxi (ISG)
Eva Roth (ISG)
Christin Schafstädt (IAW)
Katharina Schilling (IAQ)

Juni 2023

Erstellt im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales.

Die Durchführung der Untersuchungen sowie die Schlussfolgerungen aus den Untersuchungen sind von den Auftragnehmern in eigener wissenschaftlicher Verantwortung vorgenommen worden. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales übernimmt insbesondere keine Gewähr für die Richtigkeit, Genauigkeit und Vollständigkeit der Untersuchungen.

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Tabellenverzeichnis | 9 |
| Abbildungsverzeichnis | 10 |
| Abkürzungsverzeichnis | 11 |
| Zusammenfassung | 13 |
| 1. Einleitung | 16 |
| 2. Stand der Arbeiten | 17 |
| 3. Konzeptionelle Begriffsbestimmungen | 18 |
| 3.1 Begriffsdefinition von Verwaltungs- und Vermittlungshandeln | 18 |
| 3.2 Das Verständnis von Gleichstellung von Männern und Frauen im Forschungsvorhaben | 19 |
| 3.2.1 Definitive Grundlagen von Gleichstellung von Frauen und Männern im Forschungsvorhaben | 19 |
| 3.2.2 Gleichstellung als Ergebnisziel: Kriterien für gute Gleichstellungsergebnisse | 21 |
| 3.2.2.1 Eigenständige Integration: Die Rolle von SGB II-Bedarfsgemeinschaften (BG) | 22 |
| 3.2.2.2 Dauerhafte Integration: Dauer der Beschäftigungsaufnahmen im SGB II | 24 |
| 3.2.2.3 Ausreichende Integration: Einkommenshöhe der Beschäftigungen | 26 |
| 3.2.2.4 Gleichstellung im SGB II als Chance auf eigenständige, dauerhafte und ausreichende Erwerbsintegration | 28 |
| 3.2.2.5 Fazit: Kriterien für gute Gleichstellungsergebnisse im SGB II | 29 |
| 3.2.3 Gleichstellung als Prozessziel: Kriterien für die organisationale Verankerung | 30 |
| 4. Literaturanalyse | 34 |
| 4.1 Einführung | 34 |
| 4.2 Gleichstellung und Zielsteuerung | 35 |
| 4.2.1 Steuerung von Gleichstellung im Kontext von New Public Management | 36 |
| 4.2.2 Ziele und Wirkungshorizont der Steuerung von Gleichstellung | 37 |
| 4.2.3 Prozess der Klärung und Vermittlung von Gleichstellungszielen | 39 |
| 4.2.4 Organisationale Verankerung der Steuerung von Gleichstellung | 40 |
| 4.3 Zielsteuerung im SGB II | 41 |
| 4.3.1 Das Zielsteuerungssystem im SGB II | 42 |
| 4.3.2 Zielsteuerung und Vermittlungshandeln in den Jobcentern | 43 |
| 4.4 Gleichstellung im Rechtskreis SGB II | 45 |
| 4.4.1 Wohlfahrtsstaatlicher und gesellschaftlicher Kontext | 45 |
| 4.4.2 Regelungen und Systemlogiken des SGB II als widersprüchliches Genderregime | 47 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 4.4.3 | Geschlechterbezogene Unterschiede in der bzw. durch die SGB II-Umsetzungspraxis | 49 |
| 4.5 | Exkurs: Geschlechterbezogene Auswirkungen der Covid-19-Pandemie | 53 |
| 4.6 | Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen für die weiteren Arbeitsschritte | 54 |
| 5. | Dokumentenanalyse: Das SGB II – Zielsteuerungssystem | 55 |
| 5.1 | Einführung | 55 |
| 5.2 | Struktur und Prozesse des Zielsteuerungssystems | 57 |
| 5.2.1 | Das Zielsystem | 57 |
| 5.2.2 | Der Zielsteuerungsprozess | 59 |
| 5.2.2.1 | Der Zielsteuerungsprozess im Bereich der gE | 60 |
| 5.2.2.2 | Der Zielsteuerungsprozess im Bereich der zKT | 62 |
| 5.3 | Gleichstellungsziele in den SGB II-Zielvereinbarungen | 63 |
| 5.3.1 | Zeitlicher Vergleich ‚vor der Covid-19-Pandemie‘ und ‚mit der Covid-19-Pandemie‘ | 63 |
| 5.3.2 | Horizontaler Vergleich: Gleichstellungsziele der übergeordneten Ebene | 64 |
| 5.3.3 | Vertikaler Vergleich: Gleichstellungsziele der Jobcenterebene | 66 |
| 5.3.3.1 | Zielsteuerung im gE-Strang | 66 |
| 5.3.3.2 | Zielsteuerung im zKT-Strang | 68 |
| 5.3.4 | Operationalisierung von Gleichstellungszielen | 69 |
| 5.3.4.1 | Definition und Operationalisierung von Gleichstellung in den Grundlagendokumenten | 69 |
| 5.3.4.2 | Operationalisierung von Gleichstellung in den Zielvereinbarungen | 71 |
| 5.3.4.3 | Mögliche Steuerungseffekte durch die Operationalisierung von Gleichstellung | 76 |
| 5.4 | Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen für die weiteren Arbeitsschritte | 78 |
| 6. | Explorative Interviews | 80 |
| 6.1 | Einführung | 80 |
| 6.2 | Befunde aus den explorativen Interviews | 82 |
| 6.2.1 | Handlungsrelevanz und Steuerungseinfluss der Zielsteuerung | 82 |
| 6.2.2 | Gleichstellung in der Zielsteuerung | 86 |
| 6.2.3 | Externe Einflussfaktoren auf die Erreichung von gleichstellungspolitischen Zielen | 90 |
| 6.2.4 | Organisationale Verankerung und Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung | 92 |
| 6.2.4.1 | Element Führungsverantwortung | 93 |
| 6.2.4.2 | Element Stellenzuschnitte BCA | 93 |
| 6.2.4.3 | Element Wissensbasis: Genderkompetenzentwicklung sowie Datenauswertungen und Analysen | 94 |
| 6.2.4.5 | Element Ressourcen | 95 |
| 6.2.4.6 | Element Gleichstellungsziele | 96 |
| 6.2.4.7 | Element: Umsetzungsstrategien | 96 |
| 6.3 | Zentrale Ergebnisse der Exploration und Schlussfolgerungen für die Fallstudien | 97 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 7. | Fallstudien | 100 |
| 7.1 | Einführung | 100 |
| 7.2 | Konzeption und Durchführung der Auswahl geeigneter Jobcenter | 101 |
| 7.2.1 | Konzeption der Auswahl geeigneter Jobcenter | 101 |
| 7.2.1.1 | Typisierung der Jobcenter anhand exogener Faktoren | 101 |
| 7.2.1.2 | Typisierung der Jobcenter anhand einer Ergebnisgröße | 103 |
| 7.2.1.3 | Operationalisierung der Ergebnisgröße Integrationsquote | 103 |
| 7.2.1.4 | Ergebnis der Typisierung der Jobcenter anhand der exogenen Faktoren | 108 |
| 7.2.1.5 | Typisierung der Jobcenter anhand endogener Faktoren | 109 |
| 7.2.2 | Durchführung der Auswahl geeigneter Jobcenter | 111 |
| 7.3 | Umsetzung der Fallstudien | 112 |
| 7.3.1 | Planung und Durchführung der Fallstudien | 112 |
| 7.3.2 | Methodisches Vorgehen bei den Fallstudien | 114 |
| 7.4 | Befunde aus den Fallstudien | 116 |
| 7.4.1 | Handlungsrelevanz und Steuerungseinfluss der Zielsteuerung | 116 |
| 7.4.1.1 | Stellenwert und Praxisrelevanz des bundesweiten Zielsteuerungssystems in den Jobcentern | 116 |
| 7.4.1.2 | Herstellung von Verbindlichkeit von Zielen | 123 |
| 7.4.1.3 | Zusammenfassung | 128 |
| 7.4.2 | Gleichstellung als Ziel im Zielsteuerungssystem | 129 |
| 7.4.2.1 | Die Verankerung von Gleichstellungszielen in der Zielvereinbarung der Jobcenter | 129 |
| 7.4.2.2 | Stellenwert von Gleichstellung als Ziel | 132 |
| 7.4.2.3 | Herstellen von Verbindlichkeit von Gleichstellung als Ziel | 134 |
| 7.4.2.4 | Impulse von Gleichstellung als Ziel in der Zielvereinbarung auf das Handeln der Jobcenter | 136 |
| 7.4.2.5 | Datenauswertung und Analysen | 137 |
| 7.4.2.6 | Zusammenfassung | 138 |
| 7.4.3 | Organisationale Verankerung und Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung | 139 |
| 7.4.3.1 | Verständnis von Gleichstellung | 140 |
| 7.4.3.2 | Genderkompetenz und Entwicklung von Genderwissen | 143 |
| 7.4.3.3 | Führungsverantwortung | 146 |
| 7.4.3.4 | Einbindung in Strukturen und Prozesse | 149 |
| 7.4.3.5 | Operative Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung | 158 |
| 7.4.3.6 | Zusammenfassung | 163 |
| 7.4.4 | Verbesserungsvorschläge aus dem Feld | 164 |
| 7.4.4.1 | Verbesserungsvorschläge aus dem Feld für eine noch stärkere Verankerung von Gleichstellung im Zielsteuerungssystem | 164 |
| 7.4.4.2 | Verbesserungsvorschläge aus dem Feld für eine noch stärkere Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern | 166 |
| 7.4.5 | Zentrale Ergebnisse der Fallstudien | 167 |
| 8. | Zusammenfassung und Ausblick | 170 |
| 8.1 | Einführung | 170 |
| 8.2 | Zentrale Befunde | 171 |

| | | |
|-----|--|------------|
| 8.3 | Ausblick auf die weiteren Arbeiten | 176 |
| | Literaturverzeichnis | 178 |
| | Anhang | 199 |
| A.1 | Generalleitfaden für die explorativen Interviews | 199 |
| A.2 | E-Mail-Abfrage für die Fallstudienauswahl | 205 |
| A.3 | Generalleitfaden der Fallstudieninterviews | 207 |
| A.4 | Realisierte Interviews nach Funktionsebenen | 217 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|--------------|--|-----|
| Tabelle 3.1: | Integrationsquoten nach Geschlecht und Typ der BG | 24 |
| Tabelle 3.2: | Integrationsquoten (K2), Anteil kontinuierlicher Beschäftigung an Integrationen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (K2E3) und Anteil der kontinuierlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen an den ELB (A. k. B.) ¹ nach Geschlecht | 25 |
| Tabelle 3.3: | Vollzeit- und Teilzeitanteile an Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Geschlecht | 28 |
| Tabelle 3.4: | Frauenanteil an der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) im SGB II | 29 |
| Tabelle 5.1: | Zielvereinbarungen der gE mit und ohne Ziele mit Gleichstellungsbezug, 2021 | 67 |
| Tabelle 7.1: | Typisierung der Jobcenter anhand exogener Faktoren | 108 |
| Tabelle 7.2: | Übersicht Stellenvolumina und weitere Aufgaben der BCA | 155 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abbildung 3.1: Integrationsquoten nach Geschlecht und Typ der BG, 2020 | 23 |
| Abbildung 3.2: Integrationsquote (K2) und Anteil der kontinuierlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen an den ELB (A. k. B.) nach Geschlecht | 26 |
| Abbildung 3.3: Elemente der organisationalen Verankerung von Gleichstellung | 31 |
| Abbildung 3.4: Kriterien für Gleichstellung als Prozessziel | 34 |
| Abbildung 5.1: Prozessdokumente | 56 |
| Abbildung 5.2: Das Zielsystem der SGB II-Zielsteuerung | 58 |
| Abbildung 5.3: Gleichstellungsziel in der Musterzielvereinbarung und den Zielvereinbarungen (ZV) von Ländern und BA im Vergleich, 2021 | 65 |
| Abbildung 5.4: Operationalisierung des Gleichstellungsziels in den Zielvereinbarungen (ZV) der übergeordneten Ebene: Ziel- und Beobachtungsindikatoren (BA und Bundesländer 2021) | 73 |
| Abbildung 5.5: Operationalisierung der Ziele mit Gleichstellungsbezug der gE 2021: Ziel- und Beobachtungsindikatoren | 75 |
| Abbildung 5.6: Operationalisierung der Gleichstellungsziele der zkT 2021: Ziel- und Beobachtungsindikatoren | 76 |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|----------|--|
| 4PM | 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit |
| AG | Arbeitsgruppe |
| A. k. B. | Anteil der kontinuierlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen an den erwerbsfähigen Leistungsberechtigten |
| BA | Bundesagentur für Arbeit |
| BBSR | Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung |
| BCA | Beauftragte*r für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt |
| BeKo | Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitsuchende |
| BG | Bedarfsgemeinschaft |
| BLA | Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II |
| BMAS | Bundesministerium für Arbeit und Soziales |
| BMFSFJ | Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend |
| bzw. | Beziehungsweise |
| d. A. | Die Autor*innen |
| d. h. | Das heißt |
| defacto | Sozialwissenschaftliche Forschung & Beratung, Dr. Irene Pimminger |
| DZE | Dialog zur Zielerreichung |
| ELB | Erwerbsfähige Leistungsberechtigte |
| ESF | Europäischer Sozialfonds |
| EU | Europäische Union |
| FbW | Förderung beruflicher Weiterbildung |
| FIS | Führungsinformationssystem |
| gE | Gemeinsame Einrichtung (Jobcenter) |
| i. d. R. | In der Regel |
| i. V. m. | In Verbindung mit |
| IAB | Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung |
| IAQ | Institut Arbeit und Qualifikation |
| IAW | Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung |
| INKAR | Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung |
| ISG | Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik |
| K1 | Kennzahl 1: Veränderung der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt (ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung) |
| K2 | Kennzahl 2: Integrationsquote |

| | |
|---------|--|
| K2E3 | Ergänzungsgröße 3 zur Kennzahl 2: Kontinuierliche Beschäftigung nach Integration |
| K3 | Kennzahl 3: Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden |
| LEDi | Leistungs- und Entwicklungsdialog |
| LOB | Leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst |
| SGB II | Zweites Buch Sozialgesetzbuch |
| SGB III | Drittes Buch Sozialgesetzbuch |
| u. a. | unter anderem |
| z. B. | Zum Beispiel |
| ZED | Zielerreichungsdialog |
| zKT | Jobcenter in zugelassener kommunaler Trägerschaft |
| ZV | Zielvereinbarung |

Zusammenfassung

Während bisherige Analysen zu Erklärungen von Unterschieden der Arbeitsmarktergebnisse von Männern und Frauen aus dem Rechtskreis Zweites Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) sich insbesondere auf Arbeitsmarktstrukturen und Lebenslagen der Arbeitslosen konzentrierten, befasst sich das Forschungsvorhaben „Gleichstellungsimpulse im SGB II Zielsteuerungssystem“ vorrangig mit den Auswirkungen, die das Verwaltungshandeln der Jobcenter und weiterer Steuerungsbeteiligter auf die Gleichstellungsergebnisse hat. Ziel des Forschungsvorhabens ist es, Handlungsempfehlungen für Steuerungsimpulse im Rahmen des bundesweiten Zielsteuerungssystems in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu erarbeiten, mit denen dazu beigetragen werden kann, dass das gleichstellungspolitische Ziel in der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Verwaltungshandeln durchgängig verfolgt wird. Grundlage für die Erarbeitung der Handlungsempfehlungen ist eine Analyse von Einflussfaktoren, die sich auf gleichstellungsrelevantes Verwaltungshandeln in den Jobcentern auswirken. Dieser Zwischenbericht stellt den bis zum Berichtszeitpunkt realisierten Umsetzungsstand sowie erste Ergebnisse der bisher durchgeführten Arbeitsschritte (Literaturanalyse, Dokumentenanalyse, Explorative Interviews und Fallstudien) dar.

Als Ausgangspunkt für die Bearbeitung der Forschungsfrage, welches Verwaltungshandeln in den Jobcentern zu guten Gleichstellungsergebnissen führt, wurde ein Konzept von Gleichstellung und guten Gleichstellungsergebnissen im SGB II ausgearbeitet, das Gleichstellung im SGB II sowohl als Ergebnisziel – gleiche Chancen von Frauen und Männern auf eine eigenständige existenzsichernde Arbeitsmarktintegration – als auch als Prozessziel – optimale Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip – versteht.

Hinsichtlich der Frage nach dem steuernden Einfluss des Zielsteuerungssystems im Hinblick auf die Berücksichtigung von Gleichstellung in den Jobcentern zeigen die bisher durchgeführten Analysen und Auswertungen, dass insbesondere von den bundesweiten, quantifizierten Kennzahlen des Zielsteuerungssystems (K2: Integrationsquote und K3: Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden) ein Steuerungseinfluss in den Jobcentern beobachtbar ist. Hierbei zeigen sich zwei Faktoren, von denen der Steuerungseinfluss abhängt. Für diese beiden quantifizierten Ziele des Zielsteuerungssystems lässt sich *erstens* sowohl für den Bereich der gemeinsamen Einrichtungen (gE) als auch den Bereich der zugelassenen kommunalen Träger (zkT) eine deutlich erkennbare Steuerungslogik von der Bundesebene (BMAS) bis hin zu den Jobcentern beobachten. Die Kennzahl K2, d. h. die Integrationsquote, hat dabei die größte Bedeutung für die Binnensteuerung der Jobcenter. Die in den gE im Jahr 2022 erfolgte Operationalisierung des Gleichstellungsziels als geschlechterdifferenzierte Beplanung von K2 und K3 führte dazu, dass Gleichstellung in den Prozess, für den eine erkennbare Steuerungslogik von der Bundesebene bis zur lokalen Ebene existiert, integriert wurde. Dies hatte zur Folge, dass bei den in den Fallstudien untersuchten gE eine aktivere Steuerung von Gleichstellung eingesetzt hatte. Auch in den untersuchten zkT hatte im Jahr 2022 – so wurde in den Fallstudien deutlich – eine aktivere Steuerung von Gleichstellung eingesetzt. Zwar gab es seitens der Bundesländer keine einheitliche Vorgabe bezüglich der Operationalisierung von Gleichstellung über die Kennzahl K2, doch es ließ sich in den untersuchten zkT eine stärkere Konzentration der Operationalisierung der Gleichstellungsziele auf quantifizierte Kennzahlen, die mit der Integrationsquote in Zusammenhang stehen, erkennen. Dies hat offenbar dazu beigetragen, dass Gleichstellung als Ziel auch für die Akteur*innen in den zkT verbindlicher wurde.

Zweitens ist für einen Steuerungseinfluss zum einen ein gemeinsames Verständnis des Ziels und dessen Bedeutung sowie zum anderen eine Aktivierung von Mitverantwortlichkeit zur Zielerreichung wichtig. Um ein gemeinsames Verständnis von den Zielen und der unterjährigen Zielerreichung innerhalb der Jobcenter herzustellen, ist die Kommunikation in institutionalisierten Besprechungen innerhalb der Jobcenter zentral. Die Kommunikation über Ziele und die unterjährige Zielerreichung erfolgt vorrangig über institutionalisierte Besprechungen. Grundlage der Kommunikation über die Ziele sind Controllingberichte. Anhand der Controllingzahlen aus den Berichten erfolgt eine systematische Kommunikation über die damit operationalisierten Ziele. Dies bedeutet, dass die Handlungsrelevanz von Zielen sich nicht direkt aus den Zielvereinbarungen zwischen Jobcentern und Agenturen für Arbeit bzw. Bundesländern ergibt. Die Handlungsrelevanz ergibt sich vielmehr mittelbar, insofern die Kennzahlen in den Controllingberichten der Jobcenter dargestellt sind und in der Kommunikation innerhalb der Jobcenter systematisch thematisiert werden. Zu einem Ziel, das keinen Niederschlag in den Controllingberichten findet, erfolgt auch keine systematische Kommunikation im Jobcenter. Dies zeigte sich für Gleichstellung als Ziel, solange es nicht quantifiziert in der Zielvereinbarung enthalten war.

Neben den Steuerungsimpulsen aus dem Zielsteuerungssystem wurden in den Fallstudien weitere Faktoren deutlich, die das (gleichstellungsorientierte) Verwaltungshandeln in den Jobcentern beeinflussen. So zeigte sich, dass bspw. auch Kennzahlen zu jobcenterinternen Zielen bezüglich Maßnahmeneintritten eine hohe Steuerungsrelevanz entfalten. Die oben beschriebene hohe Bedeutung von Kommunikationsprozessen auf der Basis von Controllingzahlen zwischen Führungs- und operativer Ebene zeigte sich auch für diese Kennzahlen. Nur wenn die Controllingzahlen zu jobcenterinternen Zielen nach Geschlecht differenziert ausgewiesen und damit geschlechterbezogene Unterschiede sichtbar gemacht wurden, ging hiervon ein Impuls zur aktiven Steuerung von Gleichstellung aus. In der Mehrzahl der untersuchten Jobcenter war dies nicht der Fall.

Als weitere Einflussfaktoren auf das gleichstellungsorientierte Vermittlungshandeln der Jobcenter sind interne und externe Rahmenbedingungen zu nennen. Als interne Rahmenbedingungen sind das Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft (BG) und der Vermittlungsvorrang in Verbindung mit der dominanten Kennzahl K2 zu nennen. Dies kann zur Folge haben, dass Integrationsbemühungen der Fachkräfte sich auf (häufig arbeitsmarktnähere) männliche BG-Mitglieder konzentrieren. Denn diese sind – vermeintlich – schneller in – vermeintlich – besser bezahlte Arbeitsverhältnisse zu integrieren, womit – mitunter – die gesamte BG den Leistungsbezug verlassen kann. Entsprechende aus der Forschung bekannte Mechanismen wurden weitestgehend in den Fallstudien wiedergefunden. Als externe Rahmenbedingungen sind aus Wahrnehmung der Jobcenter beispielsweise fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder das Einstellungsverhalten von Arbeitgeber*innen besonders relevant. Durch diese würden die Handlungsspielräume der Jobcenter beschränkt und die Integration von Frauen und Erziehenden und mithin die Erreichung von Gleichstellung als Ziel der Jobcenter negativ beeinflusst. Ein expliziter Handlungsauftrag, solche externen Rahmenbedingungen als Jobcenter aktiv zu bearbeiten, wurde nur vereinzelt daraus abgeleitet.

Die von der Zielsteuerung ausgehenden Impulse zur aktiven Steuerung von Gleichstellung in den Jobcentern werden bisher nur wenig durch eine organisationale Verankerung von Gleichstellung unterstützt und gewährleistet. Im Rückgriff auf die in der Literatur breit geteilte Prämisse wird davon ausgegangen, dass eine durchgängige organisationale Verankerung eine Voraussetzung für eine effektive Steuerung von Gleichstellung und für das systematische Erzielen von guten

Gleichstellungsergebnissen ist. Gleichstellung ist aber – so die bisherigen Befunde – in den Fallstudienjobcentern insgesamt organisational schwach verankert. Die Impulse, die von Gleichstellung als Ziel ausgehen, sind in ihrem Steuerungseinfluss daher insofern begrenzt, als Gleichstellung in den untersuchten Jobcentern überwiegend nicht als Querschnittsaufgabe, sondern als Spezialthema organisiert ist. Im Fokus dieses Spezialthemas stehen insbesondere Alleinerziehende sowie erziehende Frauen mit Kindern, die nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen. Diese Schwerpunktsetzung lässt sich empirisch durch persistente Unterschiede hinsichtlich Integrations- und Aktivierungsquoten durchaus begründen. Doch wenn Gleichstellungsbemühungen nicht über solche spezifischen Ansätze für ausgewählte Teilgruppen hinaus gehen und das Verwaltungs- und Vermittlungshandeln nicht generell im Hinblick auf gleichstellungsrelevante Effekte reflektiert wird, kann dies Ursache für die Persistenz von etablierten, scheinbar geschlechtsneutralen Praktiken sein, mit denen bestehende Ungleichbehandlungen (wie bspw. innerfamiliäres Creaming) reproduziert werden.

Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung bestanden in den Jobcentern bislang vor allem darin, spezifische Projekte und Maßnahmen für die genannten Teilgruppen aufzulegen. Dadurch bleibt ein grundsätzliches Hinterfragen – und Anpassen – etablierter Handlungsrountinen und ihrer gleichstellungsrelevanten Effekte aus. Ein gleichstellungsbezogenes Vermittlungshandeln ist eher individuell gewählt als organisational vorgegeben. Wenn die Interviewpersonen erläutern, dass sie – im Fall der Führungskräfte – Verantwortung für die Umsetzung von Gleichstellung übernehmen bzw. – im Fall der Fachkräfte – Gleichstellung im Vermittlungshandeln berücksichtigen, rekurrieren sie dabei überwiegend nicht auf ein geteiltes, professionell erworbenes Verständnis, sondern vielmehr auf jeweils persönlich geprägte Einstellungen. Mithin lässt sich bezüglich der Frage nach den für die Verankerung von Gleichstellung in den Jobcentern zentralen Elementen vorläufig feststellen, dass ein einheitliches Verständnis – im Sinne einer hierarchieübergreifenden, klar kommunizierten, für den Bereich des SGB II konkretisierten Definition und Zielstellung von Gleichstellung sowie systematische Vorkehrungen für den Erwerb und Erhalt einer gemeinsamen Wissensbasis (Genderkompetenz) – als Voraussetzung für eine durchgängige Verankerung sowie eine kohärente Steuerung und Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern als zentral gelten können. Die Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) als Begleitstruktur zur Unterstützung der Umsetzung können als notwendige Bedingung angesehen werden, darüber hinaus ist aber eine weitere Voraussetzung dafür, dass tatsächlich Impulse gesetzt werden können, die entsprechende Einbindung der BCA in den Jobcentern als fachliche Expert*innen.

1. Einleitung

Am 29. September 2020 wurde die Bietergemeinschaft aus ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung e. V. (IAW), Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) – in Zusammenarbeit mit defacto – sozialwissenschaftliche Forschung & Beratung e. U. – vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) mit der Durchführung des Forschungsvorhabens „Gleichstellungsimpulse im SGB II Zielsteuerungssystem“ beauftragt. Der Untersuchungsauftrag hat eine Laufzeit bis zum 31. Januar 2024. Vereinbarungsgemäß wird hiermit am 31. Oktober 2022 der Zwischenbericht vorgelegt, in dem der bis zum Berichtszeitpunkt realisierte Umsetzungsstand sowie erste Ergebnisse des Forschungsvorhabens dargestellt werden.

Ziel des Forschungsprojekts ist es, Handlungsempfehlungen für Steuerungsimpulse im Rahmen des bundesweiten Zielsteuerungssystems in der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) zu erarbeiten. Auf Basis einer Analyse der steuerungsrelevanten Einflussfaktoren vor Ort soll abgeleitet werden, welche zusätzlichen Impulse im Rahmen des bestehenden bundesweiten Zielsteuerungssystems in der Grundsicherung für Arbeitsuchende gesetzt werden könnten, damit die Jobcenter und weitere Steuerungseteiligte durchgängig das gleichstellungspolitische Ziel in der Grundsicherung für Arbeitsuchende verfolgen und in ihrem Handeln zum Ausdruck bringen. Das Erkenntnisinteresse des Vorhabens konzentriert sich auf die Einflussmöglichkeiten der Zielsteuerung auf den Grad der Berücksichtigung von Gleichstellung in den Jobcentern. Es sollen neue Handlungsmöglichkeiten für die Akteure der Zielsteuerung aufgezeigt werden, die Unterschiede bei der Erreichung von Gleichstellung zwischen Frauen und Männern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu verringern.

Während bisherige Analysen zu Erklärungen von geschlechterbezogenen Unterschieden der Arbeitsmarktergebnisse sich insbesondere auf Arbeitsmarktstrukturen und Lebenslagen der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) konzentrierten, befasst sich dieses Forschungsvorhaben vorrangig mit den Auswirkungen, die das Verwaltungshandeln der Jobcenter und weiterer Steuerungseteiligter auf die Gleichstellungsergebnisse hat. Die Hauptfragen des Forschungsvorhabens lauten daher:

- Welches Verwaltungshandeln führt in den Jobcentern zu guten Gleichstellungsergebnissen?
- Welche Steuerungsimpulse im Rahmen des SGB II Zielsteuerungssystems können dieses Verwaltungshandeln befördern bzw. behindern?
- Welche Empfehlungen lassen sich daraus für die Zielsteuerung ableiten?

Zur Beantwortung der o. g. forschungsleitenden Fragestellungen des Forschungsvorhabens „Gleichstellungsimpulse im SGB II Zielsteuerungssystem“ wird ein „mixed methods“-Design verfolgt, in dem sich qualitative und quantitative Untersuchungsschritte ergänzen. Insgesamt greifen die gewählten Erhebungsschritte effektiv ineinander, indem sie sowohl aufeinander aufbauen und den jeweiligen Folgeschritt vorbereiten als auch jeweils spezifische Befunde für das Gesamtbild generieren. Erste Analyseergebnisse werden durch die jeweils folgenden Erhebungsschritte verfeinert und weiter validiert. Gegenstand dieses Zwischenberichts ist der bis zum 31. Oktober 2022 realisierte Umsetzungsstand der bisher abgeschlossenen qualitativen Arbeitsschritte. Aufgrund des schrittweise aufeinander aufbauenden Charakters werden in diesem Zwischenbericht erste, d. h. vorläufige Ergebnisse und daraus abgeleitet erste, ebenfalls vorläufige Schlussfolgerungen dargestellt. Die dritte Hauptfrage des Forschungsvorhabens hinsichtlich Empfehlungen wird zum jetzigen Zeitpunkt in

diesem Zwischenbericht noch nicht aufgegriffen, vielmehr wird dies erst nach Abschluss aller Untersuchungsschritte erfolgen.

Strukturgebend für die Gliederung dieses Zwischenberichts ist eine Orientierung an den Analyse- bzw. Erhebungsschritten, d. h. erste, vorläufige Forschungsbefunde werden für jeden der bisher durchgeführten Analyse- bzw. Erhebungsschritte in einem Kapitel – beginnend in Kapitel 4 – dargestellt. Zuvor wird jedoch in Kapitel 2 zunächst der Sachstand der bisher durchgeführten Arbeiten dargestellt und im Anschluss wird in Kapitel 3 das dem Forschungsvorhaben zugrunde gelegte Konzept von Gleichstellung und guten Gleichstellungsergebnissen im SGB II konkretisiert. Für die Bearbeitung der o. g. Fragestellungen ist die Klärung, was „gute Gleichstellungsergebnisse“ im SGB II sind, ein wesentlicher Ausgangspunkt. In Kapitel 4 wird der Forschungsstand dargestellt. Die Dokumentenanalyse, die der Rekonstruktion der Zielsteuerung im SGB II sowohl aus prozessualer als auch aus fachlicher Sicht diene, ist Gegenstand von Kapitel 5. Die Befunde, die über den Arbeitsschritt der explorativen Interviews gewonnen wurden, finden sich in Kapitel 6. Das anschließende Kapitel 7 widmet sich den durchgeführten Fallstudien, wobei hier zunächst das Vorgehen bei der Auswahl geeigneter Jobcenter im Detail beschrieben wird, bevor die Befunde aus den Fallstudien selbst dargestellt werden. Abschließend werden in Kapitel 8 die auf Grundlage aller bisherigen Arbeiten herausgearbeiteten vorläufigen Befunde zusammengefasst und es wird ein Ausblick auf die anstehenden weiteren Arbeiten des Forschungsvorhabens gegeben.

2. Stand der Arbeiten

Nach der Beauftragung des Forschungskonsortiums wurde im Oktober 2020 mit den ersten Arbeiten begonnen. Der Fokus lag zunächst auf der Aufarbeitung und Zusammenführung des Forschungsstands im Zuge einer *Literaturanalyse*. Ergänzend zur Aufarbeitung des Forschungsstands wurde anhand der Literatur der konzeptionelle Rahmen des Forschungsvorhabens, insbesondere das der Forschung zu Grunde liegende Verständnis von Gleichstellung, auf Basis der ersten Überlegungen aus dem Angebot erarbeitet.¹ Bereits im November 2020 wurde der zweite Arbeitsschritt mit dem Modul *Dokumentenanalyse* begonnen.² Im Frühjahr 2021 wurde dann aufbauend auf den bisher erarbeiteten Befunden aus Literatur- und Dokumentenanalyse das Modul der *explorativen Interviews* mit der Auswahl der Interviewpersonen und der Konzeption der Interviewleitfäden begonnen. Die explorativen Interviews wurden zwischen Ende März und Anfang Juni 2021 geführt.³ Erkenntnisse aus diesen drei Arbeitspaketen mündeten ab Juni 2021 in die Konzeption der Auswahl geeigneter Jobcenter für die sich anschließenden Fallstudien bei 16 Jobcentern.⁴ Die Durchführung der Auswahl konnte im Dezember 2021 abgeschlossen werden. Parallel dazu wurde ab September 2021 der Arbeitsschritt *Fallstudien in ausgewählten Jobcentern* begonnen. Zunächst wurde das Vorgehen im

¹ Das Modul Literaturanalyse wurde im September 2021 mit einer ergänzenden Literaturrecherche zur Frage, inwieweit die Folgen der Covid-19-Pandemie die Gleichstellungsergebnisse im SGB II beeinflussen, abgeschlossen. Dies erfolgte erst im September 2021, um ggf. neu erscheinende Literatur noch mit berücksichtigen zu können. Mit diesem Zeitpunkt wurde gewährleistet, dass die Erkenntnisse aus der ergänzenden Recherche in die Konzeption der Fallstudien einfließen konnten, die zeitgleich begann.

² Final abgeschlossen werden konnte die Dokumentenanalyse erst, nachdem alle Zielvereinbarungen der Jobcenter für das Jahr 2021 vorlagen. Während das Gros der Vereinbarungen bereits vor Juli 2021 vorlag, wurden die allerletzten Zielvereinbarungen erst im August 2021 dem Forschungsteam zugeleitet.

³ Der Abschluss des Moduls explorative Interviews verzögerte sich, da die Feldphase aufgrund von Terminverschiebungen einzelner Interviews erst Anfang Juni 2021 abgeschlossen werden konnte. Die Auswertung konnte dennoch im Mai 2021 anhand des bereits vorliegenden Materials begonnen werden. So wurde sichergestellt, dass die für die Fallstudienauswahl relevanten Aspekte zu gleichstellungsrelevanten Variationen im Verwaltungshandeln der Jobcenter bis Ende Mai 2021 vorlagen und in die im Juni 2021 begonnenen Arbeiten des Moduls zur Auswahl geeigneter Jobcenter für die Fallstudien einfließen konnten.

⁴ In die Konzeption der endogenen Auswahlkriterien für die Auswahl der Fallstudienstandorte floss etwa Fachliteratur zu Modellen der Umsetzung von Gleichstellung in Organisationen ein. Bei der Auswertung der explorativen Interviews wurden diejenigen Aspekte, die für die Konzeption der Auswahl relevant waren – nämlich Hinweise auf Unterschiede im Verwaltungshandeln der Jobcenter – zuerst bearbeitet. Abgeschlossen wurde die Auswertung der Interviews Ende August 2021, so dass die vollständigen Erkenntnisse in die Konzeption der Fallstudien einfließen konnten.

Detail konzeptioniert und nach Abschluss der Auswahl der Jobcenter wurden die Jobcenterleitungen ab Anfang Januar 2022 kontaktiert. Die Feldphase lief von Januar bis Mai 2022. Der Abschluss des Arbeitsschritts Fallstudien wird im November 2022 mit der Erarbeitung der Hypothesen für die Konzeption der standardisierten Befragung erfolgen.

Parallel zu den inhaltlichen Arbeiten fand ein kontinuierlicher Austausch mit der Auftraggeberin im Rahmen regelmäßiger Arbeitstreffen und Jours fixes statt. Einmal jährlich stellte die Projektleitung das Projekt bzw. den Projektfortschritt in der Arbeitsgruppe (AG) Steuerung SGB II des Bund-Länder-Ausschusses nach § 18c SGB II (BLA) vor.

3. Konzeptionelle Begriffsbestimmungen

Eine der zentralen Forschungsleitfragen der Untersuchung ist, welches Verwaltungshandeln in den Jobcentern zu guten Gleichstellungsergebnissen führt. Für die Bearbeitung dieser Fragestellung ist die Klärung, was Verwaltungshandeln umfasst und was „gute Gleichstellungsergebnisse“ im SGB II sind, ein wesentlicher Ausgangspunkt. Der Darstellung der Erhebungsschritte wird deshalb eine Begriffsbestimmung zu Verwaltungs- und Vermittlungshandeln (Abschnitt 3.1) und zu guten Gleichstellungsergebnissen (Abschnitt 3.2) für dieses Forschungsvorhaben vorangestellt.

3.1 Begriffsdefinition von Verwaltungs- und Vermittlungshandeln

Aus der Literatur lässt sich zunächst keine eindeutige Definition von Verwaltungshandeln ableiten. Allgemein wird in der Literatur Verwaltungshandeln synonym zu Begrifflichkeiten wie Handeln der öffentlichen Verwaltung, öffentliches Handeln und staatliches Handeln (vgl. Bogumil & Kuhlmann, 2015) verwendet, ohne dass hier Wesen und Inhalte weiter konkretisiert werden. Auch die allgemeine Diskussion zu „Verwaltung“, den rechtlichen Bestimmungen zu unterschiedlichen Handlungsarten und Handlungsgrundsätzen von Verwaltungen sowie zu den Trägern von Verwaltungen (vgl. z. B. Detterbeck, 2021; Storr & Schröder, 2021) bieten insgesamt wenig Orientierung, Verwaltungshandeln klar zu definieren.

Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens definiert das Forschungsteam *Verwaltungshandeln* daher als Handeln aufgrund von formellen und informellen Abläufen, Regeln, Vorgaben, Prozessen und Strukturen in den öffentlichen Verwaltungen und deren konkrete Anwendung durch die Träger der öffentlichen Verwaltungen. Diese breite Definition von Verwaltungshandeln umfasst daher sowohl die Handlungen einer Verwaltung nach innen (Selbstorganisation) als auch nach außen (Interaktion mit der Umwelt im weitesten Sinne). Das *Verwaltungshandeln der Jobcenter* ist rechtlich auf den Geltungsbereich des SGB II beschränkt und bezieht sich auf das Handeln der Akteur*innen aller Funktionsebenen der Jobcenter. *Gleichstellungsrelevantes Verwaltungshandeln* der Jobcenter umfasst also innerhalb des SGB II alle formellen und informellen Abläufe, Regeln, Vorgaben, Prozesse und Strukturen, die im SGB II-Bereich das Handeln der Akteur*innen aller Funktionsebenen der Jobcenter in allen Beziehungen nach innen und außen beeinflussen, tatsächlich zur Anwendung kommen und die Gleichstellung von Frauen und Männern betreffen.

Auch zur Eingrenzung von Vermittlungshandeln im SGB II liegen keine klaren rechtlichen oder konzeptionellen Grundlagen vor. In der Literatur zum SGB II und in der Praxis wird mitunter von „Vermittlungshandeln“ oder „Vermittlerhandeln“ gesprochen (vgl. Boockmann et al., 2013). Diese Begriffe bleiben dabei undefiniert. Es lässt sich aus der vorhandenen Literatur ableiten, dass damit Aktivitäten gemeint sind, die spezifische Mitarbeitende der Jobcenter („Integrationsfachkräfte“/

„Vermittlungsfachkräfte“/ „Fallmanager*innen“ – im Folgenden „Fachkräfte“) übernehmen und die die Eingliederung von ELB in Beschäftigung (einschl. aller vorbereitenden und begleitenden Schritte) betrifft. Häufig ist dabei Vermittlung mit Aspekten wie Beratung⁵ und Eingliederung oder auch Teilhabe am Arbeitsmarkt, sowie das Erstellen von Eingliederungsvereinbarungen, Förderung und nicht zuletzt Sanktionen, verknüpft.

In unserem Forschungsvorhaben wird *Vermittlungshandeln im SGB II* als das Verwaltungshandeln der Fachkräfte im Jobcenter mit Auswirkungen auf ELB verstanden, sei es direkt durch Information, Beratung, Förderung, Arbeitsvermittlung, den Abschluss einer Eingliederungsvereinbarung, das Informieren über und Verweisen an andere Stellen oder durch das Verhängen einer Sanktion, oder indirekt durch formelle und informelle Abläufe, Regeln, Vorgaben, Prozesse und Strukturen im Jobcenter mit Auswirkungen auf das Leistungsangebot der Fachkräfte. *Gleichstellungsrelevantes Vermittlungshandeln* ist das Verwaltungshandeln der Fachkräfte im Jobcenter, das direkt oder indirekt die Gleichstellung von Frauen und Männern betrifft.

3.2 Das Verständnis von Gleichstellung von Männern und Frauen⁶ im Forschungsvorhaben

Der zweite Ausgangspunkt der Frage, welches Verwaltungshandeln in den Jobcentern zu guten Gleichstellungsergebnissen führt, ist die Klärung, was „gute Gleichstellungsergebnisse“ im SGB II sind, und anhand welcher Kriterien sich somit gute Gleichstellungsergebnisse beschreiben und messen lassen.

3.2.1 Definitive Grundlagen von Gleichstellung von Frauen und Männern im Forschungsvorhaben

Die Gleichberechtigung von Frauen und Männern ist im Grundgesetz seit dessen Inkrafttreten verankert. Mit der Reform des Art. 3 Abs. 2 Grundgesetz im Jahr 1994 hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern zu fördern und auf die Beseitigung bestehender Benachteiligungen hinzuwirken. Die faktische, d. h. empirisch beobachtbare Gleichstellung hat seither mit der Gleichberechtigung, d. h. der rechtlichen Gleichstellung, aber noch nicht Schritt gehalten, wie Allmendinger et al. (2008) für den Arbeitsmarkt exemplarisch ausführen. Was faktische Gleichstellung von Frauen und Männern konkret bedeutet, ist zudem keine rein deskriptive Frage, sondern ein (im weiten Sinne) politisches Ziel. Eine Definition von Gleichstellung lässt sich dabei theoretisch und/oder politisch ableiten. Die Definition von Gleichstellung für dieses Forschungsvorhaben wird nicht theoretisch begründet,⁷ sondern knüpft neben den rechtlichen an gleichstellungspolitische Zieldefinitionen an. Dazu wird für dieses Forschungsvorhaben eine auf das SGB II bezogene Konkretisierung von Geschlechtergleichstellung – d. h. für die Zielsteuerung und das Verwaltungshandeln im arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Feld

⁵ Die Leistung Beratung wird im SGB II definiert durch § 14 Abs. 2 SGB II (Grundsatz des Förderns): „Aufgabe der Beratung ist insbesondere die Erteilung von Auskunft und Rat zu Selbsthilfeobliegenheiten und Mitwirkungspflichten, zur Berechnung der Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und zur Auswahl der Leistungen im Rahmen des Eingliederungsprozesses. Art und Umfang der Beratung richten sich nach dem Beratungsbedarf der leistungsberechtigten Person. Beratungsleistungen, die Leistungsberechtigte nach den §§ 29 bis 33 des Dritten Buches von den für die Arbeitsförderung zuständigen Dienststellen der Bundesagentur für Arbeit (BA) erhalten, sollen dabei Berücksichtigung finden. Hierbei arbeiten die Träger der Leistungen nach diesem Buch mit den in Satz 4 genannten Dienststellen eng zusammen.“ (§ 14, Abs. 2 SGB II). Durch die Beratungskonzeption SGB II (2017) wird eine Definition der Beratung im SGB II für die Praxis bereitgestellt.

⁶ Mit der Änderung des Personenstandsgesetzes 2018 wurde neben „weiblich“ und „männlich“ der Geschlechtseintrag „divers“ möglich. Da diese auch als „Drittes Geschlecht“ bezeichnete Geschlechtskategorie weder im SGB II noch im Zielsteuerungssystem des SGB II thematisiert wird und dort das Gleichstellungsziel explizit als „Gleichstellung von Frauen und Männern“ formuliert ist, erfolgt in diesem Forschungsvorhaben eine entsprechende Fokussierung auf Frauen und Männer.

⁷ Zu unterschiedlichen theoretischen Ansätzen siehe im Überblick Pimminger (2019).

der Grundsicherung – vorgenommen, die nicht nur aus dem rechtlichen Rahmen des SGB II, sondern auch aus den Gleichstellungszielen der Bundesregierung abgeleitet wird. Denn allein der im SGB II rechtlich festgelegte gleichstellungspolitische Auftrag ist für die Ableitung einer konkreten Definition von guten Gleichstellungsergebnissen im SGB II zu unspezifisch.

Das SGB II enthält zwar eine Reihe gleichstellungsrelevanter Vorgaben. Gemäß § 1 Abs. 2 SGB II ist die Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip in der Grundsicherung für Arbeitsuchende zu verfolgen. Die Leistungen der Grundsicherung sind u. a. darauf auszurichten, dass „geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (ELB) entgegengewirkt wird“ (§ 1 Abs. 2, Satz 3 SGB II) und dass „die familienspezifischen Lebensverhältnisse von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die Kinder erziehen oder pflegebedürftige Angehörige betreuen, berücksichtigt werden“ (§ 1 Abs. 2, Satz 4 SGB II). Dass die Leistungen zur Eingliederung in Arbeit nach dem SGB II ausdrücklich einen Beitrag zur Gleichstellung von Frauen am Arbeitsmarkt leisten sollen, ergibt sich aus § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II i. V. m. § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III. Dort wird festgehalten, dass die Leistungen der Arbeitsförderung u. a. „die berufliche Situation von Frauen verbessern“ und „auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken“ sollen.

Um welche geschlechterspezifischen Nachteile es sich dabei handelt und inwieweit oder in welcher Hinsicht die berufliche Situation von Frauen verbessert werden soll, ist im SGB II nicht ausgeführt. Die „Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes“ wiederum ist ein weitreichend formuliertes Ziel, das mit den Interventionsmöglichkeiten des SGB II alleine nicht vollständig zu bewirken ist. Dieses bezieht sich nur auf einen bestimmten Bereich des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes und ist lediglich eine von vielen Regelungen in diesem Feld. Darüber hinaus unterliegt Gleichstellung auch im Ausbildungs- und Arbeitsmarktbereich einer „hochgradige(n) Interdependenz zwischen den verschiedenen Teilsystemen“ (Bothfeld & Kuhl, 2008, S. 346) und die Arbeit der Jobcenter wird von Rahmenbedingungen (z. B. regionale Wirtschaftsstruktur, lokale Betreuungsinfrastruktur) beeinflusst, die sie nicht oder nur bedingt verändern können. Wird ‚auf die Überwindung eines geschlechtsspezifisch geprägten Ausbildungs- und Arbeitsmarktes hinwirken‘ als ‚einen Beitrag zur Überwindung leisten‘ verstanden, so ist hierfür nicht spezifiziert, auf welche der geschlechterbezogenen Segregationen des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes⁸ sich dieser Beitrag beziehen soll.

Die Frage, wie im Handlungsfeld des SGB II ‚gute Gleichstellungsergebnisse‘ konkret zu verstehen sind und wie sich die für gute Gleichstellungsergebnisse relevanten Kriterien beschreiben lassen, ist allein aus diesem rechtlichen Rahmen somit nicht unmittelbar abzuleiten.

Für dieses Forschungsvorhaben wird deshalb eine Definition von ‚guten Gleichstellungsergebnissen‘ vorgenommen, die an die Gleichstellungsberichterstattung und die gleichstellungspolitische Strategie der Bundesregierung anknüpft. Das hier der Untersuchung zugrunde gelegte Verständnis von Gleichstellung als feldspezifische Konkretisierung für das SGB II orientiert sich dabei an dem im Zweiten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung (BMFSFJ, 2017, S. 102) und in der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung (BMFSFJ, 2020, S. 13) formulierten gleichstellungspolitischen Ziel der eigenständigen wirtschaftlichen Sicherung im Lebensverlauf. Dies entspricht auch dem in der Gleichstellungspolitik der Europäischen Union (EU) formulierten

⁸ Beispielsweise horizontale Segregation, vertikale Segregation, Segregation im Erwerbsvolumen, Segregation im Erwerbseinkommen (Gender Pay Gap, Lebenserwerbseinkommen), Segregation des Berufsbildungssystems

Gleichstellungsziel der gleichen wirtschaftlichen Unabhängigkeit von Frauen und Männern (Europäische Kommission, 2020b; Rat der Europäischen Kommission, 2016).

In der Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung heißt es dazu:

Zitat: Frauen wie Männer sollen durch ihre Erwerbstätigkeit ihre eigene Existenz eigenständig und langfristig sichern können. In Deutschland gelingt dies Männern im Schnitt besser als Frauen, unter anderem, weil sie häufiger in Vollzeit arbeiten und ihre Erwerbstätigkeit seltener unterbrechen als Frauen. Frauen erzielen im Durchschnitt niedrigere Bruttostundenlöhne als Männer (Gender Pay Gap). Gleichzeitig ist der Arbeitszeitumfang von Frauen durchschnittlich niedriger als der von Männern. Daraus ergibt sich auch ein Rückstand von Frauen gegenüber Männern im Gesamteinkommen über den Lebensverlauf. Die eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Lebensverlauf schließt ein, ausreichende Ansprüche auch für Zeiten zu erwerben, in denen keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen wird, wie beispielsweise im Alter oder während des Elterngeldbezugs als Einkommensersatzleistung (BMFSFJ, 2020, S. 13).

In diesem Forschungsvorhaben wird Gleichstellung demzufolge also als gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen und Männern durch eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Lebensverlauf definiert. Dabei wird das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern im SGB II im Folgenden sowohl als Ergebnisziel (Abschnitt 3.2.2) als auch als Prozessziel (Abschnitt 3.2.3) konzipiert.

3.2.2 Gleichstellung als Ergebnisziel: Kriterien für gute Gleichstellungsergebnisse

Die Definition von Gleichstellung als gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen und Männern durch eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Lebensverlauf hat zur Voraussetzung, dass Frauen gleichermaßen wie Männer ein eigenes existenzsicherndes Einkommen erzielen. Eigenständig existenzsichernd bedeutet dabei, den eigenen Lebensunterhalt (und ggf. den von unterhaltspflichtigen Kindern) bestreiten zu können, und zwar unabhängig von staatlichen Transferleistungen ebenso wie von Angehörigen.⁹ Zur Deckung des Lebensunterhalts ist ein eigenes Einkommen zumindest in Höhe des Existenzminimums notwendig. Um die Existenz unabhängig von Transferleistungen und Angehörigen, d. h. *eigenständig*, über den Lebensverlauf zu sichern, bedarf es jedoch eines Erwerbseinkommens¹⁰, das *ausreichend* hoch ist, um damit auch Ansprüche auf ausreichende Leistungen der sozialen Sicherung zu erlangen für Zeiten, in denen keiner Erwerbstätigkeit nachgegangen werden kann, allen voran für das Alter, aber auch im Fall etwa von Arbeitslosigkeit oder bei Erwerbsunfähigkeit. D. h., ein langfristig über den Lebensverlauf existenzsicherndes Erwerbseinkommen muss hoch genug sein, um daraus auch Arbeitslosengeld- und Rentenansprüche oberhalb des Existenzminimums zu erwerben, wofür neben einer ausreichenden Höhe des Einkommens auch der Umfang der Lebensarbeitszeit, d. h. eine *dauerhafte* Erwerbsbeteiligung, ausschlaggebend ist (Pimminger, 2015).

Aus dieser Definition von Gleichstellung als gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen und Männern durch eigenständige Existenzsicherung über den Lebensverlauf lassen sich demnach drei

⁹ Zu den konzeptionellen Prämissen einer gleichstellungsorientierten Definition von „existenzsichernd“ siehe Pimminger (2015).

¹⁰ Eine eigenständige Existenzsicherung kann neben Erwerbstätigkeit auch durch ein – etwa durch Erbschaft erworbenes – Vermögen erfolgen. Dies wird hier für die Konzeptualisierung von eigenständiger Existenzsicherung im Kontext des SGB II allerdings außer Acht gelassen, da Beziehende von Arbeitslosengeld II nicht zuletzt aufgrund der Vermögensanrechnung über kein (erhebliches) Vermögen (über eine festgelegte Karenzzeit, die z. B. zwischen März 2020 und Ende 2022 zwei Jahre betrug) verfügen (dürfen).

grundsätzliche Kriterien für gute Gleichstellungsergebnisse ableiten. Die Arbeitsmarktintegration muss demzufolge für Frauen und Männer gleichermaßen

- **eigenständig** (im Sinne einer Unabhängigkeit von Angehörigen, d. h. auch unabhängig von Familienform und Haushaltszusammensetzung),
- **dauerhaft** (im Sinne einer möglichst durchgehenden Erwerbsbeteiligung über den Lebensverlauf)¹¹ und
- **ausreichend** (im Sinne einer ausreichenden Erwerbseinkommenshöhe, die sich aus Stundenlohn und Arbeitszeitumfang zusammensetzt)

sein. Im Folgenden werden Befunde zu geschlechterbezogenen Unterschieden im SGB II im Hinblick auf diese drei Kriterien kurz skizziert und daran anknüpfend Gleichstellung als Ergebnisziel für das SGB II adaptiert.

3.2.2.1 Eigenständige Integration: Die Rolle von SGB II-Bedarfsgemeinschaften (BG)

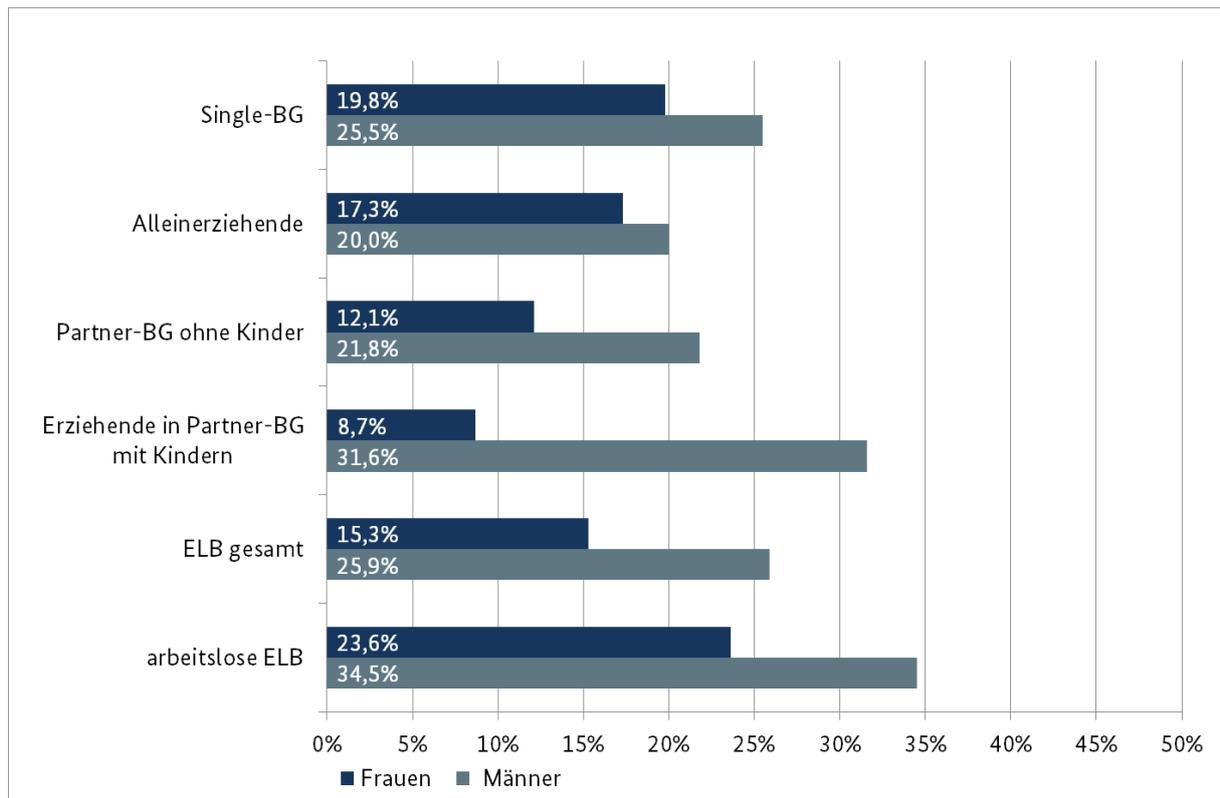
Im SGB II zeigt sich ein deutlicher Unterschied in den Integrationsquoten¹² von Frauen und Männern. Dabei variiert der Abstand in den Integrationsquoten nach Geschlecht stark je nach Typ der BG¹³. So ist bei den Integrationsquoten der Unterschied zwischen Frauen und Männern bei den Alleinerziehenden und Alleinstehenden (d. h. Single-BG) am niedrigsten, bei Frauen und Männern, die in Paar-BG leben, deutlich höher und am höchsten bei Frauen und Männern in Paar-BG mit Kindern (siehe Abbildung 3.1 und Tabelle 3.1).

¹¹ Dieses Kriterium bezieht sich auf eine dauerhafte Beschäftigung im Sinne von möglichst durchgehender bzw. lückenloser Erwerbsbeteiligung, nicht auf einzelne Beschäftigungsverhältnisse bei einem Arbeitgeber bzw. die Dauer von einzelnen Beschäftigungsverhältnissen.

¹² Die Integrationsquote als Kennzahl im Rahmen der SGB II-Zielsteuerung „misst die Integrationen in den vergangenen zwölf Monaten im Verhältnis zum durchschnittlichen Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in diesem Zeitraum“. „Als Integrationen gelten alle Aufnahmen von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen, voll qualifizierenden beruflichen Ausbildungen oder selbständigen Erwerbstätigkeiten von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – unabhängig davon, ob die Hilfebedürftigkeit durch die Erwerbstätigkeit beendet wird oder ob sich der Arbeitslosigkeitsstatus (arbeitslos, nicht arbeitslos arbeitsuchend, nicht arbeitsuchend) durch die Erwerbstätigkeit ändert“. Quelle: Servicestelle SGB II – Portal für die Jobcenter-Praxis, URL: <https://www.sgb2.info/DE/Kennzahlen/Hilfe-Erlaeuterungen/hilfe-erlaeuterungen-artikel.html#verIntErw> (Zugriff am 21.06.2021).

¹³ Das Prinzip der BG nach § 7 Abs. 3 SGB II regelt das familiäre Subsidiaritätsprinzip. D. h., dass z. B. in finanziellen Notlagen von Personen, die in einem Haushalt leben und in einer persönlichen oder verwandtschaftlichen Beziehung zueinander stehen, vor der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen die gegenseitige materielle Unterstützung gefordert ist. Spezifisch an der BG nach SGB II ist, dass dieses Subsidiaritätsprinzip über die eheliche Unterhaltspflicht hinaus auch auf nichteheliche Partnerschaften Anwendung findet. Eine sogenannte Verantwortungs- und Einstehensgemeinschaft besteht nach § 7 Abs. 3a SGB II neben einer aufrechten Ehe (d. h. von nicht dauerhaft getrennt lebenden Ehepartner*innen) dann, wenn Partner*innen länger als ein Jahr zusammenleben, mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben, Kinder oder Angehörige im Haushalt versorgen oder befugt sind, über Einkommen oder Vermögen des anderen zu verfügen.

Abbildung 3.1: Integrationsquoten nach Geschlecht und Typ der BG, 2020



Erläuterung: Definition Integrationsquote siehe Fußnote 12.

Quelle: Statistik der BA (März 2021): Faktenblatt Gleichstellung im SGB II, gleitende Jahreswerte Dezember 2020.

In allen BG-Gruppen hat sich der Abstand der Integrationsquoten zwischen Frauen und Männern während der Covid-19-Pandemie im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr zwar in Prozentpunkten verringert, da die Integrationsquoten von Männern stärker als bei den Frauen gesunken sind. Die Struktur der Geschlechterunterschiede nach BG-Typ hat sich dabei aber nicht verändert (siehe Tabelle 3.1).

Tabelle 3.1: Integrationsquoten nach Geschlecht und Typ der BG

| Typ der BG | Frauen n 2020 | Frauen n 2019 | Frauen n 2018 | Frauen 2017 | Männer r 2020 | Männer r 2019 | Männer 2018 | Männer 2017 |
|--------------------------------------|------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|------------------|----------------|----------------|
| Single-BG | 19,8% | 23,5% | 24,7% | 25,3% | 25,5% | 32,4% | 34,0% | 31,3% |
| Alleinerziehende | 17,3% | 22,7% | 23,3% | 22,9% | 20,0% | 27,0% | 27,7% | 25,9% |
| Partner-BG ohne Kinder | 12,1% | 13,9% | 14,1% | 14,6% | 21,8% | 25,9% | 27,1% | 27,2% |
| Erziehende in Partner-BG mit Kindern | 8,7% | 11,3% | 11,5% | 11,8% | 31,6% | 39,5% | 39,5% | 37,8% |
| Arbeitslose ELB | 23,6% | 30,7% | 31,4% | 30,7% | 34,5% | 44,5% | 45,6% | 42,6% |
| ELB gesamt | 15,3% | 18,8% | 19,3% | 19,5% | 25,9% | 32,4% | 33,3% | 31,2% |

Erläuterung: Definition Integrationsquote siehe Fußnote 12. Die Tabelle bildet den Stand der Datenlage zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieses Arbeitsschrittes ab.

Quelle: Statistik der BA (März 2020 und März 2021): Faktenblatt Gleichstellung im SGB II, gleitende Jahreswerte Dezember.

Die unterschiedlichen Integrationschancen von Frauen nach BG-Typ gründen zum einen in der Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, d. h. regionalen Betreuungsangeboten, und betreffen insbesondere Frauen mit Kindern (Achatz et al., 2018). Alleinerziehende, die von der Problematik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in besonderem Maße betroffen sind, weisen aber dennoch eine höhere Integrationsquote als Mütter in Paar-BG auf. Hier kommen nach Achatz et al. (2018) auch die innerfamiliäre Arbeitsteilung in Verbindung mit normativen Rollenbildern sowie innerfamiliäres Creaming im Vermittlungshandeln (d. h. die Konzentration auf arbeitsmarktnähere Familienmitglieder) zum Tragen (siehe dazu Abschnitt 4.4.3).

Nicht außer Betracht zu lassen ist jedoch auch, dass die BG eine große, aber nicht die einzige Rolle für geschlechterbezogen unterschiedliche Integrationserfolge spielt. Denn auch bei Alleinstehenden sind die Integrationsquoten zwischen Frauen und Männern unterschiedlich hoch. Hier zeigt sich möglicherweise der Einfluss, den auch der regionale Arbeitsmarkt im Zusammenspiel mit einer regional unterschiedlichen Struktur von weiblichen und männlichen ELB auf geschlechterbezogen unterschiedliche Integrationsergebnisse hat (Achatz et al., 2018).

Mit ungefähr zwei Fünftel verteilt sich zudem der kleinere Anteil der ELB auf Paar-BG mit oder ohne Kinder. Demgegenüber sind gut die Hälfte der männlichen ELB alleinstehend, bei den Frauen sind nicht ganz ein Drittel der ELB alleinstehend. Etwa ein Viertel der weiblichen ELB sind alleinerziehend (Männer: rund 2 %).¹⁴

3.2.2.2 Dauerhafte Integration: Dauer der Beschäftigungsaufnahmen im SGB II

Im Hinblick auf die Kontinuität der aus dem SGB II aufgenommenen Beschäftigungen zeigt eine Analyse des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), dass die Beschäftigungsdauer bei

¹⁴ Die veröffentlichte BA-Statistik weist ELB nach Zugehörigkeit zu unterschiedlichen BG-Typen und nach Geschlecht seit 2019 aus, jedoch lediglich als Monatswerte. Der Vergleich aller Monatswerte der Jahre 2019 und 2020 zeigt Abweichungen zwischen den Monaten der Verteilung von weiblichen und männlichen ELB nach BG-Typ in der Größenordnung bis max. 1,3 Prozentpunkte zwischen niedrigstem und höchstem Wert eines Merkmals. Quelle: Statistik der BA: Tabellen Frauen und Männer (Monatszahlen), Deutschland. In der Verteilung von Personen im SGB II nach BG-Typ insgesamt kam es in den Jahren davor zu keinen wesentlichen Verschiebungen, vgl. Statistik der BA (April 2021): Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005).

fast der Hälfte der Arbeitsmarktintegrationen von erwerbslosen Leistungsbeziehenden unter sechs Monate liegt. Zwei Fünftel der aufgenommenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen dauerten demgegenüber mindestens zwölf Monate (Bruckmeier & Hohmeyer, 2018)¹⁵. Dabei zeigt sich, dass es bei Frauen zwar länger bis zu einer Beschäftigungsaufnahme dauert, ihre Beschäftigungsverhältnisse jedoch im Schnitt von längerer Dauer sind. Selbiger Befund ergibt sich, wenn Frauen mit Kindern bzw. mit Partnern verglichen werden mit Frauen ohne Kinder bzw. ohne Partner. Erstere brauchen länger für eine Beschäftigungsaufnahme, ihre Beschäftigung ist jedoch im Schnitt ebenfalls stabiler (Grienberger et al., 2021).

Dieser Befund bildet sich auch in den Kennzahlen der SGB II-Zielsteuerung ab. So ist die Integrationsquote (Kennzahl 2 (K2)) von Frauen deutlich niedriger als bei den Männern, der Anteil der kontinuierlichen Beschäftigung (mindestens sechs Monate) an den aufgenommenen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen (Ergänzungsgröße 3 zur Kennzahl 2 (K2E3)) ist bei den Frauen demgegenüber höher als bei den Männern (siehe Tabelle 3.2).

Neben dem Anteil der kontinuierlichen Beschäftigungen an den erfolgten Integrationen ist jedoch auch eine Betrachtung des Anteils der kontinuierlichen Beschäftigungen an allen ELB aufschlussreich. Denn dies ermöglicht es, Unterschiede in den Chancen aller ELB (d. h. nicht nur der erfolgreich Integrierten) auf eine Integration in kontinuierliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigung abzubilden.

Tabelle 3.2: Integrationsquoten (K2), Anteil kontinuierlicher Beschäftigung an Integrationen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (K2E3) und Anteil der kontinuierlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungen an den ELB (A. k. B.)¹ nach Geschlecht

| Jahr | K2 | | K2E3 | | A. k. B. | |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|----------|--------|
| | Männer | Frauen | Männer | Frauen | Männer | Frauen |
| 2020 ² | 25,9% | 15,3% | 59,2% | 66,5% | 13,1% | 8,1% |
| 2019 ² | 32,4% | 18,8% | 57,6% | 65,0% | 16,1% | 10,0% |
| 2018 ² | 33,3% | 19,3% | 58,3% | 64,7% | 16,9% | 10,4% |
| 2017 ² | 31,2% | 19,5% | 58,2% | 65,0% | 15,9% | 10,6% |

Erläuterung: ¹ Eigene Berechnung: Anteil „Summe der kontinuierlichen Beschäftigungen nach Integration in den vergangenen 12 Monaten“ an „durchschnittlicher Bestand an erwerbsfähigen Leistungsberechtigten im Vormonat und den vorangegangenen 11 Monaten“.¹⁶

² Gleitende Jahreswerte Berichtsmonat Dezember

Quelle: SGB II-Kennzahlentool, <https://www.sgb2.info/DE/Kennzahlen/SGBII-Kennzahlentool/kennzahlen-tool.html>, Zugriff am 02.08.2021 und 28.07.2022.

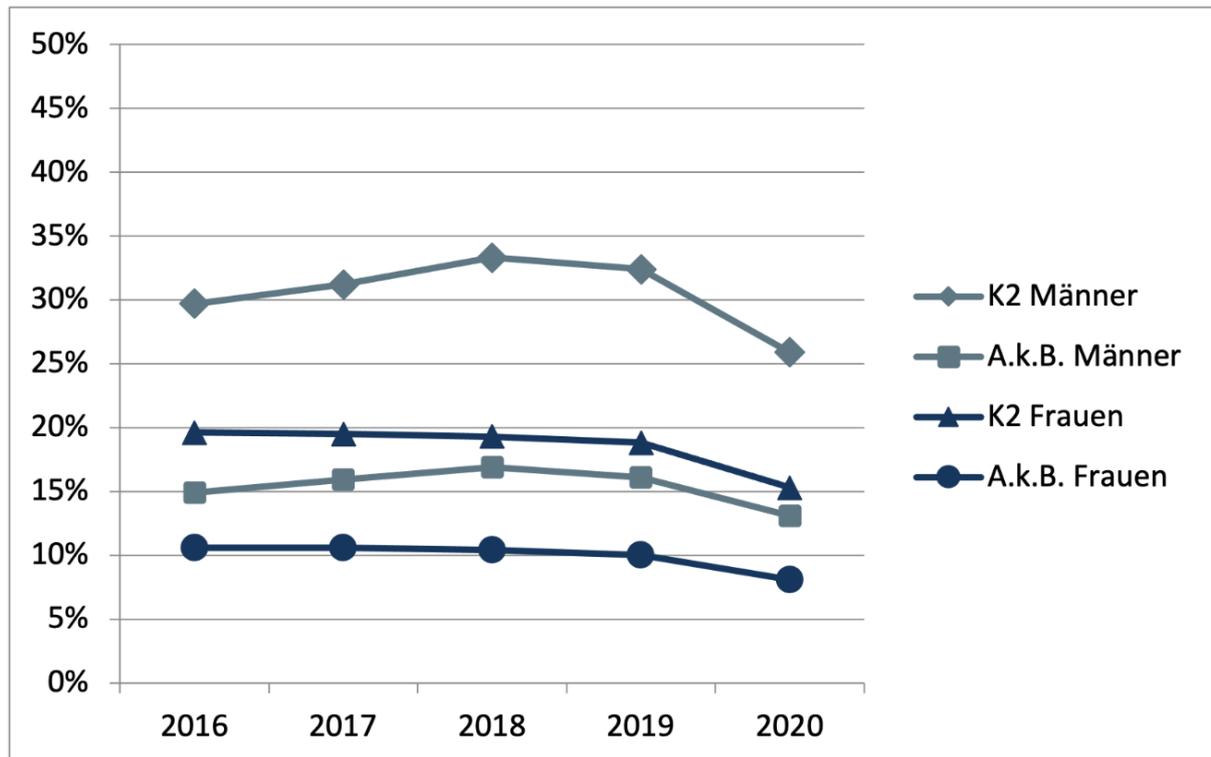
Frauen im SGB II werden insgesamt seltener in Erwerbstätigkeit integriert als Männer. Hinsichtlich der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung lässt sich diesbezüglich feststellen,

¹⁵ Die Analyse beruht auf Daten aus dem Jahr 2013. Als stabil geltende Beschäftigungen können hier u.U. auch bei verschiedenen Arbeitgebern sein.

¹⁶ Diese Berechnung erfolgt analog zur Berechnung der Integrationsquote lt. SGB II Kennzahlentool, denn Integrationen in kontinuierliche Beschäftigung werden dem Monat zugeordnet, in dem die Ausgangsintegration gemessen wurde. D. h., dass die Summe der Integrationen in kontinuierliche Beschäftigung in einem Berichtsmonat eine Teilmenge der Summe der Integrationen in diesem Berichtsmonat ist. Siehe Kennzahlensteckbrief der BA Statistik, Januar 2021, S.12, URL: https://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Kennzahlen/Kennzahlen-Steckbriefe.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff am 12.08.2021)

dass der Anteil der Frauen, die in kontinuierliche Beschäftigung integriert werden, bezogen auf alle weiblichen ELB, unter dem entsprechenden Vergleichswert für Männer liegt. So gelingt vor der Covid-19-Pandemie rund 10 % der weiblichen ELB die Aufnahme einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, die mindestens sechs Monate dauert, bei den Männern beträgt der Anteil im Vergleich rund 16 %. Im Pandemiejahr 2020 ist dieser Anteil sowohl bei den Männern als auch bei den Frauen gesunken (siehe Tabelle 3.2 und Abbildung 3.2).

Abbildung 3.2: Integrationsquote (K2) und Anteil der kontinuierlichen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten an den ELB (A. k. B.) nach Geschlecht



Erläuterung: Gleitende Jahreswerte Berichtsmonat Dezember.

Quelle: SGB II-Kennzahlentool, <https://www.sgb2.info/DE/Kennzahlen/SGBII-Kennzahlentool/kennzahlen-tool.html>, Zugriff am 02.08.2021 und 28.07.2022.

3.2.2.3 Ausreichende Integration: Einkommenshöhe der Beschäftigten

Eine Integration aus dem SGB II in Beschäftigung ist nicht automatisch mit dem Verlassen des Leistungsbezugs verbunden, vielmehr handelt es sich dabei um zwei unterschiedliche Prozesse (Hohmeyer & Lietzmann, 2021). So geht eine Beschäftigungsaufnahme nicht mit einer Beendigung des Leistungsbezugs einher, wenn der erzielte Verdienst nicht bedarfsdeckend ist, d. h. über die definierte Schwelle der Hilfebedürftigkeit führt. Der Anteil der bedarfsdeckenden Integrationen¹⁷ an

¹⁷ Bedarfsdeckende Integrationen geben wieder, ob Personen, für die eine Integration gemessen wurde, drei Monate später noch im Regelleistungsbezug nach dem SGB II sind, unabhängig von dem Grund, der zum Verlassen des Leistungsbezugs geführt hat. Siehe methodische Hinweise der BA-Statistik, URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodische-Hinweise/Grundsicherung-MethHinweise/Kennzahlen-48a.html?submit=Suchen&templateQueryString=bedarfsdeckende+integration> (Zugriff am 21.06.2021).

allen Integrationen liegt im SGB II im Jahr 2020 sowie die Jahre davor bei rund 46 %¹⁸. Umgekehrt kann jedoch der Leistungsbezug auch ohne Integration verlassen werden, etwa wenn der/die Partner*in eine – für die BG – bedarfsdeckende Beschäftigung aufnimmt. Auch eine Beschäftigungsaufnahme, die zum Verlassen des Leistungsbezugs führt, ist nicht notwendigerweise existenzsichernd. Etwa kann bereits die Aufnahme eines Minijobs zur Beendigung eines Leistungsbezugs führen, nämlich wenn der/die Partner*in erwerbstätig ist und die BG damit insgesamt die Schwelle der Hilfebedürftigkeit überwindet. Da „bedarfsdeckend“ im SGB II im Sinne der Überwindung von Hilfebedürftigkeit auf die BG abstellt und Partner*inneneinkommen mitberücksichtigt, kann eine bedarfsdeckende Integration allein also kein geeigneter Hinweis auf eine für eine eigenständige Existenzsicherung ausreichende Integration sein. Zudem liegt die Schwelle für ein laut SGB II bedarfsdeckendes Einkommen unterhalb eines existenzsichernden Einkommens in der hier zugrunde gelegten Definition (siehe Abschnitt 3.2.2, erster Absatz), da letzteres aus einer Lebensverlaufsperspektive heraus betrachtet hoch genug sein muss, um daraus eigene Arbeitslosengeld- und Rentenansprüche oberhalb des Existenzminimums erwerben zu können.¹⁹

Einer Analyse des IAB (Bruckmeier & Hohmeyer, 2018) zufolge lag der Bruttomonatslohn bei den von erwerbslosen SGB II-Leistungsbeziehenden aufgenommenen Beschäftigungen im Jahr 2013²⁰ bei mehr als einem Drittel (35 %) unter 1.000 €, bei 17 % zwischen 1.000 und 1.250 € und bei knapp der Hälfte (49 %) über 1.250 €. Eine große Rolle spielt dabei der hohe Teilzeitanteil von knapp zwei Fünftel (38 %) aller aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse. Zudem mündet die Mehrheit (80 %) der erwerbslosen Leistungsbeziehenden im SGB II, die eine Vollzeitbeschäftigung aufnehmen, in den Niedriglohnbereich. Nach Einschätzung von Bruckmeier und Hohmeyer (2018) dürfte bei den aufgenommenen Teilzeitbeschäftigten der Anteil mit niedrigen Stundenlöhnen noch höher liegen.

Die Einkommenshöhe steht im Zusammenhang mit dem Anforderungsniveau der Beschäftigungsaufnahmen. Der genannten Analyse des IAB zufolge sind rund zwei Fünftel (42 %) der aufgenommenen Beschäftigten Hilfstätigkeiten. Von den erwerbslosen Leistungsbeziehenden, die eine Hilfstätigkeit aufgenommen haben, verfügen dabei 44 % über einen Berufsabschluss (Bruckmeier & Hohmeyer, 2018), der ihnen auch höherwertige Tätigkeiten auf Fachkräfteniveau ermöglichen würde.

Informationen zu geschlechterbezogenen Unterschieden liegen hier nicht vor, Einkommensunterschiede lassen sich aber – abgesehen von dem Hintergrund des Gender Pay Gap in Deutschland – aus den Unterschieden im Arbeitszeitumfang der aufgenommenen Beschäftigten nach Geschlecht schließen. So mündet nur ein knappes Drittel der in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung integrierten Frauen aus dem SGB II in eine Vollzeitbeschäftigung, bei Männern ist der Anteil etwa doppelt so hoch (siehe Tabelle 3.3).

¹⁸ Gleitende Jahreswerte Dezember 2020: 46,3 % (Alleinerziehende: 37,0 %), Dezember 2019: 45,8 % (Alleinerziehende: 35,2 %), Dezember 2018: 45,8 % (Alleinerziehende: 34,0 %), Dezember 2017: 45,6 % (Alleinerziehende: 31,7 %), Prozentanteile eigene Berechnung. Quelle: Statistik der BA: Integrationen und Verbleib (Zeitreihe, Monats- und Jahreszahlen), Ausgaben März 2019, März 2020 und März 2021.

¹⁹ Um eigenständig über den Lebensverlauf existenzsichernd in der hier zugrunde gelegten Definition zu sein, ist für eine kinderlose Person mindestens eine Vollzeitbeschäftigung mit etwas unterdurchschnittlichem Stundenverdienst oder eine vollzeitnahe Beschäftigung mit durchschnittlichem Stundenverdienst durchgehend über 40 Erwerbsjahre notwendig. Für eine eigenständige Existenzsicherung einer Person mit einem Kind ist eine Vollzeitbeschäftigung mit etwas überdurchschnittlichem Stundenlohn erforderlich (Pimlinger, 2022).

²⁰ D. h., dass die herangezogenen Daten aus der Zeit vor der Einführung des Mindestlohns stammen.

Tabelle 3.3: Vollzeit- und Teilzeitanteile an Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung nach Geschlecht

| | Frauen 2020 | Frauen 2019 | Frauen 2018 | Frauen 2017 | Männer 2020 | Männer 2019 | Männer 2018 | Männer 2017 |
|----------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Vollzeit | 31,7% | 29,7% | 30,9% | 32,1% | 60,3% | 59,8% | 61,7% | 62,6% |
| Teilzeit | 59,3% | 61,2% | 59,5% | 58,5% | 28,7% | 28,8% | 26,7% | 25,7% |

Quelle: Statistik der BA (Juni 2020 und Juni 2021): Faktenblatt Gleichstellung im SGB II, gleitende Jahreswerte Dezember.

3.2.2.4 Gleichstellung im SGB II als Chance auf eigenständige, dauerhafte und ausreichende Erwerbsintegration

Eine Vermittlung von Frauen gleichermaßen wie von Männern aus dem SGB II-Leistungsbezug in eine Erwerbstätigkeit mit eigenständig und langfristig existenzsicherndem Einkommen nach der hier zugrunde gelegten Definition scheint vor dem Hintergrund der skizzierten Befunde kaum als eine unmittelbar und kurzfristig realisierbare Zielstellung in der aktuellen Umsetzung des SGB II gelten zu können. Wie die Befunde zu den Charakteristika von Beschäftigungsaufnahmen aus dem SGB II zeigen, erfolgt dies bislang insgesamt nur selten. Ziele sollten jedoch nicht nur ambitioniert, sondern auch realistisch sein. Deshalb werden für diese Untersuchung als Ergebnisziel **„gleiche Chancen von Frauen und Männern auf eine existenzsichernde Arbeitsmarktintegration“** formuliert.

Das bedeutet, dass gute Gleichstellungsergebnisse nicht ausschließlich an Integrationen direkt in eine dauerhafte Beschäftigung mit einem Einkommen in langfristig existenzsichernder Höhe gemessen werden, sondern dadurch bestimmt werden, ob das Integrationsgeschehen in einer Art und Weise erfolgt, dass es zukünftige Perspektiven darauf eröffnet. Dabei stellt sich die Frage, welche Beratung, Förderung und Vermittlung für Frauen gleichermaßen wie für Männer Chancen auf eine perspektivisch eigenständige, dauerhafte und ausreichend entlohnte Beschäftigung eröffnen.

Nach der Analyse von Bruckmeier und Hohmeyer (2018) zeigt sich bei Beschäftigungsaufnahmen aus dem SGB II ein starker Zusammenhang zwischen Lohnhöhe oder Anforderungsniveau der Tätigkeit auf der einen Seite und Stabilität der Beschäftigung auf der anderen Seite. Sie kommen deshalb zu dem Schluss, dass „neben der Unterstützung beim Arbeitsmarkteinstieg eine Förderung der Aufwärtsmobilität notwendig“ (Bruckmeier & Hohmeyer, 2018, S. 7) ist. Als Strategie hierfür nennen sie an erster Stelle die Investition in (Neu-)Qualifikationen, womit die Ausübung anspruchsvoller und damit stabiler und besser entlohnter Tätigkeiten ermöglicht wird. Studien (im Überblick Bähr et al., 2018) zeigen in diesem Zusammenhang, dass berufliche Qualifizierung bzw. die Dauer der beruflichen Weiterbildung einen nachweislichen Einfluss auf die Beschäftigungschancen und die Einkommenshöhe von ELB hat.

Einen weiteren Ansatzpunkt sehen Bruckmeier und Hohmeyer (2018) bei den Beschäftigungsaufnahmen selbst. So können etwa eine Aneinanderreihung von befristeten Beschäftigungsverhältnissen oder eine Beschäftigung unterhalb des Qualifikationsniveaus als negative Signale auf dem Arbeitsmarkt gelten und erscheinen demnach nur in Ausnahmefällen geeignet, eine Aufwärtsmobilität in Gang zu setzen. Für eine dauerhafte Integration „ist daher eine möglichst schnelle Vermittlung nicht immer die beste Lösung“ (Bruckmeier & Hohmeyer, 2018, S. 8). Schließlich kann eine weitere Begleitung nach erfolgter Beschäftigungsaufnahme zielführend sein: „Auch gilt es, die Weitersuche nach einem Job in einem anderen Betrieb zu unterstützen, da sich

Brückeneffekte in eine bessere Beschäftigung häufig nur durch einen Betriebswechsel ergeben“ (Bruckmeier & Hohmeyer, 2018, S. 8).²¹

Ein verstärktes Qualifizierungsangebot²² wird von Bähr et al. (2020b) generell zur Verbesserung der Integrationschancen insbesondere von Frauen empfohlen. Demgegenüber zeigt sich allerdings in der Praxis, dass der Anteil von Frauen an beruflicher Weiterbildung im SGB II unterhalb ihres Anteils an allen ELB ist. Darüber hinaus ist festzustellen, dass der Anteil von Frauen an beruflicher Weiterbildung im SGB II in den letzten Jahren rückläufig war (siehe Tabelle 3.4).

Tabelle 3.4: Frauenanteil an der Förderung beruflicher Weiterbildung (FbW) im SGB II

| | Frauenanteil an ELB ¹ | Frauenanteil an Teilnehmenden in beruflicher Weiterbildung ² |
|------|----------------------------------|---|
| 2020 | 50,3% | 44,6% |
| 2019 | 50,4% | 45,1% |
| 2018 | 50,1% | 46,6% |
| 2017 | 50,0% | 48,2% |

Quellen: 1 SGB II-Kennzahlentool, <https://www.sgb2.info/DE/Kennzahlen/SGBII-Kennzahlentool/kennzahlen-tool.html>, durchschnittlicher Bestand (ELB gesamt), gleitende Jahreswerte Dezember, Frauenanteile eigene Berechnung, Zugriff am 02.08.2021;

2 Statistik der BA: Tabellen Förderung der beruflichen Weiterbildung, Bestand gleitende Jahresdurchschnitte Dezember, Frauenanteile eigene Berechnung.

3.2.2.5 Fazit: Kriterien für gute Gleichstellungsergebnisse im SGB II

Dieser Untersuchung wird ein Verständnis von Gleichstellung als gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen und Männern durch eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Lebensverlauf zugrunde gelegt. Gleichstellung als Ergebnisziel im SGB II wird anknüpfend an dieses Leitziel auf Grundlage empirischer Befunde zum Integrationsgeschehen im SGB II für diese Untersuchung als ‚**gleiche Chancen von Frauen und Männern auf eine existenzsichernde Arbeitsmarktintegration**‘ formuliert. Das bedeutet, dass Beratung, Förderung und Vermittlung in einer Weise erfolgen, die – für Frauen und Männer gleichermaßen – zu einer Unterstützung und Arbeitsmarktintegration führen, welche mit einer Perspektive auf eine dauerhafte und ausreichende Erwerbsbeteiligung für eine eigenständige Existenzsicherung verbunden sind.

Die Kriterien für gute Gleichstellungsergebnisse im SGB II in diesem Sinne sind gleiche Chancen von Frauen und Männern auf eine perspektivisch *eigenständige, dauerhafte* und *ausreichende* Erwerbsintegration. Aus den Erkenntnissen aus der Literaturanalyse lassen sich dabei erste Überlegungen für eine mögliche Operationalisierung von guten Gleichstellungsergebnissen im SGB II zusammenfassen:²³

²¹ Als weitere Ansatzpunkte werden genannt: Nachbetreuung nach erfolgter Integration, wenn integrierte ELB von besonderen Problemen betroffen sind, und Stärkung von monetären Arbeitsanreizen.

²² Eine abschlussorientierte Qualifizierung ist – nicht zuletzt aufgrund des Lohnniveaus insbesondere in frauendominierten Bereichen wie bspw. der Altenpflege – nicht automatisch mit einer existenzsichernden Arbeitsmarktintegration verbunden, und stellt somit eine wesentliche, aber nicht hinreichende Bedingung für die langfristige Existenzsicherung dar.

²³ Hierbei handelt es sich um konzeptionelle Überlegungen. Diese dienen im Zuge der weiteren Arbeiten als Grundlage für eine Operationalisierung guter Gleichstellungsergebnisse bei der vorgesehenen Analyse von Zusammenhängen zwischen Prozessmerkmalen und Jobcenterergebnissen im Zuge der multivariaten Analysen.

- **Gleiche Chancen auf eigenständige Integration:**
Das Kriterium der eigenständigen Integration kann zunächst mit dem Vergleich der Integrationsquoten nach Geschlecht und nach dem Typ der BG beobachtet werden. Dies gibt Aufschluss darüber, inwieweit die Integrationschancen von Frauen in Zusammenhang mit ihrer familiären Haushaltskonstellation stehen. Neben der Vereinbarkeitsproblematik spielen in diesem Kontext insbesondere Vermittlungsstrategien bei Paar-BG eine Rolle. Aufschlussreich könnten auch Informationen sein, die Hinweise darauf geben, in welchem Ausmaß Frauen im Vergleich zu Männern den Leistungsbezug aufgrund einer Erwerbsintegration des/der Partner*in verlassen.
- **Gleiche Chancen auf dauerhafte Integration:**
Zwar sind die aufgenommenen Beschäftigten²⁴ von Frauen im Schnitt stabiler, gleichzeitig gelingt weiblichen ELB seltener eine Beschäftigungsaufnahme. Deshalb sind hier – neben dem Anteil der Integrationen in stabile Beschäftigung an den Integrationen – insbesondere auch die stabilen Integrationen anteilig an den ELB nach Geschlecht aufschlussreich, um Unterschiede in den Chancen auf eine dauerhafte Integration abzubilden. Für Perspektiven auf eine dauerhafte Arbeitsmarktintegration spielt eine Rolle, welches Gewicht der Qualität der Beschäftigung gegenüber einer möglichst schnellen Vermittlung eingeräumt wird. Auch berufliche Qualifizierungen können die Chancen auf eine dauerhafte Erwerbsintegration beeinflussen.
- **Gleiche Chancen auf ausreichende Integration:**
Aussagen lassen sich hier einerseits zum Arbeitszeitumfang (Vollzeit, Teilzeit) der aufgenommenen Beschäftigten nach Geschlecht treffen. Andererseits spielt für das Einkommen auch das Anforderungsniveau der aufgenommenen Beschäftigung eine Rolle und in diesem Zusammenhang etwa die Frage der Vermittlung in qualifikationsadäquate oder unterwertige Beschäftigung. Berufliche Qualifizierung, insbesondere abschlussorientierte Qualifizierungen, haben einen nachweislichen Einfluss auf Beschäftigungschancen und Einkommenshöhen. Rückschlüsse über die Eröffnung von Perspektiven auf ausreichende Integrationen lassen sich demnach auch anhand von Integrationen mit bzw. nach beruflicher oder nach abschlussorientierter Qualifizierung nach Geschlecht ziehen.

3.2.3 Gleichstellung als Prozessziel: Kriterien für die organisationale Verankerung

Ob bzw. in welchem Umfang eine Vermittlung in Erwerbstätigkeit mit Chancen auf eine existenzsichernde Arbeitsmarktintegration gelingt, ist von den Jobcentern und den Fachkräften²⁵ nur begrenzt steuerbar. Denn äußere Rahmenbedingungen wie regionale Wirtschaftsstruktur und regionaler Arbeitsmarkt, lokale Betreuungsinfrastrukturen, aber auch die Interessen der ELB (bspw. Arbeitszeitpräferenzen) sind von den Jobcentern nicht oder nur bedingt beeinflussbar. Um einerseits diesem Umstand Rechnung zu tragen und andererseits zu berücksichtigen, ob im SGB II dennoch alle realisierbaren Möglichkeiten zur Förderung der Gleichstellung zielgerichtet genutzt werden, wird für das vorliegende Vorhaben Gleichstellung auch als Prozessziel formuliert. Im Sinne der Vorgabe von § 1 Abs. 2 SGB II, die Gleichstellung von Männern und Frauen als durchgängiges Prinzip zu verfolgen, wird das Prozessziel Gleichstellung als ‚optimale Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip‘ formuliert.

²⁴ Die Möglichkeit einer Integration in Erwerbstätigkeit durch die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit als Alternative zur Integration in Beschäftigung wird in diesen Überlegungen nicht explizit berücksichtigt. Die Zahl der Förderfälle im SGB II durch Einstiegsgeld ist sehr gering. Über die Erfolgsperspektiven liegen Befunde zum Rechtskreis SGB III vor, in dem sich grundsätzlich hohe ‚Überlebensquoten‘ und auch positive Einkommenseffekte zeigen, unklar ist jedoch, inwieweit sich dies auf den Rechtskreis des SGB II übertragen lässt (siehe Abschnitt 7.2.1.3.3).

²⁵ Im gesamten Bericht wird der Begriff ‚Fachkraft‘ durchgängig für die Fachkräfte im Vermittlungsbereich verwendet.

Anhaltspunkte, was dabei unter einer optimalen Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung als durchgängiges Prinzip (d. h. Gender Mainstreaming²⁶) zu verstehen ist, bietet die im Rahmen der Literaturanalyse berücksichtigte Fachliteratur zu Gender Mainstreaming. Gender Mainstreaming wird dabei durchweg als ein Prozess der Organisationsentwicklung betrachtet, d. h. eine optimale Verankerung und Umsetzung kann demnach nicht mit einzelnen Instrumenten erfolgen, sondern wird als organisational ganzheitlich anzusetzende Strategie im Sinne von Organisationsentwicklung umgesetzt (siehe Abschnitt 4.2.3). In Bezug auf die relevanten organisationalen Elemente für eine optimale Verankerung und Umsetzung von Gender Mainstreaming besteht in der Fachliteratur im Kern ein weitgehender Konsens, anknüpfend an organisationstheoretische und/oder erfahrungsinduzierte – d. h. auf systematisierte Auswertungen von Praxiserfahrungen beruhenden – Prämissen. Der folgende Überblick über die relevanten Elemente für eine optimale Verankerung von Gleichstellung in Organisationen (siehe Abbildung 3.3) beruht auf einer Zusammenführung von exemplarischen Prozessmodellen der Umsetzung von Gender Mainstreaming (Agentur für Gleichstellung im ESF, 2014; Genderaction, 2019; Krell et al., 2011) und Konzepten der organisationalen Verankerung von Gender Mainstreaming (European Institute for Gender Equality, 2016; C. Müller & Sander, 2005; vgl. auch European Institute for Gender Equality, 2019)²⁷. Eine idealtypische Verankerung von Gleichstellung beinhaltet demnach alle diese Elemente, deren Gewichtung und Ausformungen sich aber je nach den spezifischen Strukturen und Prozessen einer Organisation unterscheiden können bzw. müssen (European Institute for Gender Equality, 2016).

Abbildung 3.3: Elemente der organisationalen Verankerung von Gleichstellung

| Elemente | Erläuterungen |
|----------------------|--|
| Formale Verankerung | <ul style="list-style-type: none"> • Herstellung von Verbindlichkeit • Gleichstellung als Ziel im Leitbild: ‚politischer Wille‘, (Selbst-) Verpflichtung und ‚Vision‘ (Verständnis von Gleichstellung) • Verbindlichkeit durch Verankerung in den formalen Regularien der Organisation • Präzisierung und Regelung von Anforderungen, Zuständigkeiten und Aufgaben der Umsetzung von Gleichstellung • Konsequenzen der (Nicht-)Zielerreichung |
| Gleichstellungsziele | <ul style="list-style-type: none"> • Verständnis von Gleichstellung und Gleichstellungszielen • Klärung und Definition von Gleichstellung • Fachlich konkretisierte, verbindliche, messbare Gleichstellungsziele • Handlungsrelevanz der Gleichstellungsziele • Starke Verankerung in der Zielarchitektur der Organisation |

²⁶ Eine häufig zitierte Definition von Gender Mainstreaming stammt vom Europarat und lautet: „Gender mainstreaming is the (re-) organisation, improvement and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy-making“ (Council of Europe, 1998, S. 15). Zur Definition von Gender Mainstreaming siehe bspw. auch Europäisches Institut für Gleichstellungsfragen, URL: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/what-is-gender-mainstreaming> und BMFSFJ, URL: <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/gleichstellung-und-teilhabe/strategie-gender-mainstreaming/gender-mainstreaming-80436>

²⁷ Das Handbuch des Europäischen Gleichstellungsinstituts zu Gender Mainstreaming als organisationale Transformation (European Institute for Gender Equality, 2016) beruht auf einer Auswertung internationaler Fach- und Praxisliteratur insbesondere zu Gender Audits. Der Schweizer Ansatz des Gleichstellungs-Controlling (C. Müller & Sander, 2005) entstand aus einem Projekt in der Schweiz und knüpft an Management- und Organisationsentwicklungskonzepte an.

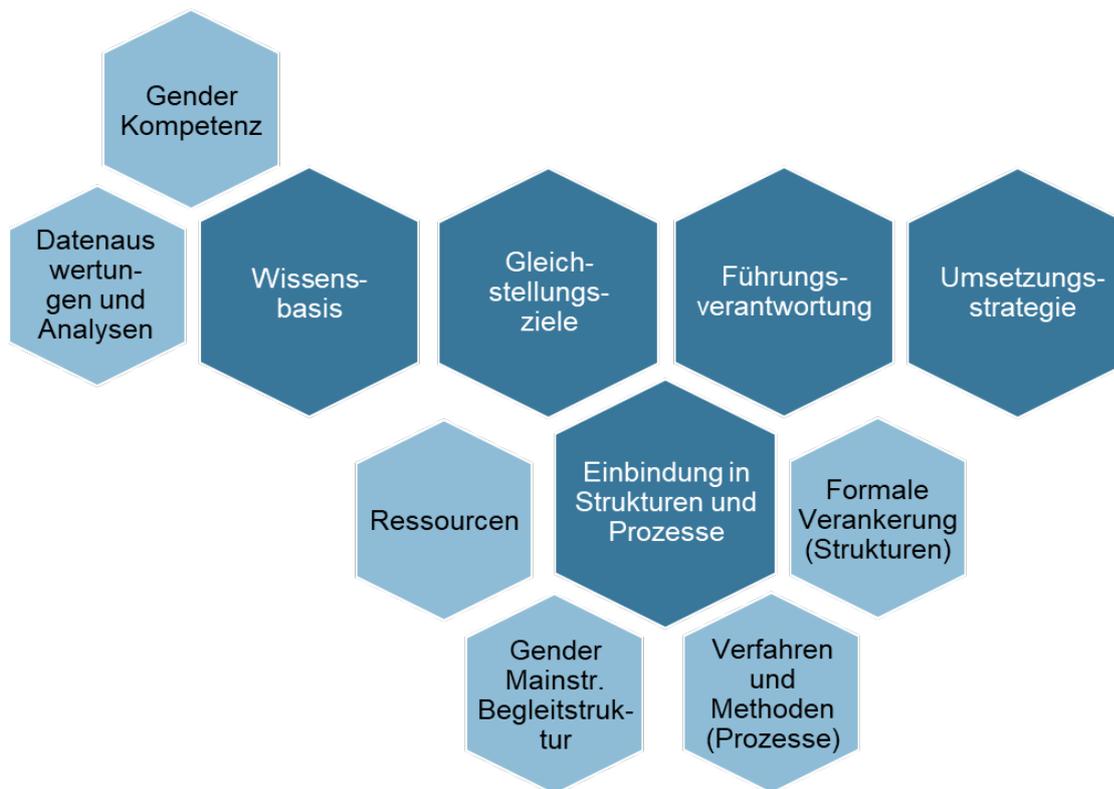
| Elemente | Erläuterungen |
|--------------------------------------|--|
| Führungsverantwortung | <ul style="list-style-type: none"> • Umsetzung von Gleichstellung als Führungsaufgabe • Verbindlichkeit und Aufmerksamkeit für Gleichstellung herstellen • Engagement und Unterstützung zeigen • Vorbildwirkung (Glaubwürdigkeit) entfalten • formale und informelle Kommunikationswege der Organisation nutzen |
| Verfahren und Methoden | <ul style="list-style-type: none"> • Verfahren, Methoden und Instrumente • Gestaltung der Prozesse der Organisation, sodass die Gleichstellungsziele erreicht werden können • Integration von Methoden des Gender Mainstreaming- in Organisationsprozesse (d. h. in vorhandene Planungs-, Umsetzungs- und Steuerungsprozesse) • Systematische und verbindliche Anwendung von Methoden des Gender Mainstreaming (d. h. Integration der Gleichstellungsperspektive in die Arbeitsschritte durch ein beschriebenes / festgelegtes Vorgehen) • Anwendung von Instrumenten z. B. mithilfe von Arbeitshilfen, Leitfäden |
| Ressourcen | <ul style="list-style-type: none"> • Ressourcen für Gleichstellung • Personelle Ressourcen (Arbeitszeit) • Finanzielle Ressourcen (z. B. für die Umsetzung von spezifischen Maßnahmen, Schulungen etc.) |
| Gender Mainstreaming Begleitstruktur | <ul style="list-style-type: none"> • Begleitstruktur zur Unterstützung der Umsetzung • Rollen- und Aufgabendefinition, Stellenzuschnitt • Position in der Organisation, Einbindung in Prozesse der Organisation • (Geregelte) Art der Zusammenarbeit mit den Führungs- und Fachkräften • Ressourcen der Begleitstruktur (Arbeitszeit, verfügbares Budget, Qualifikation, Befugnisse) |
| Genderkompetenz | <ul style="list-style-type: none"> • Reflexion des Geschlechterwissens in der Organisation • Genderkompetenz der Mitarbeiter*innen (fachspezifisches Genderwissen, methodische Fähigkeiten der Umsetzung des Gender Mainstreaming, Commitment) • Genderkompetenzentwicklung: Schulungen, Schulungsplan (Inhalte, Teilnehmende, Umfang, Dauer, Abfolge, Nachhaltigkeit) |
| Umsetzungsstrategie | <ul style="list-style-type: none"> • Strategie zur Umsetzung von Gleichstellung in den Schlüsselbereichen und Aufgabenfeldern der Organisation (z. B. spezifische Beratungsansätze, Zielgruppenschwerpunkte, Kooperationen) |

| Elemente | Erläuterungen |
|--------------------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Sicherstellung der Umsetzung von Gender Mainstreaming in extern beauftragten Leistungen (z. B. bei Auftragsvergabe) • Schwerpunktsetzungen mit (ergänzenden) spezifischen Gleichstellungsmaßnahmen (z. B. frauenspezifische Maßnahmenansätze) |
| Analysen und Datenauswertungen | <ul style="list-style-type: none"> • Wahrnehmung und Analyse von gleichstellungsrelevanten Problemen • Regelmäßige Beobachtung und Kommunikation von Entwicklungen und Ergebnissen im Hinblick auf Gleichstellung • systematische Sammlung und Bereitstellung von Fachinformationen und Daten zu (Umsetzung von) Gleichstellung • Regulär geschlechterdifferenzierte Aufbereitung und Auswertung von Statistiken |

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von European Institute for Gender Equality (2016), Genderaction (2019), Krell et al. (2011), Müller & Sander (2005), Agentur für Gleichstellung im ESF (2014).

Diese Elemente der organisationalen Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung können als Kriterien für Gleichstellung als Prozessziel verstanden werden. Sie dienen in diesem Forschungsvorhaben auch als Referenzrahmen für die Fallauswahl sowie für die Entwicklung der Erhebungs- und Auswertungsinstrumente der Fallstudien. Hierzu wurden sie weiter strukturiert und in die fünf Hauptkriterien Gleichstellungsziele, Führungsverantwortung, Einbindung in Strukturen und Prozesse, Wissensbasis und Umsetzungsstrategie zusammengefasst (siehe Abbildung 3.4).

Abbildung 3.4: Kriterien für Gleichstellung als Prozessziel



Quelle: eigene Darstellung auf Grundlage von Abbildung 3.3.

4. Literaturanalyse

4.1 Einführung

Die Aufarbeitung des Forschungsstands zu Gleichstellung und Zielsteuerung im SGB II dient im Rahmen des Forschungsvorhabens dazu, am aktuellen Kenntnisstand anzuknüpfen, den konzeptionellen Rahmen und die forschungsleitenden Fragestellungen zu schärfen und fundierte Grundlagen für die Entwicklungsarbeiten und Untersuchungsschritte zu schaffen. Im Hinblick auf die forschungsleitenden Fragestellungen wurde Literatur aus den drei angrenzenden Themenbereichen ‚Zielsteuerung bzw. New Public Management und Gleichstellung bzw. Gender Mainstreaming‘ (Abschnitt 4.2), ‚Zielsteuerung im SGB II‘ (Abschnitt 4.3) sowie ‚Gleichstellung im SGB II‘ (Abschnitt 4.4) recherchiert und einbezogen:

- *Zielsteuerung bzw. New Public Management und Gleichstellung bzw. Gender Mainstreaming:* Welche Mechanismen und Einflussfaktoren auf intendierte und nicht-intendierte Effekte der Steuerung von / durch Gleichstellungsziele werden identifiziert? Welche Erkenntnisse und Empfehlungen zur Gewährleistung der Steuerungswirksamkeit im Hinblick auf Gleichstellung gibt es?
- *Zielsteuerung im SGB II:* Welche Mechanismen, Anreize und Einflussfaktoren werden in Bezug auf intendierte und nicht-intendierte Wirkungen identifiziert und welche Befunde zur Steuerungswirksamkeit gibt es?
- *Gleichstellung im SGB II:* Wie wird der Stand der Verankerung und Steuerung von Gleichstellung als durchgängiges Prinzip in der Grundsicherung beurteilt und welche Ursachen und

Einflussfaktoren in Bezug auf geschlechterbezogene Unterschiede in den Ergebnissen werden identifiziert?

Bei der Recherche der thematisch relevanten Forschungsliteratur lag der Fokus auf Publikationen, die auf die Situation in Deutschland bezogen sind. Die Auswahl und Auswertung der recherchierten Literatur erfolgte entlang der formulierten Leitfragen zu den o.g. drei Themenbereichen.

4.2 Gleichstellung und Zielsteuerung

Rund um die Frage der Steuerung von bzw. durch Gleichstellungsziele(n) existiert ein breites Spektrum an Literatur, in erster Linie im Kontext von Gender Mainstreaming. Ein großer Teil der Literatur hierzu entstand in den 2000er und frühen 2010er Jahren im Rahmen der Begleitung und Reflexion seiner Einführung als neue gleichstellungspolitische Strategie, die zeitgleich bzw. im Zuge von Prozessen der Verwaltungsmodernisierung (Kahlert, 2005) erfolgte. Das Spektrum der Literatur, das Hinweise zu Fragen der Steuerung von bzw. durch Gleichstellungsziele(n) gibt, umfasst dabei politikwissenschaftliche und organisationssoziologische Analysen sowie konzeptionell-methodische und praxisorientierte Fachliteratur zu Gleichstellungsindikatoren, Gleichstellungscontrolling und zu Gender Mainstreaming als organisationale Implementation der Steuerung von Gleichstellung:

- Die politikwissenschaftliche Institutionenanalyse und Policy-Forschung analysiert Gleichstellung als eigenes Politikfeld und Gleichstellung innerhalb anderer Politikfelder, untersucht Gender Mainstreaming als Governancemodell – insbesondere im Kontext von Verwaltungsmodernisierungen (New Public Management) – oder analysiert politische Steuerungsmodi von Gleichstellung (bspw. Behning & Sauer, 2005; Bothfeld & Kuhl, 2008; Bothfeld & Rouault, 2015; Henninger & Ostendorf, 2005). Da diese Analysen auf der Makro- und Meso-Ebene bleiben, finden sich hier für die in dem vorliegenden Forschungsvorhaben zu untersuchenden Forschungsfragen, die auf die Schnittstelle von Meso- und Mikroebene zielen, nur vereinzelt Befunde als Anknüpfungspunkte, insbesondere Hinweise auf die Bedeutung von (fehlenden) Zielklärungen.
- Organisationssoziologische Ansätze untersuchen Organisationen als geschlechtersegregierte und geschlechtersegregierende Entitäten. Im Fokus steht dabei die Organisation selbst, mit Hauptaugenmerk auf Personalstruktur und Personalentwicklung (im Überblick U. Müller, 2020). Die Implementation von Gender Mainstreaming wird organisationssoziologisch wie die politikwissenschaftliche Institutionenanalyse häufig im Kontext von Verwaltungsmodernisierungen (New Public Management) untersucht. Aus diesem Feld sind insbesondere Erkenntnisse zu Ausprägung und Einfluss von Geschlechterwissen in Organisationen auf das Gleichstellungshandeln von Akteur*innen aufschlussreich (bspw. Andresen et al., 2003; Peinl et al., 2005).
- In der konzeptionell-methodischen und praxisorientierten Fachliteratur finden sich zur Frage der kennzahlenbasierten Steuerung von Gleichstellung zum einen Arbeiten zu Gleichstellungsindikatoren, die Hinweise in Bezug auf die Frage der Operationalisierung von Gleichstellung geben (bspw. A. Leitner et al., 2007; Wroblewski et al., 2017). Zum anderen bezieht sich die Literatur auf das Thema bzw. Konzept des Gleichstellungscontrollings, das – im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung durch New Public Management – entweder als ein Instrument oder als ein Modus der Implementation von Gender Mainstreaming verstanden wird (bspw. C. Müller & Sander, 2005; Schreyögg, 2010). Dabei handelt es sich vor allem um konzeptionelle Literatur angelehnt an betriebswirtschaftliche Konzepte oder Organisationsentwicklungsliteratur.

Daneben findet sich Literatur – in erster Linie Projektberichte, analytische Praxisberichte und Implementationsanalysen – zur Einführung der kennzahlenbasierten Steuerung von Gleichstellung als Governancemodell in spezifischen Handlungsfeldern, allen voran aus dem Bereich Hochschule, vereinzelt auch zum Feld der Kommunalverwaltung und der österreichischen Arbeitsmarktförderung – quasi als Fallbeispiele der Implementation von Gleichstellung im Kontext von Verwaltungsmodernisierung und New Public Management. Empirische Forschungen fokussieren in erster Linie auf die Analyse der Implementation und weniger auf den Zusammenhang von Faktoren der Implementation von Gleichstellungscontrolling mit Steuerungswirkungen und beobachtbaren Gleichstellungsergebnissen (bspw. finden sich Hinweise zur Steuerungswirkung von Gender Budgeting bei Lutz et al., 2013). Gleiches gilt für Fragen der organisationalen Implementation von Gleichstellung im Sinne des Gender Mainstreaming als Prämisse einer erfolgreichen Steuerung von Gleichstellung. Auch hierzu gibt es eine Fülle an Literatur, ebenso jedoch in erster Linie in Form von konzeptionellen Anleitungen, Projektberichten, analytischen Praxisberichten (z. B. Gender Audits) oder Implementationsanalysen. Empirisch untersucht werden vorrangig Prozesse und Stand der Implementierung von Gender Mainstreaming in Handlungsfeldern (bspw. Förderprogrammen) oder Organisationen, jedoch gibt es kaum – methodisch auch schwer zu erbringende – belastbare empirische Befunde zum ursächlichen Wirkungszusammenhang zwischen (bestimmten Konzepten oder Elementen der) Implementation und Gleichstellungsergebnissen.

Im Hinblick auf die hier im Mittelpunkt stehende Frage nach Einflussfaktoren auf die Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen lassen sich die Erkenntnisse aus dieser Literatur zur Steuerung von Gleichstellung – im Rahmen des Governancemodells der Zielsteuerung (Abschnitt 4.2.1) – zu drei wesentlichen Punkten zusammenfassen: Die Bedeutung einer Zielklärung und Zieldefinition, auch mit Blick auf unterschiedliche Wirkungshorizonte von Gleichstellungszielen (Abschnitt 4.2.2), die Bedeutung des Prozesses der Klärung und Vermittlung von Gleichstellungszielen (Abschnitt 4.2.3) und der Stellenwert der organisationalen Verankerung von Gleichstellungszielen (Abschnitt 4.2.4).

4.2.1 Steuerung von Gleichstellung im Kontext von New Public Management

Die Umsetzung von Gleichstellungspolitik durch die Steuerung von bzw. durch Gleichstellungsziele(n) wurde im Zuge von zwei relativ zeitgleichen Entwicklungen – Prozesse der Verwaltungsmodernisierung im Zeichen von New Public Management und die Einführung von Gender Mainstreaming – zu einer gleichstellungspolitischen Strategie, die insbesondere auf Verwaltungen und Verwaltungshandeln zielt. Mit New Public Management, das Kontraktmanagement als Governancemodell vorsieht, wurde das Prinzip der Zielsteuerung in die öffentliche Verwaltung eingeführt (zu den Entwicklungslinien in Deutschland siehe Oschmiansky, 2010). Mit Gender Mainstreaming²⁸ sollten durch eine institutionelle und organisationale Modernisierung Politikprozesse und Verwaltungshandeln durchgängig so gestaltet werden, dass sie einen Beitrag zur Gleichstellung von Frauen und Männern leisten (Bothfeld & Kuhl, 2008). Die Wurzeln von Gender Mainstreaming liegen in internationalen frauenpolitischen Diskursen im Kontext der Entwicklungszusammenarbeit (Frey, 2003) und wurden zu einer zentralen gleichstellungspolitischen Strategie in der EU (Hubert & Stratigaki, 2016). Die Implementierungskonzepte von Gender Mainstreaming erwiesen sich als besonders passförmig zu an betriebswirtschaftlichen Konzepten orientierten Verwaltungsmodernisierungen im Sinne von New Public Management bzw. wurden diese Verwaltungsreformen zur Implementation von Gender Mainstreaming genutzt (Kahlert, 2005). So greifen Ansätze der Implementierung von Gender

²⁸ Zur Definition von Gender Mainstreaming siehe FN 26.

Mainstreaming häufig auf Instrumente der Verwaltungsmodernisierung zurück, wobei mit Gender Mainstreaming Gleichstellungspolitik erstmals mit Organisationsentwicklung verzahnt wurde (Bothfeld & Kuhl, 2008).

Unter anderem um diese Passförmigkeit von Gender Mainstreaming mit Ansätzen und Instrumenten des New Public Managements entspannten sich im Zuge der Einführung von Gender Mainstreaming Kontroversen in der Fachliteratur (im Überblick Stiegler, 2005). Nach Stiegler lässt sich die Frage, ob eine Implementation von Gender Mainstreaming mit Instrumenten des New Public Management zu einer Schwächung oder einer Stärkung der Umsetzung von Gleichstellung führt, letztlich nur an der tatsächlichen Praxis entscheiden (ebd.). Damit rückt die Frage nach den Faktoren in den Vordergrund, die die Wirksamkeit einer solchen Verankerung von Gleichstellung beeinflussen, d. h. Einfluss auf die Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen in einem Zielsteuerungssystem nehmen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Frage, ob eine Implementation von Gleichstellung in bzw. durch ein Zielsteuerungssystem zu einer wirksamen Steuerung von Gleichstellung führt, nicht grundsätzlich beantwortet werden kann. Entscheidend ist vielmehr die konkrete Praxis der Implementation. Damit rückt die Frage nach den Faktoren, die die Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen in einem Zielsteuerungssystem beeinflussen, in den Vordergrund.

4.2.2 Ziele und Wirkungshorizont der Steuerung von Gleichstellung

Schon früh im Zuge der Etablierung von Gender Mainstreaming als neue gleichstellungspolitische Strategie wurde festgestellt, dass Gleichstellung als Ziel häufig unbestimmt – quasi ein „empty signifier“ (Verloo, 2005) – bleibt: „Eine der schwierigsten Implikationen bei der Umsetzung dieses Konzeptes ist demzufolge die Operationalisierung von geschlechterpolitischen Zielsetzungen“ (Stiegler, 2005, S. 32). Das vielfach diagnostizierte fehlende gemeinsame Verständnis von Gleichstellung und eine zu wenig konkrete Zielformulierung interpretiert Wroblewski dabei als „das Ergebnis eines nicht geführten Gleichstellungsdiskurses“ (Wroblewski, 2021, S. 53). Auch im Zuge von konzeptionellen und methodischen Überlegungen zur Entwicklung von Gleichstellungsindikatoren – u. a. für eine Operationalisierung von Gleichstellungszielen – wird die Bedeutung der Klärung des zugrunde liegenden Konzepts von Gleichstellung und einer Konkretisierung von Gleichstellungszielen hervorgehoben (A. Leitner et al., 2007; Wroblewski et al., 2017). Eine fehlende, unklare oder widersprüchliche Definition von Gleichstellungszielen in Politik- und Handlungsfeldern wurde empirisch als Problem für die Umsetzung und die Effektivität von Gender Mainstreaming identifiziert (im Überblick Henninger & Ostendorf, 2005, S. 9–34; A. Leitner, 2007; Lutz & Pimminger, 2000; für das SGB II Weinkopf et al., 2009). So beobachtet etwa Leitner (2007) in ihrer Untersuchung von Gender Mainstreaming in der österreichischen Arbeitsmarktverwaltung, dass eine Unbestimmtheit von Gleichstellungszielen – ebenso wie Zielkonflikte von Gleichstellung mit anderen arbeitsmarktpolitischen Zielen – Spielraum lässt für individuelle Einstellungen und Wege des geringsten Aufwands.

Gleichstellung ist – wie bereits in Kapitel 3.2.1 ausgeführt – jedoch kein rein deskriptiver Begriff, sondern ein (im weiteren Sinne) politisches Ziel, dem – keineswegs unumstrittene – Vorstellungen von Gerechtigkeit und normative Setzungen zugrunde liegen (Pimminger, 2019). Anstatt einen Konsens darüber anzunehmen, gilt es deshalb nach Verloo (2005; vgl. auch Wroblewski, 2021) vielmehr als Ausgangspunkt zu explizieren bzw. zu analysieren, was mit Gleichstellung in bestimmten Politik- und Handlungsfeldern gemeint ist. Dabei kann nach Verloo (2005) nicht a priori von einer Harmonie zwischen Gleichstellungs- und ‚Mainstream‘-Zielen in Politik- und Handlungsfeldern (bspw. wirtschafts-, beschäftigungs- oder sozialpolitischen Zielen) ausgegangen werden. Nicht

zuletzt vor diesem Hintergrund wird in der politikwissenschaftlichen Gender Mainstreaming Literatur zwischen integrativen und transformativen Gleichstellungszielen bzw. Ansätzen von Gender Mainstreaming unterschieden (im Überblick Walby, 2005), was die Frage des Wirkungshorizonts von Gleichstellungszielen aufwirft. Demnach versuchen integrative Ansätze eine Gleichstellungsperspektive in ein Politik- bzw. Handlungsfeld zu integrieren, ohne dessen Paradigmen und Ziele grundsätzlich in Frage zu stellen und zu verändern. Der Wirkungshorizont von integrativen Gleichstellungszielen ist demnach durch die Ziele, Regularien und Interventionsstrategien des jeweiligen Feldes bestimmt und begrenzt. Transformativa Ansätze zielen demgegenüber auf die Ausrichtung eines Politik- bzw. Handlungsfelds auf Gleichstellung auch unter Veränderung des ‚Mainstreams‘, seiner Zielrichtungen und Paradigmen. Schreyögg (2010) bringt dies mit der Steuerung von Gleichstellung durch Gleichstellungscontrolling in Verbindung, wenn sie auf den Unterschied zwischen operativem (‚Tun wir die Dinge richtig‘) und strategischem (‚Tun wir die richtigen Dinge‘) Controlling verweist (nach Hopp/Göbel zit. in Schreyögg, 2010). Anknüpfend an Praxiserfahrungen aus der Münchner Verwaltung betont Schreyögg dabei (in einem impliziten transformativen Verständnis von Gleichstellung), dass „aus Gleichstellungssicht [...] die zentrale Frage des operativen Controllings zu eng gefasst [ist]“ (Schreyögg, 2010, S. 7).

Auf die Frage des Wirkungshorizonts in der Definition von Gleichstellungszielen verweisen auch Lutz und Pimminger (2000), indem sie analytisch zwischen Gleichstellung als Handlungsgrundsatz und Gleichstellung als Zielorientierung unterscheiden. Mit Gleichstellung als Handlungsgrundsatz wird eine Innenperspektive angesprochen, die darauf abstellt, im Rahmen der Aufgaben in einem Handlungsfeld Benachteiligungen bei der Umsetzung von Aktivitäten und Maßnahmen zu vermeiden (im Sinne ‚gleicher Zugang‘). In handlungsleitender Perspektive bedeutet Gleichstellung also, einen geschlechterbezogenen Bias etwa bei Förder- und Vermittlungsaktivitäten zu verhindern. In einem zielorientierten Verständnis sollen darüber hinaus die umgesetzten Aktivitäten auf eine Verbesserung der Gleichstellungssituation in dem jeweiligen Interventionsfeld (z. B. Arbeitsmarkt) hinwirken (Außenperspektive). Für die untersuchte Praxis der österreichischen ESF-Förderung stellen Lutz und Pimminger (2000) fest, dass sie in erster Linie in einem handlungsleitenden Verständnis von Gleichstellung erfolgt. Im Hinblick auf die Gleichstellungswirkung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kommt eine aktuelle Analyse der österreichischen Arbeitsmarktförderung zu dem Schluss, dass zielorientierte Gleichstellungswirkungen bislang in erster Linie von frauenspezifischen Angeboten erzielt werden (Bergmann et al., 2020). Zu vergleichbaren Ergebnissen kommen – im Kontext einer unzureichenden Implementation – auch Wirkungsanalysen von Gleichstellung als Querschnittsziel in EU-Programmen (Pimminger, 2020, 2022).

Im Zusammenhang mit dem Wirkungshorizont von Gleichstellungszielen steht zudem der Hinweis von Bothfeld und Kuhl (2008), dass Gleichstellung einer hochgradigen Interdependenz zwischen verschiedenen Teilsystemen bzw. Politikfeldern unterliegt. Dadurch kann die Umsetzung von Gleichstellung in einem Handlungsfeld Rahmenbedingungen unterliegen, die die Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen beeinflussen können, jedoch außerhalb der Gestaltungs- und Einflussmöglichkeiten in einem Handlungsfeld liegen können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Klärung – auch im Hinblick auf den angestrebten und möglichen Wirkungshorizont – und eine konkrete Definition von Gleichstellungszielen einen wesentlichen Einfluss auf die Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen haben, in der Praxis jedoch keineswegs selbstverständlich sind.

4.2.3 Prozess der Klärung und Vermittlung von Gleichstellungszielen

Die Bedeutung nicht nur der Klärung, sondern auch des Prozesses der Klärung und Vermittlung von Gleichstellungszielen für ihre Steuerungswirksamkeit unterstreicht Wroblewski (2019, vgl. auch 2017) auf Grundlage von Fallanalysen aus den Bereichen Wissenschaft und Hochschule sowie wirkungsorientierte Haushaltsführung. Wirkungsorientierte Gleichstellungsziele und Indikatoren können demnach ihre Steuerungswirkung dann entfalten, wenn sie in diskursive und reflexive Prozesse eingebettet sind, die ein gemeinsames Verständnis der Akteur*innen von Gleichstellung und adäquaten Vorgehensweisen befördern (vgl. auch Peinl et al., 2005, für die öffentliche Verwaltung). Fehlsteuerungen durch mangelnde Reflexivität zeigen sich nach Wroblewski (2021) bspw. in Form von ‚aktionistischer Gleichstellungspolitik‘ ohne zugrunde liegende Genderanalyse, etwa wenn von übergeordneter Stelle eine Umsetzung von Gleichstellung eingefordert wird und in der Folge Maßnahmen aus anderen Kontexten ‚kopiert‘ oder ohne ausreichend ausformulierte und belegte Wirkungsannahmen implementiert werden. Mangelnde Reflexivität kann auch eine Ursache für die Persistenz von etablierten, scheinbar geschlechterneutralen Praktiken sein (Wroblewski, 2021). Steuerungsinstrumente unterstützen demgegenüber Reflexivität, wenn sie die Akteur*innen dazu anregen, ihr Verständnis und Handeln in Bezug auf Gleichstellung zu reflektieren: „Ein aussagekräftiges Monitoring, das auch Reflexivität unterstützt oder ermöglicht, darf also nicht auf quantitative Indikatoren beschränkt bleiben. Es bedarf zusätzlicher qualitativer Informationen über die zugrunde liegenden Prozesse und die einer Maßnahme zugrunde liegenden Wirkungsmechanismen.“ (Wroblewski, 2021, S. 48). Erforderlich ist dafür auch, so hebt Wroblewski (2021) hervor, das Vorhandensein von Genderkompetenz von allen Beteiligten, nicht nur von jenen Personen, die spezifisch mit der Umsetzung von Gleichstellungsmaßnahmen befasst sind.²⁹ Die besondere Bedeutung von Genderkompetenz haben Dengler et al. (2013b) für den Rechtskreis Drittes Buch Sozialgesetzbuch (SGB III) nachgewiesen. Auf Grundlage einer statistischen Zerlegungsanalyse kommen sie zu dem Schluss, „dass v. a. dann ein erfolgsversprechender Beitrag zur Beförderung von Gleichstellung durch die Arbeit der Agenturen für Arbeit im SGB III erwartet werden kann, wenn es gelingt, Gender-Kompetenz im operativen Geschäft – also in Beratung und Vermittlung – zu verankern.“ (Dengler et al., 2013b, S. 10) Dies bedeutet, „die Abstraktheit des Themas Gleichstellung zu reduzieren“ (Dengler et al., 2013b, S. 10) und eine Verständigung sowohl der Führungskräfte als auch der Fachkräfte darüber, was in der Praxis unter gleichstellungsorientiertem Handeln genau zu verstehen ist.

Diskursive und reflexive Prozesse der Klärung und Vermittlung von Gleichstellungszielen erhöhen also ihre Steuerungswirksamkeit, indem ihre Umsetzung damit nicht dem individuellen Verständnis der beteiligten Akteur*innen überlassen bleibt, sondern ein gemeinsames Verständnis der Ziele und Vorgehensweisen entwickelt wird. Das bedeutet, dass individuell unterschiedlich ausgeprägtes subjektives Wissen in geteilte professionelle Genderkompetenz überführt wird.

Insbesondere organisationsoziologische Analysen weisen in diesem Zusammenhang darauf hin, dass es unterschiedliche Arten von sogenanntem Geschlechterwissen der Akteur*innen gibt, die Einfluss auf die Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen haben (bspw. Andresen et al., 2003; Peinl et al., 2005). So zeigen Analysen von Geschlechterwissen, welche Bedeutung unbewusste (nichtreflektierte) Vorstellungen und Werthaltungen in Bezug auf Geschlecht und bewusstes (reflektiertes) Alltagswissen ebenso wie professionelles Fachwissen zu Geschlecht und Geschlechterverhältnissen für das praktische Handeln von Akteur*innen in Organisationen haben.

²⁹ Eine konzeptionelle Definition von Genderkompetenz als Akteur*innenwissen, auch in Gegenüberstellung zu Gender Expertise als Expert*innenwissen, findet sich bspw. im Positionspapier des Arbeitskreis Gender Mainstreaming der DeGEval - Gesellschaft für Evaluation (Gutknecht-Gmeiner, 2016; vgl. auch Kaschuba & Hösl-Kulike, 2014 zu (Generierung von) Gender Kompetenz in der öffentlichen Verwaltung).

Mit dem Begriff Geschlechterwissen ist dabei (nach Dölling, 2005; im Überblick siehe auch Kahlert, 2019) sowohl die kollektive, objektivierte als auch die individuelle, subjektive Dimension von Wissen in Bezug auf Geschlecht und Geschlechterdifferenz gemeint, insbesondere bezogen auf seine Bedeutung für das praktische Handeln in Organisationen. Das objektivierte Geschlechterwissen umfasst demnach den kollektiven Wissensbestand in einer Gesellschaft über normative und „zutreffende“ Vorstellungen in Bezug auf Geschlechterdifferenz und die normativ-kulturelle Geschlechterordnung. Auf dieser Grundlage wird subjektives, biografisch erworbenes Geschlechterwissen individuell ausgebildet. Grundlage des Geschlechterwissens stellt dabei die bewusste und unbewusste ‚Gewissheit‘ der Zweigeschlechtlichkeit dar, innerhalb derer sich die Geschlechter durch spezifische Merkmale, Interessen und Kompetenzen charakterisieren und unterscheiden lassen. Dieser Gewissheit der normativ-kulturellen Geschlechterordnung entspringen „Deutungen von Strukturen, Personen und Situationen – und aus diesen Deutungen wiederum ergeben sich Handlungen bzw. Handlungsorientierungen“ (Rudolph, 2010b, S. 61).

Im Hinblick auf die Frage der Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen lässt sich daran anknüpfend zusammenfassen, dass diskursive und reflexive Prozesse erforderlich sind, um Gleichstellung effektiv zu steuern. Denn bleiben solche Prozesse zur Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses von Gleichstellungszielen und von adäquaten Vorgehensweisen aus, bleibt es dem Einfluss des unterschiedlichen subjektiven Geschlechterwissens der beteiligten Akteur*innen überlassen, ob und wie Gleichstellungsziele umgesetzt werden.

4.2.4 Organisationale Verankerung der Steuerung von Gleichstellung

Die Steuerung von bzw. durch Gleichstellungsziele(n) wird in der Literatur zu kennzahlenbasierter Steuerung von Gleichstellung (bspw. C. Müller & Sander, 2005; Schreyögg, 2010) weniger als ein einzelnes Instrument, sondern vielmehr als organisational umfassende Strategie im Sinne von Veränderungsprozessen (bspw. Change Management) verstanden, als „Prozess der Steuerung einer umfassenden Organisationsentwicklung hin zur ‚Vision‘ Gleichstellung“ (Sander & Müller, o. J., S. 3). Gleichstellungs- bzw. Gendercontrolling gilt dabei als ein spezifischer Modus der Implementation von Gender Mainstreaming. Letzteres wird in der Literatur ebenso durchwegs als ein Prozess der Organisationsentwicklung verstanden, wonach eine organisationale Verankerung nicht mit einzelnen Instrumenten erreicht werden kann, sondern als organisational ganzheitlich anzusetzende Strategie im Sinne von Organisationsentwicklung betrachtet wird: „Bei der Steuerung von Gleichstellung durch Gender Mainstreaming wird Gleichstellungspolitik zum ersten Mal mit Organisationsentwicklung verzahnt.“ (Bothfeld & Kuhl, 2008, S. 342). Dass eine starke organisationale Verankerung eine gleichstellungsorientierte Umsetzungspraxis und damit gute Gleichstellungsergebnisse befördert bzw. eine Bedingung hierfür darstellt, ist in der Literatur zu Gender Mainstreaming dabei eine weitgehend anerkannte Prämisse (bspw. European Institute for Gender Equality, 2016; Lewalter et al., 2009).

Den Implementationskonzepten von – allgemein – Gender Mainstreaming oder – spezifisch – Gleichstellungscontrolling liegt dabei häufig ein organisationstheoretisches Verständnis von Organisationen zugrunde, das auf die Bedeutung der formalen wie der informellen Dimension von Organisationsstrukturen und -prozessen verweist (bspw. European Institute for Gender Equality, 2016). So betonen etwa Sander und Müller (o. J.) für ihren Ansatz des Gleichstellungscontrolling in einem multiperspektivischen – strukturellen, politischen, kulturellen und Humanressourcen bezogenen – Verständnis von Organisationen, dass „eine Beschränkung auf eine rein strukturelle Intervention zu wenig nachhaltig ist“ (Sander & Müller, o. J., S. 3). Tatsächlich zeigen organisationssoziologische Untersuchungen, dass häufig eine Schere zwischen einer formalen

Verankerung von Gleichstellung in Organisationen und der tatsächlichen Umsetzungspraxis zu beobachten ist (im Überblick Riegraf, 2019). Bothfeld und Kuhl (2008) weisen außerdem darauf hin, dass auch Wechselwirkungen einer häufig vorzufindenden Vielzahl von Regelungen und Maßnahmen bei der Steuerung und Umsetzung von Gleichstellung zum Tragen kommen können, weshalb gezielte Bemühungen der Steuerung von bzw. durch Gleichstellungsziele(n) auch nicht-intendierte Wirkungen und Widersprüchlichkeiten produzieren können.

Auch in Bezug auf die relevanten Elemente für eine erfolgversprechende Implementierung von Gender Mainstreaming bzw. Gleichstellungscontrolling in Organisationen besteht in der Fachliteratur im Kern ein weitgehender Konsens, anknüpfend an organisationstheoretische und/oder systematisierte erfahrungsinduzierte Prämissen. Die als relevant erachteten Faktoren für eine effektive organisationale Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung reichen dabei von der Wahrnehmung von Gender Mainstreaming als Führungsaufgabe, operationalisierten Gleichstellungszielen und der Einbindung von Gleichstellungsaufgaben in die Strukturen und Prozesse der Organisation (insbesondere im Hinblick auf die formale Verankerung, Integration in Verfahren und Methoden der Organisation, einer begleitende Unterstützungsstruktur und Ressourcen) über eine entsprechende Wissensbasis (Genderkompetenz, geschlechterdifferenzierte Statistiken und Analysen) bis hin zu einer gezielten Umsetzungsstrategie (bspw. European Institute for Gender Equality, 2016; C. Müller & Sander, 2005; vgl. auch European Institute for Gender Equality, 2019).³⁰ Eine idealtypische organisationale Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung beinhaltet demnach alle diese Elemente, deren Gewichtung und Ausformungen sich aber je nach den spezifischen Strukturen und Prozessen einer Organisation unterscheiden können bzw. müssen (European Institute for Gender Equality, 2016).

Zur Frage der Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen lässt sich zusammenfassend schließen, dass es über die Formulierung von Gleichstellungszielen und den eigentlichen Zielsteuerungsprozess hinaus von wesentlicher Bedeutung ist, wie umfassend Gleichstellung in der steuernden und/oder gesteuerten Organisation verankert ist. Als entscheidend erweist sich dabei auch, inwieweit die organisationale Verankerung von Gleichstellung an den zentralen Funktionslogiken einer Organisation ansetzt und sowohl die formalen als auch die informellen Strukturen und Prozesse der Organisation adressiert.

4.3 Zielsteuerung im SGB II

Zur Zielsteuerung als Governancemodell in der Arbeitsmarktverwaltung liegt eine Reihe von Erkenntnissen aus international vergleichenden Studien vor (bspw. Kaltenborn et al., 2010; Schütz, 2003). Auch wurde die Zielsteuerung in der deutschen Arbeitsmarktverwaltung seit ihrer Einführung durch bzw. im Rahmen von Studien und Analysen begleitet (im Hinblick auf Vermittlungshandeln im Überblick Bruckmeier et al., 2020; im Hinblick auf Diskriminierungsrisiken im Überblick Brussig et al., 2019), in erster Linie jedoch für den Rechtskreis des SGB III. Hier gibt es im Vergleich zum SGB II ein „ausgesprochen dichtes Kennzahlensystem mit einem Geflecht an zeitlich eng getakteten und alle Ebenen einschließenden Nachhalteformaten und –prozeduren“ (Bruckmeier et al., 2020, S. 16). Spezifisch für das SGB II liegen vereinzelt Analysen zur Zielsteuerung vor (zu SGB II Brülle et al., 2016; Brussig et al., 2019; Freier et al., 2019; zu SGB III und II Jaehrling & Weinbach, 2015; Kaps et al., 2017). Diese geben Hinweise auf Mechanismen und Anreize der Zielsteuerung, die spezifisch für

³⁰ Siehe im Detail Abbildung 3.3 im Abschnitt 3.2.3.

das SGB II zu beobachten sind (Abschnitt 4.3.1), sowie auf die Handlungsrelevanz der Zielsteuerung für die operative Ebene im Jobcenter (Abschnitt 4.3.2).

4.3.1 Das Zielsteuerungssystem im SGB II

Im Zuge der Einführung von Kontraktmanagement und Zielsteuerung mit dem „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ (im Überblick Oschmiansky, 2010) wurde die deutsche Arbeitsmarktverwaltung von einer ressourcenorientierten Konditionalsteuerung (wenn/dann) auf eine Ergebnissteuerung umgestellt. Bei dem Zielsteuerungssystem im SGB II handelt es sich um ein gewachsenes System, d. h. es hat seit der Einführung des SGB II auch Veränderungen erfahren und besteht in der aktuellen Ausgestaltung seit etwa zehn Jahren. So stammt die erste Zielvereinbarung des BMAS mit der Bundesagentur für Arbeit (BA) aus dem Jahr 2007 (Brussig et al., 2019), während es Zielvereinbarungen zwischen BMAS und den Bundesländern seit 2011 gibt.³¹

Für die kennzahlenbasierte Zielsteuerung des Bundes im SGB II – das Zielsystem und die Prozesse der Zielvereinbarung und Zielnachhaltung im SGB II (siehe im Detail Abschnitt 5.2) – wird in der Literatur festgestellt, dass es sich weiterhin nur um einen unter mehreren Steuerungsmodi handelt, eingebunden in ein „komplexes System von Kooperations- und Aufsichtsbeziehungen“ (Brülle et al., 2016, S. 6) unter Beibehaltung bzw. Überlagerung der Regelsteuerung³² (ISG & steria mummert, 2013; Jaehrling & Weinbach, 2015): „Augenfälligster Beleg [für die Überlagerung] ist die hohe Anzahl verwaltungsinterner Weisungen und Richtlinien, die die Ermessensausübung in der Arbeitsverwaltung nach wie vor steuern“ (Jaehrling & Weinbach, 2015, S. 2). Die SGB II-Zielsteuerung des Bundes ist demnach nicht der einzige Steuerungsmodus, der im SGB II Wirkung entfaltet.

Im Rechtskreis des SGB II handelt es sich beim Zielsteuerungssystem auch um das Bemühen, trotz unterschiedlicher Strukturen und Organisationslogiken der SGB II-Umsetzung – die gemeinsamen Einrichtungen (gE) auf der einen und die zugelassenen kommunalen Träger (zkT) auf der anderen Seite – einen möglichst einheitlichen Rahmen und Verlauf der Zielsteuerung im SGB II zu gewährleisten. So gilt die sogenannte Gemeinsame Planungsgrundlage, in der die Grundsätze des Zielsteuerungssystems sowie jährliche Schwerpunkte, Rahmenbedingungen und ein Zeitplan festgehalten werden, seit dem Jahr 2012 einheitlich für beide Organisationsstrukturen der Grundsicherung (AG Steuerung SGB II des BLA, 2021). In der Literatur wird dabei die Zielsteuerung im zkT-Strang als horizontale Länderausrichtung beschrieben, während der gE-Strang über die BA vertikal organisiert ist (ISG & steria mummert, 2013). Kaps et al. (2017) diagnostizieren im SGB II „teils gebrochene Zielsteuerungsketten“, deren Wirksamkeit in der Praxis nach ihrer Einschätzung „stark davon abhängt, inwieweit und wie die zuständigen Landesbehörden Aufsicht über die kommunalen Jobcenter ausüben und inwieweit die Arbeitsagentur und der kommunale Träger vor Ort in den gemeinsamen Zielvereinbarungen mit dem gE-Jobcenter tatsächlich eine gemeinsame Steuerungsstrategie entwickeln“ (Kaps et al., 2017, S. 65f).

Für den Zielsteuerungsprozess insgesamt konstatieren Kaps et al. (2017; vgl. auch ISG & steria mummert, 2013) eine Dominanz der BA-Zentrale, da diese die Daten aller Jobcenter (d. h. gE und zkT) zur Erstellung von Kennzahlen zur Steuerung und von Controllingberichten verarbeitet. Da es BMAS und Ländern nach dieser Einschätzung teilweise an den Möglichkeiten und personellen Ressourcen und Kompetenzen fehlt, gegebenenfalls alternative Zielindikatoren bzw. Kennzahlen zu

³¹ Einheitlich ist das Zielsystem für den BA-Strang und den zkT-Strang seit 2012 (siehe Abschnitt 5.2).

³² Unter Regelsteuerung wird eine Steuerung verstanden, die insbesondere auf die Einhaltung von Verfahren und Regeln ausgerichtet ist und nicht auf Ergebnisse hin orientiert ist.

entwickeln, kann nach Kaps et al. (2017) mit dem Argument der technischen Machbarkeit demnach beeinflusst werden, welche Kennzahlen und Indikatoren generiert werden.

Zielsteuerung ist generell ergebnisorientiert auf eine Balance zwischen einer zentralen strategischen Steuerung und einer weitgehenden Autonomie der operativen Ebene bei der Ausgestaltung von Maßnahmen zur Zielerreichung ausgerichtet (Brülle et al., 2016). Ein wesentliches Instrument zur Umsetzung der Ergebnissteuerung sind dabei Zielvereinbarungen. Für ein Funktionieren von Zielvereinbarungen sind nach Brülle et al. (2016) grundsätzlich Transparenz über Verantwortung und Aufgaben, Konsens über die Ziele sowie Motivation zur Zielerreichung entscheidend.

Zielsteuerung schafft Klarheit über Ziele und Ergebnisse, eine kennzahlenbasierte Steuerung birgt aber auch allgemeine und seit langem bekannte ‚Risiken und Nebenwirkungen‘. So kommt auch im Rahmen der Zielsteuerung des SGB II praktisch ein Vorrang von quantifizierten gegenüber qualitativen Zielen zum Tragen, auch wenn dies nicht unbedingt beabsichtigt ist (Brülle et al., 2016). Angeführt wird zudem die Tendenz, sich wenig ambitionierte Ziele zu setzen, um das Risiko einer Zielverfehlung gering zu halten (Brülle et al., 2016; ISG & steria mummert, 2013). Mit unmittelbarem Bezug zum Vermittlungshandeln werden ‚Creaming‘ und ‚Parking‘ als Ergebnis von Fehlanreizen im SGB II beobachtet, d. h. ein strategischer Einsatz von Ressourcen zur Kennzahlenerfüllung unter Vernachlässigung von Fällen, die voraussichtlich besonders viel Ressourceneinsatz erfordern. Dies kann zu mittelbarer Diskriminierung von arbeitsmarktfremden Gruppen führen (im Überblick Brussig et al., 2019). Auch widersprüchliche Anforderungen an Fachkräfte führen demnach zu Praktiken, die sich eher an Ressourcenkalkülen denn an Bedarfen der ELB orientieren (Brussig et al., 2019). Im Zuge der Evaluation eines Modellprojekts zur mehrjährigen Steuerung im SGB II wird aber auch darauf hingewiesen, dass die Steuerungswirksamkeit im SGB II nicht nur in der Gestaltung des Zielsteuerungssystems selbst liegt, sondern im Zusammenhang mit den finanziellen bzw. personellen und instrumentellen Möglichkeiten der operativen Ebene für die Umsetzung steht (Freier et al., 2019).

Schließlich ist die Zielsteuerung im SGB II zwar eng an den rechtlichen Rahmen und die dort festgehaltenen gesetzlichen Ziele des SGB II gekoppelt. Jedoch handelt es sich auch um ein ‚system in progress‘, wie eine Analyse der Zielvereinbarungen im Zeitraum von 2007 bis 2015 zeigt (Brussig et al., 2019). Demnach hat in diesen Jahren eine Reihe von Veränderungen in der Auswahl und Operationalisierung von Indikatoren stattgefunden, die auf das Bemühen einer Begrenzung von Fehlanreizen und damit verbundenen Diskriminierungsrisiken in der Gestaltung des Zielsystems hindeuten (Brussig et al., 2019).

Für die Frage nach der Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen in der SGB II-Zielsteuerung zeigt die durchgeführte Literaturanalyse – neben den Hinweisen, die auch auf die Relevanz von nicht-intendierten Anreizmechanismen hindeuten – insbesondere, dass die Zielsteuerung in einen Komplex von Aufsichts- und Kooperationsbeziehungen eingebunden ist, in dem auch die Regelsteuerung weiterhin zum Tragen kommt. D. h., es ist in Rechnung zu stellen, dass es sich bei der SGB II-Zielsteuerung (zur aktuellen Ausgestaltung siehe Abschnitt 5.2) nicht um einen allein wirksamen Steuerungsmodus im SGB II handelt.

4.3.2 Zielsteuerung und Vermittlungshandeln in den Jobcentern

Zu Relevanz und Bewertung der Zielsteuerung im SGB II aus Sicht der Jobcenter liegen spezifische Erkenntnisse aus zwei empirischen Studien vor. Im Rahmen einer qualitativen und quantitativen Untersuchung zu Governance und Management der Qualitätssicherung im SGB II (ISG & steria

mummert, 2013) wird eine weitgehende, wenn auch nicht kritiklose, Akzeptanz der Steuerung mit dem Instrument der kennzahlenbasierten Zielvereinbarung in den Jobcentern festgestellt. Gleichzeitig wird für den Bereich der gE eine Abnahme von ‚Kennzahlengläubigkeit‘ diagnostiziert. Die Einschätzung der Zielvereinbarungen als ausreichende Steuerungsgrundlage wiederum gründet seitens der Jobcenter demnach häufig in einer Ablehnung von darüberhinausgehenden Einflussnahmen (ISG & steria mummert, 2013). Nach dem Befund der Autor*innen wird der Zielvereinbarungsprozess vor allem im zkt-Strang von den Jobcentern als ‚auf Augenhöhe‘ wahrgenommen, während er im gE-Strang im Rahmen einer hierarchischen Organisationsstruktur stattfindet, die nur teilweise über kooperative Dialoge eingeebnet wird.³³ In Bezug auf Zielnachhaltungsprozesse und Leistungsfähigkeit des Controllings in den Jobcentern wurde eine große Spannbreite im Hinblick auf ein systematisches Vorgehen beobachtet. Eine explizite innerorganisatorische Nutzung von Zielvereinbarungen zur Binnenzielsteuerung stellen ISG und steria mummert (2013) im Rahmen von Fallstudien in einzelnen Jobcentern fest.

Auch im Rahmen einer Untersuchung zum Modellprojekt mehrjähriger Steuerung im SGB II wird auf Grundlage von zwei Fallstudien (gE und zkt) festgestellt, dass die grundsätzliche Sinnhaftigkeit einer kennzahlenbasierten Steuerung für die befragten Jobcenter außer Zweifel steht (Freier et al., 2019). Unterschiedlichere Vorstellungen bestehen demnach eher im Hinblick auf die Frage, wie Ziele abzubilden und nachzuhalten seien: „[...] von einer detaillierten zahlenorientierten Zielsteuerung über ein umfassendes, dabei aber maßvolles, zu einem insgesamt ‚schlanken‘ Controlling mit wenigen Kennzahlen“ (Freier et al., 2019, S. 21). Für die Führungsebene der befragten Jobcenter wird dabei ein grundsätzlich positiver Bezug und im Detail kritischer Blick auf die Zielsteuerung konstatiert. Die befragten Fachkräfte wiederum beziehen ihr Zielverständnis eher auf die individuellen Ziele in ihrer konkreten Arbeit mit den ELB, insbesondere bei dem untersuchten zkt-Jobcenter sehen sich Fachkräfte demnach nicht einem übergeordneten Steuerungsziel verpflichtet (Freier et al., 2019). Für die Autor*innen werden hier „Anzeichen einer Entkoppelung von Geschäftspolitik und Fallbearbeitung deutlich, zumal wenn unter Steuerung vor allem Steuerung über Zahlen und Kennziffern verstanden wird“ (Freier et al., 2019, S. 42).

Spezifisch für das Vermittlungshandeln in den Jobcentern wird in der Literatur grundsätzlich eine Gleichzeitigkeit bzw. „Paradoxie“ (Jaehrling & Weinbach, 2015) von Reglementierung und Ermessensspielräumen diagnostiziert. Einerseits wird Vermittlungshandeln in den Jobcentern als hoch standardisierter und reglementierter Prozess beschrieben (Kaps et al., 2017; Kolbe, 2012; Reis & Siebenhaar, 2015), andererseits wird auch der Ermessensspielraum der Fachkräfte hervorgehoben (Baethge-Kinsky et al., 2006; Bähr et al., 2019; Jaehrling, 2010). So müssen Fachkräfte in den Jobcentern beispielsweise im Einzelfall bewerten, welche Arbeitszeit (Umfang und Lage) ELB mit betreuungspflichtigen Kindern zumutbar ist und welcher Elternteil im Rahmen einer BG Eigenaktivitäten und Mitwirkungspflichten zugunsten der Betreuung von Kindern einschränken darf (Jaehrling, 2010).

Den Fachkräften kommt dabei die Rolle von sogenannten „Street-Level Bureaucrats“ (Lipsky, 2010) zu. Damit sind Fachkräfte in der operativen Praxis von öffentlichen Verwaltungen gemeint, die im direkten Kontakt mit den Klient*innen einer Behörde stehen. Sie setzen die intendierten Politikziele im Rahmen der rechtlichen Regularien und Verfahrensvorschriften sowie der zur Verfügung stehenden Mittel und äußeren Rahmenbedingungen um. Im Kontext offener, unklarer oder widersprüchlicher Zielsetzungen und Vorgaben sowie unter Restriktionen wie etwa begrenzten Mitteln und äußeren Rahmenbedingungen kommt ihrem praktischen Handeln eine große Bedeutung

³³ Hierzu liegen aus der Literatur keine neueren Erkenntnisse vor, so dass die Relevanz der Aussage für die aktuelle Umsetzung des SGB II unklar ist.

zu. Innerhalb der institutionell gesetzten Rahmenbedingungen und Ermessensspielräume bilden die Fachkräfte dabei auch informelle Arbeitsroutinen und Coping-Strategien heraus, die Handlungsfähigkeit gewährleisten sollen (zu Fachkräften im SGB II als „Street-Level Bureaucrats“ siehe Kolbe, 2012; Reis & Siebenhaar, 2015). Der Beratungs- und Vermittlungsprozess im SGB II wird deshalb auch als „offenes Ergebnis sozialer Praxis“ (Bartelheimer, 2005) betrachtet.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Vermittlungsfachkräfte als „Street-Level-Bureaucrats“ und ihre Handlungsstrategien in Bezug auf die intendierten und nicht-intendierten Ergebnisse von Verwaltungshandeln in den Jobcentern eine wesentliche Rolle spielen. Die Literaturanalyse legt den Schluss nahe, dass ihr Verständnis von Gleichstellungszielen und ihr Geschlechterwissen (siehe Abschnitt 4.2.3) einen wichtigen Einfluss auf die Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen im SGB II haben.

4.4 Gleichstellung im Rechtskreis SGB II

Forschungsergebnisse zur Verankerung und Steuerung von Gleichstellung als durchgängiges Prinzip im SGB II liegen in erster Linie durch eine ältere, 2009 veröffentlichte qualitative Studie (Weinkopf et al., 2009) und weiteren in diesem Zeitraum publizierten und zu einem Großteil darauf aufbauenden Analysen vor (bspw. Bothfeld & Betzelt, 2011; Jaehring & Rudolph, 2010). Diese Analysen diskutieren einerseits auf der Meso-Ebene das SGB II als Governancemodell und widersprüchliches Genderregime. Andererseits wird auf der Mikro-Ebene auf Grundlage qualitativer Fallstudien das Beratungs- und Vermittlungsgeschehen in den Jobcentern beleuchtet. Die qualitativen Analysen zeichnen insbesondere nach, wie sich in einem widersprüchlichen Genderregime des SGB II zwischen Ernährermodell und Adult Worker Model in der Umsetzungspraxis des SGB II ein (modernisiertes) Ernährermodell durchsetzt. Vorliegende aktuelle, v.a. quantitative Analysen geben Aufschluss darüber, welche geschlechterbezogenen Unterschiede im SGB II unter den seither zum Teil veränderten externen (Arbeitsmarktentwicklung, Kinderbetreuungsangebot) sowie endogenen (Etablierung der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) SGB II, Adaptierungen des Zielsteuersystems) Rahmenbedingungen bestehen.

Der mögliche Wirkungshorizont und die Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen wird sowohl von externen Rahmenbedingungen durch Interdependenzen zwischen Politik- bzw. Handlungsfeldern als auch von internen Rahmenbedingungen durch Regelungen und Systemlogiken innerhalb eines Handlungsfeldes beeinflusst (vgl. Bothfeld & Kuhl, 2008). Im Folgenden wird deshalb zuerst der wohlfahrtsstaatliche und gesellschaftliche Kontext dargestellt, in den das SGB II eingebettet ist (Abschnitt 4.4.1). Anschließend werden Befunde aus der Literatur zusammengefasst, welche Regelungen und Logiken des SGB II besondere Gleichstellungsrelevanz entfalten (Abschnitt 4.4.2). Vor diesem Hintergrund werden schließlich die geschlechterbezogenen Unterschiede in den Umsetzungsergebnissen des SGB II dargelegt und Erkenntnisse zu deren Ursachen und Einflussfaktoren in der Umsetzungspraxis angeführt (Abschnitt 4.4.3).

4.4.1 Wohlfahrtsstaatlicher und gesellschaftlicher Kontext

Das SGB II ist eingebettet in ein Wohlfahrtsregime, das in Deutschland geschlechterpolitisch in der Tradition des Ernährermodells steht. Das klassische Ernährermodell des konservativen Wohlfahrtsstaatsmodells ist gekennzeichnet durch ein auf das ‚männliche Normalarbeitsverhältnis‘ ausgerichtetes Sozialsystem mit ehelich abgeleiteten sozialen Rechten für (in erster Linie) Ehefrauen, wie die beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oder die Hinterbliebenenrente (bspw. Berghahn & Wersig, 2013; Shire & Gottfried, 2021). Dabei stellen das

steuerrechtliche Ehegattensplitting und die eheliche beitragsfreie Mitversicherung (Böhmer et al., 2014) insbesondere auch im Verbund mit dem Modell der geringfügigen Beschäftigung (Eichhorst et al., 2012) negative Anreizstrukturen für eine (vollzeitnahe) Erwerbsbeteiligung von – i. d. R. weiblichen – Ehepartner*innen dar. Charakteristisch für das familienbasierte Ernährermodell sind zudem eine große Bedeutung familiärer Unterhaltspflichten, schwach ausgebaute öffentliche Betreuungs- und Pflegeinfrastrukturen³⁴ und eine (historische) Lohnpolitik des ‚männlichen‘ Familienlohns und ‚weiblichen‘ Zuverdienstlohns (Gottschall & Schröder, 2013). Entsprechend dem allgemeinen Trend in Europa (Daly, 2011) ist jedoch auch in Deutschland seit langem eine zunehmende sozialstaatliche Ausrichtung hin zu dem sogenannten ‚Adult Worker Model‘ oder ‚Zweiverdienermodell‘ zu verzeichnen (S. Leitner et al., 2004; Shire & Gottfried, 2021). Das sozialpolitische Leitbild des Adult Worker Model ist auf die individuelle Erwerbstätigkeit aller erwerbsfähigen Erwachsenen und auf davon abgeleitete Ansprüche auf wohlfahrtsstaatliche Leistungen ausgerichtet. Damit wird auch die im Ernährermodell rechtlich und institutionell verankerte Arbeitsteilung der (Ehe-)Partner*innen durch eine Ausrichtung auf eine möglichst gleichwertige Arbeitsmarktintegration beider (Ehe-)Partner*innen zunehmend abgelöst. Es handelt sich dabei jedoch keineswegs um einen linearen und widerspruchsfreien Prozess. So ist das gegenwärtige Genderregime in Deutschland von Widersprüchen und Ungleichzeitigkeiten gekennzeichnet, die sich etwa in gegenläufigen Anreizstrukturen (bspw. Ehegattensplitting vs. Unterhaltsrecht im Scheidungsfall) manifestieren (BMFSFJ, 2011), und seine Modernisierung ist von einer Pfadabhängigkeit des konservativen Ernährermodells geprägt (Shire & Gottfried, 2021).

Wohlfahrtssysteme geben wesentliche Rahmenbedingungen für individuelles Handeln vor, indem bestimmte Verhaltensweisen gefördert und andere erschwert werden (zu sogenannten „Traditionalisierungsfallen“ siehe bspw. Rüling, 2007). Es wäre jedoch verkürzt, von einem einseitig deterministischen Verständnis auszugehen. So werden pfadabhängige Wohlfahrtsregime durch gesellschaftlichen Wertewandel und eine Pluralisierung von Lebensweisen auch konterkariert, wie umgekehrt sozialpolitische Reformen auf das Beharrungsvermögen handlungsleitender Normen und Leitbilder treffen können (Pfau-Effinger, 1999; Pfau-Effinger & Euler, 2014). Individuelle bzw. Paarentscheidungen, etwa wer sich vorrangig der Erwerbstätigkeit widmet und wer der Betreuung von Kindern und Angehörigen, werden nicht in einem neutralen Raum getroffen, sondern sie sind gesellschaftlich geprägt und geschlechtlich vorstrukturiert. Hier kommen Geschlechterleitbilder zum Tragen, die etwa Bourdieu (2005) als der gesellschaftlichen Denk- und Wertordnung inhärent beschreibt. Bestandteil der Vorstellung von der ‚natürlichen Ordnung‘ der Welt sind demnach bestimmte (teils bewusste, teils unbewusste) Vorstellungen von Männlichkeit und Weiblichkeit. Nicht nur Tätigkeiten und Zuständigkeiten unterliegen hierbei einer Vergeschlechtlichung als ‚Männerarbeit‘ und ‚Frauenarbeit‘, sondern auch die damit korrespondierenden Selbsteinschätzungen, Interessen und Berufungen von Frauen und Männern (zum Einfluss von Geschlechterleitbildern auf geschlechterbezogene Erwerbsmuster vgl. Hohmeyer & Lietzmann, 2021). Geschlechterleitbilder und Vorstellungen von Geschlechterbeziehungen und Partnerschaftsarrangements unterscheiden sich dabei in ihren spezifischen Ausprägungen nach Schicht und Milieu (vgl. Sachweh et al., 2021).

Ein Vergleich von Wohlfahrtssystemen und weiblicher Erwerbsbeteiligung in unterschiedlichen Ländern weist die Wirkungszusammenhänge als komplexen Prozess aus: „Im sozialen Handeln von Frauen – und Männern – überschneiden sich die Einflüsse kultureller Leitbilder mit den sozialpolitischen Rahmenbedingungen und anderen institutionellen Einflüssen wie den

³⁴ Zum aktuellen Kinderbetreuungsangebot siehe Ländermonitor der Bertelsmann Stiftung (www.laendermonitor.de) mit regelmäßig aktualisierten Daten, u. a. zum Abstand zwischen Betreuungsquoten und Betreuungswünschen. Zum familienbasierten System am Beispiel der Pflege siehe bspw. Heintze (2015).

Arbeitsmarktbedingungen.“ (Pfau-Effinger, 1999, S. 214) So weisen die nach wie vor deutlichen Unterschiede in den Erwerbsmustern von Frauen in West- und Ostdeutschland auf die Bedeutung von „kulturellen Entwicklungspfaden“ (Pfau-Effinger & Euler, 2014; vgl. auch Lietzmann & Wenzig, 2017) hin.

Vor diesem Hintergrund gestaltet sich die modernisierte Form der geschlechterbezogenen Arbeitsteilung in Deutschland heute in erster Linie als sogenanntes Zuverdienstmodell mit i. d. R. männlicher Vollzeitwerbstätigkeit und weiblicher Familienarbeit, die mit Teilzeiterwerbstätigkeit kombiniert wird. Dieses Modell ist mittlerweile in Deutschland am weitesten verbreitet (Juncke et al., 2018). In Westdeutschland hat es das Alleinverdienermodell abgelöst, in Ostdeutschland auf Kosten des Zweiverdienermodells an Bedeutung gewonnen (Holst & Wieber, 2014). Das führt – neben einem im europäischen Vergleich hohen Niedriglohnanteil insbesondere bei den Frauen (Europäische Kommission, 2020a; Seils & Emmeler, 2022) – dazu, dass nur einem kleinen Teil der Frauen in Deutschland trotz eigener Erwerbstätigkeit die Erzielung eines langfristig existenzsichernden Erwerbseinkommens gelingt (Pimminger, 2015; vgl. auch BMFSFJ, 2017; Zucco & Lott, 2021).

Auf Basis der Literaturanalyse zeigt sich zusammenfassend, dass die skizzierten Anreizmechanismen, Arbeitsmarktsegregationen und kulturellen Leitbilder für die Umsetzungspraxis des SGB II wesentliche externe Rahmenbedingungen darstellen, die die Gleichstellungsergebnisse des SGB II beeinflussen. Das SGB II selbst spiegelt das wohlfahrtsstaatliche Genderregime und seine Widersprüchlichkeiten aber auch wider, wie im folgenden Abschnitt dargestellt wird.

4.4.2 Regelungen und Systemlogiken des SGB II als widersprüchliches Genderregime

Im SGB II ist die Gleichstellung von Männern und Frauen gemäß § 1 Abs. 2 SGB II als durchgängiges Prinzip in der Grundsicherung für Arbeitssuchende zu verfolgen und die Leistungen der Grundsicherung sind u. A. darauf auszurichten, dass „geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten entgegengewirkt wird“ (§ 1 Abs. 2, Satz 3 SGB II). Trotz dieses rechtlich verankerten gleichstellungspolitischen Auftrags wird das SGB II seit der Einführung aus geschlechtertheoretischer und gleichstellungspolitischer Perspektive kritisch diskutiert, insbesondere im Hinblick auf das Konstrukt der BG (Berghahn et al., 2007; Betzelt et al., 2008; Betzelt & Rust, 2010; Jaehring & Rudolph, 2010; Weinkopf et al., 2009). Das Prinzip der BG wurde bei der Einführung der Grundsicherung für Arbeitssuchende mit dem neu geregelten SGB II etabliert (§ 7 Abs. 3 SGB II). Dem Konstrukt der BG liegt das familiäre Subsidiaritätsprinzip zugrunde. D. h., dass z. B. in finanziellen Notlagen von Personen, die in einem Haushalt leben und in einer persönlichen oder verwandtschaftlichen Beziehung zueinander stehen, vor der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen die gegenseitige materielle Unterstützung gefordert ist. Spezifisch an der BG nach SGB II ist, dass dieses Subsidiaritätsprinzip über die eheliche Unterhaltspflicht hinaus auch auf nichteheliche Partnerschaften Anwendung findet. Eine sogenannte Verantwortungs- und Einstehensgemeinschaft besteht nach § 7 Abs. 3a SGB II neben einer aufrechten Ehe (d. h. von nicht dauerhaft getrennt lebenden Ehepartner*innen) dann, wenn Partner*innen länger als ein Jahr zusammenleben, mit einem gemeinsamen Kind zusammenleben, Kinder oder Angehörige im Haushalt versorgen oder befügt sind, über Einkommen oder Vermögen des anderen zu verfügen.

Eine auf Grundlage dieser Definition vorliegende BG führt zu dem, dass bei der Feststellung des Anspruchs auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts das Einkommen und Vermögen der/des in der BG lebenden Partner*in berücksichtigt wird (§ 9 SGB II). Entsprechendes gilt für Kinder und Jugendliche, die bei den Eltern oder einem Elternteil im Haushalt leben. Zum anderen bedeutet das Vorliegen einer BG, dass alle erwerbsfähigen Mitglieder der BG in der Pflicht sind, ihre

Arbeitskraft einzusetzen und alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen (§ 2 SGB II).

Vor diesem Hintergrund wird das SGB II geschlechterpolitisch als widersprüchliches Genderregime charakterisiert, in dem sich ‚Ernährermodell‘ und ‚Adult Worker Model‘ überlagern (Brand & Rudolph, 2014). Dingeldey (2010) bspw. spricht in diesem Zusammenhang von einer ‚Dualisierung des Familienleitbildes‘. So drückt sich zum einen in der BG durch die Anrechnung des Partner*inneneinkommens eine Fortschreibung des Ernährermodells (und dessen Ausweitung auf nicht-eheliche Lebensgemeinschaften) mit dem Prinzip der familiären Unterhaltspflicht aus. Zum anderen beinhaltet das Konstrukt der BG die Pflicht aller erwerbsfähigen Haushaltsmitglieder dazu beizutragen, die Hilfsbedürftigkeit der BG durch die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu beenden. Das kann auch die Aktivierung von Personen bedeuten, die bisher nicht am Erwerbsleben teilgenommen haben. Deshalb wird die BG konzeptionell auch im Sinne des ‚Adult Worker Modells‘ verstanden (bspw. Kopf & Zabel, 2014).

Als gleichstellungsrelevante Wirkung der BG wird in der Literatur angeführt, dass vor dem Hintergrund der vorherrschenden Erwerbsarrangements und der damit verbundenen Einkommensungleichheiten (siehe Abschnitt 4.4.1) die Anrechnung des Partner*inneneinkommens insbesondere für Frauen zum Wegfall von Leistungsansprüchen führt und damit zu (einer Verstärkung) ihrer finanziellen Abhängigkeit (bspw. Bothfeld & Betzelt, 2011; Worthmann, 2010). Arbeitslose Frauen ohne Leistungsanspruch können sich zwar freiwillig arbeitslos melden und am Melde- und Vermittlungsprozess der Agentur für Arbeit teilnehmen. Als arbeitslos gemeldete Nichtleistungsberechtigte scheinen sie jedoch in der Praxis einen nachrangigen Zugang zu Förder- und Vermittlungsmaßnahmen zu haben (Weinkopf et al., 2009). So weist eine vom DGB-Bundesvorstand für den Zeitraum 2011 bis 2013 vorgenommene Sonderauswertung der Maßnahmeneintritte auf eine Unterrepräsentanz von Nichtleistungsbeziehenden im Vergleich zu ihrem Anteil an den Arbeitslosen hin (zit. In Knuth, 2018).³⁵ Schließlich weisen empirische Analysen darauf hin, dass die Konstellation der BG in einem deutlichen Zusammenhang mit spezifischen Vermittlungsstrategien und unterschiedlichen Integrationschancen von Frauen und Männern steht, d. h. traditionelle familiäre Erwerbsarrangements eher reproduziert denn abgebaut werden (siehe dazu Abschnitt 4.4.3)

Als eine weitere Regelung mit starken geschlechterbezogenen Implikationen wird in der Literatur § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II diskutiert, demzufolge in BG mit Kind(ern) unter drei Jahren ein Elternteil von der Pflicht zur Arbeitsaufnahme ausgenommen ist, sofern dadurch die Kinderbetreuung gefährdet wäre (bspw. Jaehring, 2009). Die BA hat diesbezüglich in einem Revisionsbericht festgestellt, dass diese Regelung „bei der aktuellen Handhabung durch die Integrationsfachkräfte ggf. dazu (führt), dass bei den Erziehenden vorhandene Integrationspotenziale in den ersten 3 Lebensjahren des Kindes nicht erkannt und genutzt werden“ (BA, 2018, S. 1). Angewendet wird diese Regelung in erster Linie auf Mütter. So geben einer aktuellen Analyse zufolge nur 6 % der leistungsberechtigten Mütter in Paar-BG an, mit Kind(ern) unter drei Jahren zur Arbeitsuche verpflichtet zu sein (Väter: 53 %), bei leistungsberechtigten Alleinerziehenden mit Kindern unter drei Jahren liegt dieser Anteil bei 24 % (Stockinger & Zabel, 2020).

³⁵ Die ursprüngliche Problematik, dass laufende Eingliederungsmaßnahmen bei Beendigung der Hilfebedürftigkeit einer BG durch Veränderung der Einkommenssituation eines weiteren BG-Mitglieds seitens der Jobcenter abgebrochen werden konnten, wurde nach Kaps et al. (2017) durch das Gesetz zur Neuausrichtung der arbeitsmarktpolitischen Instrumente (2008) und durch das Rechtsvereinfachungsgesetz (2016) entschärft.

Analysen, die die Gleichstellungswirkungen des SGB II-Governancemodells beleuchten (Bothfeld & Betzelt, 2011; Jaehrling & Rudolph, 2010; Weinkopf et al., 2009), kommen zu dem Schluss, dass die (mangelnde) Steuerungswirksamkeit des gleichstellungspolitischen Auftrags im SGB II ein systemisches Problem des SGB II darstellt, das neben der BG als widersprüchliches Genderregime auch in Zielkonflikten (Vermittlungsvorrang) besteht. Ein Gleichstellungshandeln durch Fachkräfte – das etwa in Form von nachhaltigeren Integrationsstrategien für arbeitsmarktfremere Leistungsberechtigte ressourcenintensiver und langwieriger sein kann – scheint vor diesem Hintergrund kontraproduktiv zu ihrem gesetzlichen Handlungsauftrag im SGB II zu sein (Jaehrling, 2010). Die Befunde dieser Analysen zum Einfluss von Systemlogiken – in Verbindung mit einer als schwach diagnostizierten Implementation von Gleichstellung – auf die Steuerungswirkung des gleichstellungspolitischen Auftrags im SGB II lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Bei den geschlechterbezogenen Wirkungen der SGB II-Umsetzung sind sowohl die rechtliche und organisationale als auch die individuelle Ebene wirksam. Die Handlungen auf der operativen Ebene werden dabei stark durch explizite und implizite Logiken des SGB II und seiner Implementierung strukturiert (Jaehrling, 2010; Rudolph, 2010b).
- Ein gleichstellungsambivalenter rechtlicher Rahmen und eine schwach ausgeprägte Verankerung, Operationalisierung und Steuerung von Gleichstellung überlassen die Umsetzung in großem Maße dem Ermessensspielraum und damit den Fachkräften (und ihrem Geschlechterwissen) in den Jobcentern (Jaehrling, 2010; Rudolph, 2010b; Weinkopf et al., 2009).
- Im Rahmen der Zielvorgaben scheinen gleichstellungspolitische Anforderungen meist als nachrangig gegenüber dem Primat der Beendigung der Hilfebedürftigkeit angesehen zu werden (Weinkopf et al., 2009). Die Zielvorgaben haben dabei implizit einen geschlechterbezogen steuernden Effekt, beispielsweise indem im Rahmen einer „sequenziellen Integrationsstrategie“ (Jaehrling, 2010) die Aktivierungs- und Vermittlungsbemühungen auf das arbeitsmarktnähere Mitglied einer BG konzentriert werden.

Bei der Interpretation dieser Befunde ist zu berücksichtigen, dass sich die Analysen auf den Zeitraum nach Einführung des SGB II beziehen. Wie Achatz et al. (2018) anmerken, haben sich seither die Rahmenbedingungen für die Jobcenter verändert, wozu sie eine steigende Nachfrage im Dienstleistungssektor, den Ausbau von Kinderbetreuungsangeboten und Verschiebungen in der Struktur der Leistungsberechtigten zählen. Auch verweisen sie auf die Etablierung der BCA im Zuge der SGB II Reform ab 2011 (Achatz et al., 2018). Als weitere Änderungen seither sind zudem die Etablierung des Zielsteuerungssystems auch für den zkt-Strang im SGB II seit 2011, Änderungen bei den Indikatoren in der Zielsteuerung (Brussig et al., 2019) und die Einführung eines Gleichstellungsziels in der SGB II-Zielsteuerung des Bundes ab dem Jahr 2018 zu nennen. Vor diesem Hintergrund werden im folgenden Abschnitt aktuelle Datenauswertungen und Analysen herangezogen, um geschlechterbezogene Unterschiede in der Umsetzungspraxis des SGB II unter diesen geänderten Vorzeichen zu beleuchten.

4.4.3 Geschlechterbezogene Unterschiede in der bzw. durch die SGB II-Umsetzungspraxis

Quantitative Analysen weisen seit langem auf deutliche geschlechterbezogene Unterschiede im Förder- und Integrationsgeschehen im SGB II hin. Dabei zeigt sich, dass diese Unterschiede stark über die Konstellation der BG vermittelt sind. Denn sowohl bei arbeitsmarktpolitischen Förderungen (Kopf & Zabel, 2012, 2014, 2017) als auch bei Integrationsquoten (Achatz et al., 2018) spielt das Geschlecht insbesondere im Zusammenhang mit dem Typ der BG eine große Rolle. Demnach scheint (insbesondere in Westdeutschland) bei der Vermittlung in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen die vormalige familiäre Arbeitsteilung in den BG reproduziert zu werden (Kopf & Zabel, 2014). Auch bei

den Integrationsquoten sind im SGB II deutliche Unterschiede zwischen Frauen und Männern variierend nach Typ der BG beobachtbar (siehe Abschnitt 3.2.2.1). Der Abstand in den Integrationsquoten nach Geschlecht ist bei den Alleinstehenden am niedrigsten, bei Frauen und Männern, die in Paar-BG leben, deutlich höher und am höchsten bei Frauen und Männern in Paar-BG mit Kindern (Achatz et al., 2018). In Ostdeutschland ist zwar der Abstand in den Integrationsquoten zwischen Frauen und Männern nicht so stark ausgeprägt wie in Westdeutschland, die Struktur der geschlechterbezogenen Unterschiede nach Typ der BG ist jedoch gleich.³⁶

Im Hinblick auf die Stabilität der Integrationen weisen Grienberger et al. (2021) darauf hin, dass es bei Frauen zwar länger bis zu einer Beschäftigungsaufnahme dauert, ihre Beschäftigungsverhältnisse jedoch im Schnitt von längerer Dauer sind. Selbiger Befund ergibt sich demnach, wenn Frauen mit Kindern bzw. mit Partner*innen verglichen werden mit Frauen ohne Kinder bzw. ohne Partner*innen. Erstere brauchen länger für eine Beschäftigungsaufnahme, ihre Beschäftigung ist jedoch im Schnitt ebenfalls stabiler (Grienberger et al., 2021). Da Frauen im SGB II jedoch insgesamt seltener in Beschäftigung integriert werden, ist der Anteil der Frauen, die in kontinuierliche Beschäftigung integriert werden, bezogen auf alle weiblichen ELB niedriger als bei den Männern (siehe Abschnitt 3.2.2.2).

Vor dem Hintergrund eines im Hinblick auf das Geschlechterleitbild uneindeutigen rechtlichen Rahmens des SGB II, der Aspekte sowohl des Ernährermodells wie des Adult Worker Model in sich vereint, resümieren Brand und Rudolph (2014), dass sich in der Umsetzung des SGB II im Ergebnis ein ‚modernisiertes Ernährermodell‘ (in Form des Zuverdienstmodells) durchsetzt, was sie zusammenfassend mit folgenden – auch durch aktuellere Analysen belegten – Befunden umreißen:

- Insbesondere Mütter mit kleineren Kindern nehmen seltener am Aktivierungsprozess und an Maßnahmen teil. So zeigt auch eine aktuelle Vignettenanalyse, dass Fachkräfte bei Müttern mit kleinen Kindern die Kontaktdichte als weniger wichtig betrachten (Bähr et al., 2019). Die Regelung nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II, demzufolge die Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme bei Erziehenden mit Kindern unter drei Jahren ausgesetzt werden kann (wenn die Erziehung des Kindes gefährdet wäre), wird überwiegend auf Mütter angewendet (Hohmeyer & Hedewig, 2022), während ihre Inanspruchnahme bei Vätern auf weniger Akzeptanz zu treffen scheint (Weinkopf et al., 2009).
- Die Integration in Beschäftigung von Frauen und Männern folgt ebenso der Logik des Ernährer- bzw. Zuverdienstmodells. Die Integration von Männern erfolgt im SGB II häufiger in eine Vollzeitbeschäftigung, während Frauen häufiger in Teilzeitbeschäftigung vermittelt werden³⁷. Mütter mit erwerbstätigem Partner nehmen einer Analyse nach Haushaltskonstellation zufolge überwiegend eine geringfügige Beschäftigung auf (Lietzmann 2016 zit. In Bähr et al., 2018).
- Auch verlassen Frauen den Leistungsbezug häufiger als Männer ohne Erwerbsintegration, was nach Brand und Rudolph (2014) insbesondere auf die Erwerbsintegration der Partner*innen zurückzuführen sein dürfte. Nach einer aktuellen IAB-Auswertung³⁸ verlassen Frauen in Partner-BG, insbesondere mit Kind(ern), den Leistungsbezug deutlich häufiger ohne als mit Erwerbstätigkeit.
- Schließlich weisen Brand und Rudolph (2014) auf den Gender Gap bei Sanktionierungen hin, von denen Männer, insbesondere junge Männer, überproportional betroffen sind, und der bei Paaren mit Kindern (in Westdeutschland) noch ausgeprägter ist. Hier scheint sich eine stärkere

³⁶ Vgl. Zeitreihe in Statistik der BA (März 2021): Faktenblatt Gleichstellung im SGB II.

³⁷ Vgl. auch Zeitreihe in Statistik der BA (März 2021): Faktenblatt Gleichstellung im SGB II, gleitende Jahreswerte Dezember 2020.

³⁸ Unveröffentlichte Auswertung des IAB (Frodermann et al., 2021).

Konzentration von Aktivierungsbemühungen auf Männer niederschlagen, während Frauen u. a. aufgrund von Betreuungspflichten erheblich seltener sanktioniert werden (vgl. auch Knize, 2021).

Nach Achatz et al. (2018) sind es drei Faktorenbündel, die zu den diagnostizierten geschlechterbezogenen Unterschieden im SGB II führen: (1) die Haushaltskonstellation, (2) die regionale Kinderbetreuungsinfrastruktur sowie (3) der regionale Arbeitsmarkt und Unterschiede in der arbeitsmarktrelevanten Merkmalsausstattung.

Im Hinblick auf die Haushaltskonstellation hat der Einfluss der BG auf die Erwerbsintegration von Frauen im SGB II nach Achatz et al. (2018) zwei Dimensionen: Die familiäre Arbeitsteilung in Verbindung mit normativen Rollenbildern sowie innerfamiliäres Creaming. Fachkräfte scheinen bei Mehrpersonen-BG (Rudolph, 2010a) ihre Aktivierungsstrategien eher an der bisherigen (oder angenommenen, Kopf & Zabel, 2017) Arbeitsteilung von Paaren in einer BG zu orientieren, was sowohl geschlechterbezogene Unterschiede in Förderteilnahmen und Vermittlungsergebnissen (Achatz et al., 2018) wie auch Erkenntnisse aus qualitativen Fallstudien (Jaehrling, 2010; Weinkopf et al., 2009) nahelegen. Auch Befunde aus einer aktuelleren Vignettenanalyse (Bähr et al., 2019) weisen darauf hin, dass es bei der Aktivierung tendenziell zur Reproduktion der (angenommenen) innerfamiliären Arbeitsteilung kommt. Die von Bähr et al. (2019) außerdem präsentierten Befragungsergebnisse legen die Schlussfolgerung nahe, dass Fachkräfte eine traditionelle familiäre Arbeitsteilung von BG akzeptieren, solange es die Verringerung der Hilfebedürftigkeit als Ziel der Vermittlungsstrategie unterstützt bzw. ihr nicht entgegensteht. Eine traditionelle familiäre Arbeitsteilung scheint von Fachkräften eher dann thematisiert zu werden, wenn sie dem Ziel der Verringerung der Hilfebedürftigkeit der BG hinderlich ist. Hier scheint eine „sequenzielle Integrationsstrategie“ (Jaehrling, 2010) zum Tragen zu kommen, wonach Frauen in Partner-BG eher dann erst aktiviert werden, wenn Integrationsbemühungen beim Partner erfolglos bleiben. Begünstigt wird dies auch durch sogenanntes innerfamiliäres Creaming (d. h. die Konzentration der Vermittlungsaktivitäten auf arbeitsmarktnähere Familienmitglieder), das durch die Ausrichtung des SGB II auf rasche Vermittlung und Beendigung der Hilfebedürftigkeit induziert wird (Bähr et al., 2019; Jaehrling, 2010; Weinkopf et al., 2009). Da nach Einschätzung befragter Fachkräfte Männer in Partner-BG häufiger arbeitsmarktnäher sind als ihre Partnerinnen (Bähr et al., 2019), geht dieser Creaming-Effekt eher zu Lasten einer Aktivierung von Frauen. Eine Konzentration auf die Vermittlung des Mannes in Partner-BG entspricht dann sowohl einer traditionellen Arbeitsteilung und damit verbundenen Rollenbildern als auch den gesetzlichen Zielen einer raschen Vermittlung und Beendigung von Hilfebedürftigkeit im SGB II (Bähr et al., 2019).

Hier kommen also die SGB II-Systemlogiken BG und Vermittlungsvorrang (siehe Abschnitt 4.4.2) im Verbund mit dem Geschlechterwissen (siehe Abschnitt 4.2.3) der Vermittlungsfachkräfte zum Tragen, das in qualitativen Studien als überwiegend implizites (Rudolph, 2010b) bzw. nicht-reflektiertes (Karl, 2010) Geschlechterwissen beschrieben wird. Nach dem Ergebnis einer standardisierten Onlinebefragung präferieren gut vier Fünftel der befragten Fachkräfte eher moderne Erwerbsarrangements, d. h. mit Erwerbstätigkeit beider Partner*innen (Bähr et al., 2019). Dies scheint auf den ersten Blick in Kontrast zu den Ergebnissen der im Rahmen derselben Studie durchgeführten Vignettenanalyse zu stehen, der zufolge Fachkräfte bei Müttern mit kleinen Kindern die Kontaktdichte als weniger wichtig betrachten (Bähr et al., 2019). Es kann jedoch ein Hinweis darauf sein, dass reflektiertes und nicht-reflektiertes Geschlechterwissen nicht unbedingt deckungsgleich sein müssen bzw. dass Fachkräfte in unterschiedlichen Situationen auch unterschiedlich handeln können (vgl. Rudolph, 2010b).

Als weiteren Einflussfaktor auf geschlechterbezogene Unterschiede im SGB II nennen Achatz et al. (2018) die Kinderbetreuungsinfrastruktur und ihre Nutzung. Generell tragen Kinderbetreuungsangebote zur Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Müttern bei (Rainer et al., 2013). In Deutschland zeigt sich insbesondere bei unter dreijährigen Kindern, aber auch bei Schulkindern eine deutliche Lücke zwischen dem von Eltern geäußerten Betreuungsbedarf und den tatsächlichen Betreuungsquoten, wobei große Unterschiede zwischen den Bundesländern bestehen (Alt et al., 2020). Die Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten wiederum hängt von – kulturell geprägten – Vorstellungen ab, ab wann Kinder alt genug für eine externe Betreuung seien (vgl. Alt et al., 2020), worin sich bspw. deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zeigen (Lietzmann & Wenzig, 2017). Das regional unterschiedliche Angebot an Betreuungsplätzen und Betreuungszeiten zeigt sich nach Achatz et al. (2018) in den großen regionalen Unterschieden beim Anteil alleinerziehender Frauen an allen Arbeitslosen im SGB II. Im Hinblick auf die Bearbeitung von Vereinbarkeitsproblemen durch Fachkräfte wird in einer bereits älteren – d. h. vor Einführung des Rechtsanspruchs auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr und dem Ausbau des Betreuungsangebots durchgeführten – Analyse der Schluss gezogen, dass diese eher dazu neigen, zeitliche Einschränkungen durch Kinderbetreuung zu akzeptieren statt sie aktiv zu bearbeiten (Hieming, 2010; Hieming & Schwarzkopf, 2010). Aktuelle Befunde zum Umgang mit § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II (BA, 2018) scheinen für die Gruppe der Betreuungspersonen mit Kleinkindern in eine ähnliche Richtung zu weisen (siehe Abschnitt 4.4.2).

Mit den Faktorenbündeln Haushaltskonstellation und Kinderbetreuungsangebote lassen sich geschlechterbezogene Unterschiede im SGB II erläutern, die über die Familienzusammensetzung determiniert sind, und die die Integrationschancen von leistungsberechtigten Frauen in Partner-BG und/oder BG mit Kindern beeinflussen. Bei diesen ist der Abstand zu den Integrationsquoten der Männer auch am höchsten. Aber auch bei alleinstehenden ELB sind die Integrationsquoten von Frauen niedriger als bei den Männern (siehe Abschnitt 3.2.2.1). Hier kommen unterschiedliche Merkmalsausstattungen und die Struktur des Arbeitsmarktes zum Tragen, ein weiteres Faktorenbündel für Geschlechterunterschiede im SGB II (Achatz et al., 2018). Bei dem Faktor individueller Merkmalsausstattungen spielen geschlechterbezogene Segregationen (unterschiedliche Berufsausbildungen) und geschlechterbezogene Erwerbsmuster (unterschiedliche Erwerbserfahrungen) eine Rolle. Ein stark nach Geschlecht segregierter Arbeitsmarkt wiederum schafft je nach regionaler Wirtschaftsstruktur unterschiedliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Frauen und Männer. So spielt, wie Achatz et al. (2018) skizzieren, die regionale Wirtschaftsstruktur ebenso eine Rolle für unterschiedliche Integrationschancen von Frauen und Männern im SGB II. Die geschlechterbezogen strukturierten Bedingungen am Arbeitsmarkt scheinen dabei, so die Schlussfolgerung im Rahmen einer älteren – d. h. unter anderen Arbeitsmarktbedingungen durchgeführten – Studie, geschlechterbezogene Aktivierungs- und Vermittlungsaktivitäten von Fachkräften zu begründen, weniger jedoch die Entwicklung gezielter Gleichstellungsstrategien zu evozieren (Jaehrling, 2010; Rudolph, 2010b).

Die skizzierten Befunde weisen darauf hin, dass weiterhin deutliche geschlechterbezogene Unterschiede in den Ergebnissen der SGB II-Umsetzungspraxis festzustellen sind. Diese Unterschiede resultieren zum einen aus der regionalen Kinderbetreuungsinfrastruktur sowie dem regionalen Arbeitsmarkt und Unterschieden in der arbeitsmarktrelevanten Merkmalsausstattung. Es bleibt zum anderen festzuhalten, dass die Regelungen und Systemlogiken des SGB II – allen voran die BG und der Vermittlungsvorrang – für die Gleichstellungsergebnisse im SGB II eine wesentliche Rolle spielen, wobei gleichzeitig das Geschlechterwissen der Fachkräfte im Rahmen ihres Ermessens- und Handlungsspielraums zum Tragen kommt.

4.5 Exkurs: Geschlechterbezogene Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Im Hinblick auf geschlechterbezogene Auswirkungen der Covid-19-Pandemie bzw. der Maßnahmen zu ihrer Eindämmung werden in der Literatur insbesondere der überproportionale Frauenanteil in systemrelevanten Berufen (Infektionsrisiko, Arbeitsbelastungen, schlechte Entlohnung), die Belastungen für erwerbstätige Eltern, insbesondere Mütter, durch Schulschließungen, die Zunahme häuslicher Gewalt, geschlechterbezogene Faktoren der Gesundheitsversorgung (Gesundheitsverhalten, psychische Belastungen, Schwangerschaft) sowie ökonomische Auswirkungen thematisiert (vgl. bspw. im Überblick Wenham, 2020).

Im Hinblick auf die ökonomischen Auswirkungen zeigt sich, dass im Vergleich zu vergangenen Wirtschaftskrisen Frauen diesmal stärker betroffen waren (Schmieder & Wrohlich, 2020). In Bezug auf Kurzarbeit waren Männer und Frauen ähnlich betroffen, Frauen in Kurzarbeit erfuhren jedoch einen stärkeren Arbeitsausfall und erhielten seltener eine Aufstockung des Kurzarbeitergeldes durch die Arbeitgeber (Schmieder & Wrohlich, 2020). Arbeitszeitreduzierungen waren bei Müttern v. a. aufgrund von Kinderbetreuung (Homeschooling), bei Männern aufgrund der wirtschaftlichen Lage zu beobachten (Zucco & Lott, 2021).

Besonders hohe Beschäftigungsverluste waren unter den ausschließlich geringfügig Beschäftigten zu verzeichnen (Grabka et al., 2020), wobei in den betroffenen Branchen Frauen besonders überproportional vertreten sind (Schmieder & Wrohlich, 2020). Unter den Selbständigen waren Frauen häufiger von Einkommensverlusten betroffen, da sie häufiger in betroffenen Branchen selbständig tätig sind (Seebauer et al., 2021), und sie waren häufiger zur Geschäftsaufgabe gezwungen (Kritikos et al., 2021).

Spezifisch im Hinblick darauf, ob und wie sich Geschlechterunterschiede in den Auswirkungen der Pandemie in der Grundsicherung zeigen, gibt es in der Literatur kaum Hinweise. Zwar gab es von Beginn der Covid-19-Pandemie an viele Veröffentlichungen zu geschlechterbezogenen Unterschieden in der Betroffenheit und den Auswirkungen der Maßnahmen auf Frauen und Männer. In der mittlerweile umfangreichen Literatur zur Covid-19-Pandemie und Geschlecht finden sich jedoch kaum Aussagen spezifisch zum SGB II, während in der Literatur zu Covid-19-Pandemie und SGB II wiederum kaum Aussagen zu Geschlechterunterschieden getroffen werden. Der BA-Bericht "Arbeitsmarkt kompakt: Corona" wurde von April 2020 bis Februar 2022 regelmäßig veröffentlicht und ordnete die Entwicklungen am Arbeitsmarkt im Zusammenhang mit der Covid-19-Pandemie ein. Im letzten veröffentlichten Bericht (BA, 2022a) wird festgestellt, dass zu Beginn des Jahres 2022 Folgen der Covid-19-Pandemie am Arbeitsmarkt nur noch in Teilen zu beobachten sind. Während die Langzeitarbeitslosigkeit und Arbeitslosigkeit von Menschen mit fehlender Ausbildung oder mangelnden Sprachkenntnissen zu diesem Zeitpunkt noch höher als vor der Covid-19-Pandemie sind, erreichte die Beschäftigung trotz des kurzzeitigen Einbruchs im Frühjahr 2020 demnach einen Höchststand. Im SGB II hat die Covid-19-Pandemie zu einem deutlichen Anstieg der ELB geführt, seit dem Sommer 2021 hat sich die Situation aber wieder deutlich entspannt (BA, 2022a). War die Arbeitslosigkeit von Frauen in der Anfangsphase der Pandemie im Vergleich zu den Männern etwas weniger stark angestiegen, waren die Folgen für Frauen im zweiten Lockdown, als sich die wirtschaftlichen Einschränkungen auf den Dienstleistungsbereich konzentrierten, deutlicher (BA, 2021). Hohmeyer et al. (2022) haben in einem Vergleich mit dem Jahr vor der Covid-19-Pandemie festgestellt, dass sich im ersten Jahr in der Covid-19-Pandemie die Abgangsrate von ELB aus der Grundsicherung etwa gleichermaßen für Frauen und Männer stark verringert hat. D. h., die Abgangsrate war bei Frauen zwar schon vor der Covid-19-Pandemie deutlich niedriger als bei den Männern, hat sich durch die Pandemie aber nicht stärker als bei den Männern verringert (Hohmeyer

et al., 2022). Nach dem zweiten Jahr der Covid-19-Pandemie bleibt schließlich festzuhalten, dass für Frauen der Erholungsprozess langsamer als bei den Männern verlief: „Ihre Arbeitslosigkeit ist dadurch anders als die der Männer nach wie vor (im Februar 2022, Anmerkung d. A.) um rund 40.000 höher als vor der Krise“ (BA, 2022a, S. 8).

4.6 Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen für die weiteren Arbeitsschritte

Die Wirksamkeit einer Steuerung von bzw. durch Gleichstellungsziele(n) basiert grundsätzlich, so lassen sich die Erkenntnisse aus der Literatur zur Steuerung von Gleichstellung zusammenfassen, auf einer konkreten Zieldefinition, auf einem reflexiven Prozess der Klärung und Vermittlung von Gleichstellungszielen sowie auf einer organisationalen Verankerung von Gleichstellung. So tragen eine konkrete Zieldefinition und eine reflexive Vermittlung von Gleichstellungszielen dazu bei, dass die beteiligten Akteur*innen ein gemeinsames Verständnis der Gleichstellungsziele und der adäquaten Vorgehensweisen zur Zielerreichung entwickeln. Dies bedeutet auch, dass hierdurch der Einfluss von kontingentem subjektiven Geschlechterwissen verringert und Genderkompetenz für eine gleichstellungsorientierte Umsetzungspraxis aufgebaut werden. Von wesentlicher Bedeutung für die Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen ist zudem, wie umfassend Gleichstellung in der steuernden und/oder gesteuerten Organisation verankert ist. Als entscheidend erweist sich dabei, inwieweit die organisationale Verankerung von Gleichstellung an den zentralen Funktionslogiken einer Organisation ansetzt und dabei die formalen genauso wie die informellen Strukturen und Prozesse einer Organisation adressiert. Diese Erkenntnisse aus der durchgeführten Literaturanalyse fließen wesentlich in die Entwicklung der Erhebungsinstrumente und in das Auswertungsdesign der Fallstudien (siehe Kapitel 7) ein.

Ein grundlegender Hinweis aus der Literatur, die sich spezifisch mit der Zielsteuerung im SGB II befasst und der bei der Vorbereitung der Fallstudien eine große Bedeutung hatte, betraf zum einen den Befund, dass die Zielsteuerung nicht der einzige Steuerungsmodus im SGB II ist, sondern in ein komplexes System unter Beibehaltung bzw. Überlagerung der Regelsteuerung eingebunden ist. Daraus folgt, dass für die Frage der Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen im SGB II nicht nur das Zielsteuerungssystem an sich, sondern die Praxis des SGB II in seiner Gesamtheit in den Blick zu nehmen ist. Zum anderen wurde in der Literatur die Gleichzeitigkeit von (1) einer starken Reglementierung des Vermittlungshandelns und (2) von großen Ermessensspielräumen von Fachkräften deutlich. Die Fachkräfte und ihre Handlungsstrategien spielen demnach in Bezug auf die intendierten und nicht-intendierten Ergebnisse von Verwaltungshandeln in den Jobcentern eine wesentliche Rolle. Daraus folgt, dass ihr Verständnis der Gleichstellungsziele und ihr Geschlechterwissen einen wesentlichen Einfluss auf die Steuerungswirksamkeit von Gleichstellungszielen im SGB II haben.

Die Literatur zu Gleichstellung im SGB II weist schließlich auf deutliche geschlechterbezogene Unterschiede im Förder- und Integrationsgeschehen im SGB II hin. Diese sind, so lassen sich die Befunde zusammenfassen, nicht nur der operativen Umsetzungspraxis geschuldet, sondern sie sind auch das Resultat von Herausforderungen systemischer Art im SGB II. Hierzu tragen Zielkonflikte (Vermittlungsvorrang vs. langfristig erforderliche Strategien zur sozialen Stabilisierung und zur Herstellung von Beschäftigungsfähigkeit) und ein widersprüchliches Genderregime (insbesondere in der Konstruktion der BG begründet) bei. Es zeigt sich, dass die Regelungen und Systemlogiken des SGB II für die Gleichstellungsergebnisse im SGB II eine wesentliche Rolle spielen, wobei gleichzeitig das Geschlechterwissen der Fachkräfte im Rahmen ihres Ermessens- und Handlungsspielraums zum

Tragen kommt. Der Einfluss der BG auf geschlechterbezogene Unterschiede in Vermittlung und Integration erfolgt dabei wesentlich durch die familiäre Arbeitsteilung in Verbindung mit Geschlechterrollenbildern sowie durch innerfamiliäres Creaming im Vermittlungsgeschehen. Als weitere Einflussfaktoren für geschlechterbezogene Unterschiede in den Erwerbsintegrationen werden in der Literatur die regionale Kinderbetreuungsinfrastruktur sowie der regionale Arbeitsmarkt und Unterschiede in der arbeitsmarktrelevanten Merkmalsausstattung angeführt. Diese Befunde fließen ebenso in die Entwicklung der Erhebungsinstrumente und in das Auswertungsdesign der Fallstudien (siehe Kapitel 7) ein.

Im Hinblick auf die Steuerungswirksamkeit der Gleichstellungsziele in der SGB II-Zielsteuerung stellte sich auf Basis der Erkenntnisse aus der Literaturanalyse für die weiteren Erhebungsschritte insgesamt die Frage, ob bzw. wie durch die Gleichstellungsziele im Zielsteuerungssystem Steuerungsimpulse so gesetzt werden können, dass im SGB II ein gemeinsames Verständnis der Gleichstellungsziele hergestellt wird, adäquate Vorgehensweisen zur Zielerreichung entwickelt und umgesetzt werden und bestehenden Schwierigkeiten in einer gleichstellungsfördernden Umsetzung des SGB II effektiv entgegengewirkt werden kann.

5. Dokumentenanalyse: Das SGB II – Zielsteuerungssystem

5.1 Einführung

Die Dokumentenanalyse diene der Rekonstruktion der Zielsteuerung im SGB II sowohl aus prozessualer (Struktur und Prozess der Steuerung im Zielsteuerungsprozess) wie auch aus fachlicher Sicht (Operationalisierung von Gleichstellung im SGB II). Sie besteht damit aus zwei Teilen: erstens aus einer Auswertung von Prozessdokumenten zur Beschreibung von Struktur und Ablauf der Zielsteuerung, um den Forschungsgegenstand im Detail zu beschreiben (Abschnitt 5.2) sowie zweitens aus einer inhaltlichen Untersuchung von Planungsdokumenten und Zielvereinbarungen als dem eigentlichen Analyseteil der Dokumentenanalyse (Abschnitt 5.3).

Zur Identifikation von Prozessdokumenten wurde zunächst eine Recherche online zugänglicher Dokumente vorgenommen und diese Dokumente mit dem BMAS im Hinblick auf Vollständigkeit besprochen. Vom BMAS wurden ergänzend nicht öffentlich zugängliche Dokumente – bspw. Musterzielvereinbarung, Protokolle aus Arbeitsgruppen des BLA, Zielnachhaltungsdialogen und Gleichstellungsworkshops – für ein besseres Hintergrundverständnis des Forschungsteams zur ‚Kultur‘ der Zielsteuerung zur Verfügung gestellt. Als hilfreich erwiesen sich zudem Dokumente, die dem Forschungsteam von der Zentrale der BA als Hintergrundinformation zugeleitet wurden (siehe Abbildung 5.1).

Abbildung 5.1: Prozessdokumente

| | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Gemeinsame Planungsgrundlage (2019, 2020) • Leitfaden der AG Steuerung SGB II des BLA für die dezentrale Zielplanung • Kennzahlenverordnung nach § 48a SGB II • Musterzielvereinbarung (2019, 2021) der AG Steuerung SGB II des BLA für die Länderzielvereinbarungen • Faktenblatt Gleichstellung im SGB II • Weisung vom 15.08.2019 – Zielvereinbarungsprozess für AT-Beschäftigte und weitere Führungskräfte im Kontext des Leistungs- und Entwicklungsdialog (LEDi) | <ul style="list-style-type: none"> • Leitdokument Planungstechnik 2019 (BA) • Planungsbrief 2021 (BA) • Zielvereinbarungsmuster der BA für die Zielvereinbarungen der <u>gE</u> • Protokolle AG Steuerung SGB II des BLA 2016-2019 • Protokolle AG Eingliederung des BLA 2019 • Protokolle AG Gleichstellung des BLA 2012-2015 • Protokolle Workshops zum Thema Gleichstellung (2017, 2018) • Protokolle Zielerreichungsdiallog BMAS-BA 2019 • Protokolle Zielerreichungsdialoge BMAS – Länder (2019) |
|---|--|

Quelle: Eigene Darstellung.

Bei der Auswertung der Dokumente wurden ergänzende mündliche oder via E-Mail übermittelte Hintergrundinformationen zu den Dokumenten (bspw. zu Entstehungshintergründen oder Beteiligten) mitberücksichtigt, die dabei halfen, die Informationen aus den Dokumenten zu verstehen und einzuordnen. Diese Hintergrundinformationen wurden im Austausch mit den Institutionen, die die Dokumente für das Forschungsvorhaben zur Verfügung gestellt hatten (BMAS und BA-Zentrale sowie Landesministerien), gewonnen. Weitere einordnende Hintergrundinformationen ergaben sich aus dem Material der explorativen Interviews. Beide Projektphasen – Dokumentenanalyse und explorative Interviews – liefen ab Februar 2021 zeitlich parallel, sodass hier eine enge Verzahnung erfolgte.

Die Prozessdokumente wurden für eine deskriptive Rekonstruktion der Struktur und Prozesse des SGB II-Zielsteuerungssystems ausgewertet, wobei ergänzende Informationen, die aus den Dokumenten selbst nicht hervorgingen, mitberücksichtigt wurden. D. h., es handelte sich im methodischen Sinn nicht um eine analytische Auswertung, sondern um eine rekonstruierende Zusammenführung der Informationen für eine detaillierte Beschreibung des Gegenstands des Forschungsvorhabens. Im Zentrum standen die Fragen, wie das Zielsystem generell aufgebaut ist (Abschnitt 5.2.1) sowie wer in die Erstellung der Zielvereinbarung einbezogen ist und wie die Prozesse der Zielvereinbarung und Zielnachhaltung gestaltet sind (Abschnitt 5.2.2).

In die Auswertung der Zielvereinbarungen (Abschnitt 5.3) als eigentlicher Analyseteil wurden Dokumente der übergeordneten Ebene – d. h. die Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA sowie Bundesländer – und die Zielvereinbarungen der Jobcenterebene – d. h. zwischen gE und Arbeitsagenturen / kommunalen Trägern sowie zwischen zkt und Ländern – einbezogen. Auf übergeordneter Ebene wurden neben den Zielvereinbarungen auch die Planungsdokumente für ihre Erstellung – die sogenannte Gemeinsame Planungsgrundlage und die Musterzielvereinbarung – einbezogen. Da – wie in Hintergrundgesprächen im Zuge der Materialrecherche deutlich und in den explorativen Interviews bestätigt wurde – die Regionaldirektionen lediglich die lokalen Zielwerte der Jobcenter aggregieren und ‚durchreichen‘, aber keine eigenen Zielvereinbarungen abschließen, war

diese Ebene in die Analyse der Zielvereinbarungen nicht einbezogen. Auf übergeordneter Ebene wurden die Planungsdokumente und Zielvereinbarungen für die Jahre 2019 und 2021 betrachtet, um einen zeitlichen Vergleich ‚vor und mit der Covid-19-Pandemie‘ ziehen zu können. Auf der Ebene der Jobcenter wurde eine Vollerhebung der Zielvereinbarungen aller gE und zKT für das Jahr 2021 vorgenommen. Von der BA wurde für die gE zusätzlich eine Liste der lokalen Ziele für das Jahr 2019 zur Verfügung gestellt, sodass ergänzend auch für die gE ein zeitlicher Vergleich („vor und mit der Covid-19-Pandemie“) vorgenommen werden konnte.

Die Recherche der Planungsdokumente und Zielvereinbarungen erfolgte online auf der SGB II-Infoplattform und durch ergänzende Abfragen der nicht im Internet veröffentlichten Dokumente bei BMAS, BA und den Ländern. Die Analyse der Dokumente erfolgte durch ein tabellarisches Exzerpieren des Materials, wobei ausgehend von der Gliederungsstruktur der jeweiligen Dokumententypen alle Textstellen mit direktem oder indirektem Bezug auf Gleichstellung³⁹ in einer Auswertungsmatrix erfasst und in mehreren Schritten durch zunehmende Verdichtung der Exzerpte identifiziert wurden. Die Analyse erfolgte dabei einerseits durch Clusterung sowohl von Ähnlichkeiten als auch von Besonderheiten und Abweichungen und das Ziehen von zeitlichen (Abschnitt 5.3.1), horizontalen (Abschnitt 5.3.2) und vertikalen (Abschnitt 5.3.3) Vergleichen. Andererseits wurde zur Frage der Operationalisierung von Gleichstellung eine Typisierung aus dem Material heraus entwickelt (Abschnitt 5.3.4).

5.2 Struktur und Prozesse des Zielsteuerungssystems

Die Zielsteuerung wurde im Zuge der Mitte der 1990er Jahren begonnenen Verwaltungsmodernisierung mit dem 2003 verabschiedeten „Dritten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“ in die deutsche Arbeitsverwaltung eingeführt (im Überblick Oschmiansky, 2010). Das Zielsteuerungssystem im SGB II unterlag seit der Einführung des SGB II auch Veränderungen und besteht in seiner aktuellen Form seit etwa zehn Jahren. Seit 2012 wird für beide Organisationsstrukturen der Grundsicherung, dem gE- und dem zKT-Strang, ein einheitliches Zielsteuerungssystem angewendet (AG Steuerung SGB II des BLA, 2021).⁴⁰ Dem liegt, so wurde in explorativen Interviews angeführt, das Bemühen zugrunde, im Rechtskreis des SGB II trotz der zwei unterschiedlichen Strukturen und Organisationslogiken der SGB II-Umsetzung einen möglichst einheitlichen Rahmen und Verlauf der Zielsteuerung im SGB II zu gewährleisten.

5.2.1 Das Zielsystem

Das Zielsystem im SGB II-Zielsteuerungsprozess besteht aus drei gesetzlichen Zielen gemäß § 48b Abs. 3 Satz 1 SGB II, drei dazugehörigen Indikatoren (sogenannte Kennzahlen K1 bis K3) sowie weiteren Indikatoren, die Ergänzungsgrößen genannt werden (zusammen die sogenannten § 48a-Kennzahlen, siehe Abbildung 5.2).⁴¹ Im SGB II wurde 2011 zusätzlich zu diesen drei Steuerungszielen das Ziel der Verbesserung der sozialen Teilhabe nachträglich in § 48b Abs. 3 SGB II aufgenommen. Dieses Ziel (siehe dazu bspw. Bartelheimer & Henke, 2018) hat jedoch noch keinen expliziten Eingang in das Zielsystem der SGB II-Zielsteuerung gefunden.

³⁹ Direkter Bezug auf Gleichstellung bedeutet, dass Gleichstellung, Geschlecht oder Frauen / Männer begrifflich genannt werden, als indirekte Bezüge werden Nennungen von Zielgruppen mit hohem Frauenanteil (z. B. Alleinerziehende) oder von geschlechterbezogenen Themen (z. B. Vereinbarkeit) gewertet.

⁴⁰ Zielvereinbarungen des BMAS mit der BA gab es seit 2007 (Brussig et al., 2019); Zielvereinbarungen zwischen BMAS und den Bundesländern seit 2011. Einheitlich ist das Zielsystem seit 2012.

⁴¹ Die Begriffe Indikator und Kennzahl werden im Folgenden synonym verwendet.

Im Rahmen des Zielsteuerungsprozesses wird für Ziel 2 (Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit) und Ziel 3 (Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug)⁴² die jeweilige Kennzahl (d. h. K2 und K3) mit einem Zielwert quantifiziert. Bei Ziel 1 (Verringerung der Hilfebedürftigkeit) wird seit 2012 (Brussig et al., 2019) auf eine Quantifizierung der Kennzahl verzichtet. Auch die Ergänzungsgrößen werden nicht mit Zielwerten quantifiziert, sie dienen lediglich der Beobachtung und insbesondere im Zielnachhaltungsprozess als zusätzliche Information für die Analyse (AG Steuerung SGB II des BLA, 2019, 2020).

Abbildung 5.2: Das Zielsystem der SGB II-Zielsteuerung



Quelle: Gemeinsame Planungsgrundlage (AG Steuerung SGB II des BLA, 2021, S. 8)

Zusätzlich zu diesen im BLA abgestimmten und in der Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a des SGB II des BMAS festgelegten Kennzahlen und Ergänzungsgrößen werden in der jährlichen Gemeinsamen Planungsgrundlage Monitoringgrößen bestimmt. Diese werden so wie die Ergänzungsgrößen nicht mit Zielwerten beplant (AG Steuerung SGB II des BLA, 2019, 2020).

Für das Zielsystem im SGB II wird zwar Kontinuität angestrebt (Hintergrundinformationen des BMAS), es ist bzw. war bisher jedoch auch ein ‚system in progress‘, d. h. über die Jahre wurden bei der Operationalisierung und Auswahl von Indikatoren Anpassungen vorgenommen (zur Entwicklung von Indikatoren und ihrer Quantifizierung in der SGB II-Zielsteuerung siehe Brussig et al., 2019). Seit einigen Jahren ist es jedoch bis auf Ausnahmen kaum mehr zu wesentlichen Veränderungen gekommen (Hintergrundinformationen des BMAS). Zuletzt wurde 2020 die Ergänzungsgröße

⁴² In der Arbeitsförderung findet diesbezüglich der Begriff des Langzeitleistungsbezugs Verwendung. Die Definition von Langzeitleistungsbezug ist in einer Rechtsverordnung des BMAS zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II geregelt. Danach werden ELB, die das 17. Lebensjahr vollendet haben und in den vergangenen 24 Monaten mindestens 21 Monate hilfebedürftig waren, als Langzeitleistungsbeziehende bezeichnet.

„Nachhaltigkeit der Integrationen“ durch die bisherige Monitoringgröße „Kontinuierliche Beschäftigung nach Integration“ ersetzt und die bisher vier Monitoringgrößen auf zwei reduziert (AG Steuerung SGB II des BLA, 2019, 2020).

Im Rahmen des jährlichen Zielvereinbarungsprozesses werden ergänzend zu den drei gesetzlichen Zielen weitere Ziele bzw. Schwerpunkte festgelegt. In der Zielvereinbarung des BMAS mit der BA erfolgt dies in Form von „Schwerpunkten des Vorstands der Bundesagentur für Arbeit“. Für die Zielvereinbarungen des BMAS mit den Bundesländern werden in der Gemeinsamen Planungsgrundlage „bundesweite Schwerpunkte“ festgelegt, deren Aufnahme in die jeweilige Landeszielvereinbarung „angestrebt“ wird, und die durch landesbezogene Ziele und Schwerpunkte ergänzt werden können (AG Steuerung SGB II des BLA, 2021, S. 18).⁴³

5.2.2 Der Zielsteuerungsprozess

Mit der Zielsteuerung des Bundes für das SGB II werden zwei unterschiedliche Strukturen der SGB II-Umsetzung, die gE und die zKT, organisiert. Die Grundsätze des Zielsteuerungssystems im SGB II sind in der sogenannten Gemeinsamen Planungsgrundlage, die jährlich mit aktuellen Schwerpunkten, Rahmenbedingungen und Zeitplan in der AG Steuerung SGB II des BLA abgestimmt wird, festgehalten und gelten seit 2012 einheitlich für beide Organisationsstrukturen der Grundsicherung (AG Steuerung SGB II des BLA, 2021). Damit soll, so wurde in explorativen Interviews erläutert, trotz unterschiedlicher Aufsichtsstrukturen ein möglichst einheitlicher Verlauf der Zielsteuerung im SGB II gewährleistet werden.

Der Zielsteuerungsprozess des Bundes im SGB II besteht aus der Zielvereinbarung auf übergeordneter Ebene, in der Ziele bzw. Schwerpunkte vereinbart werden, der dezentralen Planung zur Eruiierung und Abstimmung der Zielwerte für die Kennzahlen zu zwei der drei gesetzlichen Ziele (K2 und K3), der Zielvereinbarung auf Ebene der Jobcenter sowie der Zielnachhaltung. Partner im Prozess der Zielsteuerung sind das BMAS (im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen), die BA, die zuständigen Landesbehörden, die kommunalen Träger und die Jobcenter (AG Steuerung SGB II des BLA, 2019, 2020). Das zentrale Gremium der SGB II-Steuerung auf übergeordneter Ebene ist die AG Steuerung SGB II des BLA. In der AG Steuerung SGB II des BLA sind das BMAS, die Bundesländer, die kommunalen Spitzenverbände und die BA vertreten (BLA, 2014).

Der Zielvereinbarungsprozess verläuft in einem mehrstufigen Prozess. In der AG Steuerung SGB II des BLA werden jährlich die sogenannte Gemeinsame Planungsgrundlage sowie eine Musterzielvereinbarung abgestimmt. Die Gemeinsame Planungsgrundlage enthält Allgemeine Grundlagen der SGB II-Zielsteuerung (z. B. Ablaufbeschreibung), die (ergänzend zu den gesetzlichen Zielen) jährlichen Schwerpunkte der Steuerung, eine Beschreibung der jährlichen konjunkturellen und fiskalischen Rahmenbedingungen sowie des Ablaufs des Planungsverfahrens und eine Zeitplanung. Die Musterzielvereinbarung wird auf Grundlage eines Vorschlags des BMAS in der AG Steuerung SGB II des BLA abgestimmt.

Entsprechend der unterschiedlichen Organisation der Jobcenter als gE oder zKT verläuft der Zielsteuerungsprozess der SGB II-Zielsteuerung des Bundes in zwei voneinander getrennten Strängen. Für den Bereich der gE schließt das BMAS mit der BA eine Zielvereinbarung und die BA

⁴³ Dass in den Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA einerseits und BMAS und Ländern andererseits unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet werden, hängt mit unterschiedlichen Aufsichtsrechten zusammen. Während das BMAS über die BA die Rechts- und Fachaufsicht ausübt, besteht gegenüber den Ländern seitens des BMAS Rechtsaufsicht, sofern die zKT Aufgaben des Bundes wahrnehmen, aber grundsätzlich keine Fachaufsicht.

über die Agenturen für Arbeit mit den gE. Für den Bereich der zKT schließen das BMAS mit den zuständigen Landesbehörden und die zuständigen Landesbehörden mit den zKT Zielvereinbarungen ab (AG Steuerung SGB II des BLA, 2021).

5.2.2.1 Der Zielsteuerungsprozess im Bereich der gE

Die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA wird auf Grundlage der jeweils vorangegangenen Zielvereinbarung und aktuellen Entwicklungen schriftlich auf Fachebene verhandelt und von der Leitungsebene (Staatssekretär*in, Vorstand) unterzeichnet (Hintergrundinformationen des BMAS). Die von der AG Steuerung SGB II des BLA zwischen BMAS und Ländern abgestimmte Musterzielvereinbarung besitzt für die Zielvereinbarung im gE-Strang zwar keine formale Gültigkeit, wird hier vom BMAS aber zur Orientierung ebenfalls herangezogen (Hintergrundinformationen des BMAS). Da anders als bei den Landesbehörden im zKT-Strang die Fachaufsicht über die BA beim BMAS liegt und die Zielvereinbarung lt. § 48b Abs. 6 SGB II im Bereich der BA einen Teil der Aufsicht ersetzen kann, fällt die Zielvereinbarung mit der BA für den gE-Strang ausführlicher als die Zielvereinbarungen mit den Ländern aus (Hintergrundinformationen des BMAS).

Der Zielplanungsprozess verläuft BA-intern über die Zentrale, die Regionaldirektionen und die Agenturen für Arbeit bis schließlich zu den gE. Die Zielvereinbarung auf Jobcenterebene wird im gE-Strang von der Agentur für Arbeit und dem kommunalen Träger mit der Geschäftsführung der gE abgeschlossen.

Die Erstellung der Zielvereinbarungen der gE erfolgt mittels einer standardisierten Vorlage der BA („Zielvereinbarungsmuster“). In diese werden für jede gE die Zielwerte für die Kennzahlen K2 und K3 zu den gesetzlichen Zielen 2 (Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit) und 3 (Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug) eingetragen. Darüber hinaus enthält die Vorlage einen Hinweis auf die Beobachtung von Ziel 1 (Verringerung der Hilfebedürftigkeit) im Rahmen eines Monitorings der Kennzahl K1 (Veränderung der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt) sowie ein freies Textfeld für die Eintragung sogenannter lokaler Ziele und ggf. kommunaler Ziele⁴⁴ zwischen gE und kommunalem Träger. Die gE sollen nach Maßgabe der BA-Zentrale neben den zwei Zielwerten für die gesetzlichen Ziele zur Unterstützung der Zielsetzungen des SGB II auch lokale Ziele in die Zielvereinbarungen aufnehmen, deren Ausgestaltung ihnen individuell freisteht. Sie sollen sich dabei an der Zielvereinbarung der BA mit dem BMAS und den darin formulierten operativen Schwerpunkten des Vorstands orientieren.⁴⁵

Grundlage und jährlicher Auftakt der BA-internen Planungsprozesse ist neben der Gemeinsamen Planungsgrundlage der Zielsteuerung im SGB II (AG Steuerung SGB II des BLA, 2021) der Planungsbrief der BA-Zentrale, der die internen Planungsprozesse sowohl für SGB II als auch SGB III mit einem kurzen Rückblick und Hinweisen zu Abläufen, aktuellen Entwicklungen und Schwerpunkten einläutet. Die SGB II-Zielsteuerung des Bundes ist dabei eingebettet in die interne BA-Zielsteuerung, die BA-intern auch Prozesskennzahlen (sogenannte operative Mindeststandards) umfasst (BA, 2021).

Für die dezentrale Planung der SGB II-Zielwerte zu den Kennzahlen der gesetzlichen Zielen 2 (Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit) und 3 (Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug), d. h. die von den Jobcentern zu ermittelnden Angebotswerte, werden in der BA von

⁴⁴ Kommunale Ziele, die gE ggf. mit Kommunen vereinbaren, werden im BA-Planungsinstrument „TN-Planning“ unter lokalen Zielen erfasst (BA, 2019).

⁴⁵ Informationsschreiben der Zentrale an Regionaldirektionen: Information zur SGB II-Zielvereinbarung 2019

der Zentrale sogenannte Orientierungswerte (im Sinne von Prognosen, die eine als wahrscheinlich angenommene Entwicklung abbilden) mit einem zentral berechneten Korridor vorgegeben. Die Angebotswerte der gE sollen sich innerhalb dieses Korridors bewegen. Abweichungen davon sind zwar möglich, aber im Einzelnen zu begründen. Für die Planungen der gE stellt die BA-Zentrale ein Muster für das lokale Planungsdokument sowie das verbindlich zu nutzende IT-Planungsinstrument „TN-Planning“ zur Verfügung, in das die Zielwerte und lokalen Ziele einzutragen sind. Für die Eingabe der lokalen Ziele in TN-Planning ist eine Liste von thematischen Kategorien vorgegeben, zu denen die lokalen Ziele zugeordnet werden sollen⁴⁶ (BA, 2019).

Die Regionaldirektionen führen Planungsdialoge mit den Geschäftsführungen von Agenturen für Arbeit und gE. Sie prüfen und verhandeln die Angebotswerte der gE und aggregieren sie zu einem Angebotswert der Regionaldirektionen, den sie wiederum an die Zentrale melden, welche ebenfalls deren Nachvollziehbarkeit überprüft und ggf. Nachverhandlungen mit den Regionaldirektionen vornimmt. Die so ermittelten und aggregierten Angebotswerte werden schließlich an das BMAS übermittelt, das eigene Erwartungswerte berechnet und ggf. nachverhandelt. Dies soll den Austausch aller Beteiligten fördern, regionale Unterschiede verringern helfen, eine ambitionierte Zielplanung ermöglichen und allgemein Transparenz herstellen (AG Steuerung SGB II des BLA, 2021; Hintergrundgespräche BMAS und BA). Die schließlich definierten aggregierten Zielwerte werden in die übergeordnete Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA aufgenommen. In einem letzten Schritt erfolgt der Abschluss der Zielvereinbarungen auf Jobcenterebene (AG Steuerung SGB II des BLA, 2021; Hintergrundgespräche BMAS und BA).

Die lokalen Ziele, die Agenturen für Arbeit und gE in ihren Zielvereinbarungen festlegen können, bleiben in diesem Verhandlungsprozess der dezentralen Zielwertplanung außen vor, wie in explorativen Interviews erläutert wurde. Ihre Planung und Festlegung obliegt der Zielvereinbarung auf Jobcenterebene zwischen den Agenturen für Arbeit und den gE. Auf diesem Wege – als lokale Ziele – können etwa auch Ziele der kommunalen Träger der gE einfließen. Die lokalen Ziele werden, so wurde in explorativen Interviews ausgeführt, zentral lediglich im Planungsinstrument TN-Planning dokumentiert.

Die Zielnachhaltung für den Bereich der gE erfolgt zwischen BMAS und BA ebenfalls in Form von Gesprächsformaten, die hier Zielerreichungsdialoge (ZED) genannt werden. Die ZED erfolgten i. d. R. quartalsweise. Teilnehmende seien im Prinzip dieselben Personen wie im Zielvereinbarungsprozess (Hintergrundinformationen des BMAS). Informationsgrundlage der Zielnachhaltung sind Gegenüberstellungen zu Plan- und Ist-Größen hinsichtlich der vereinbarten Ziele, Zielwerte und Schwerpunkte. In den ZED berichtet die BA zudem über weitere Punkte, die in der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA festgehalten sind. Die ZED dienen sowohl dazu, die vergangenen und aktuellen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und in der Grundsicherung zu reflektieren, wobei Indikatoren nicht nur für eine Bewertung der Zielerreichung, sondern insbesondere für einen Austausch über Ursachen und Einflussfaktoren dienen. Auch der Austausch über Beispiele und Handlungsansätze zur Umsetzung der Ziele und Schwerpunkte ist Bestandteil der ZED, in deren Rahmen auch der Schwerpunkt Gleichstellung von Frauen und Männern ein regelmäßiger Tagesordnungspunkt ist (Protokolle ZED BMAS-BA 2019).⁴⁷

⁴⁶ Die kommunalen Ziele werden dabei unter die lokalen Ziele subsummiert. Unter den thematischen Kategorien für die lokalen Ziele findet sich keine spezifisch gleichstellungsbezogene Kategorie. Mit der Kategorie „Erwerbsbeteiligung erhöhen (u. a. Frauen, Ältere, Menschen mit Behinderung)“ werden Frauen als eine von mehreren zu berücksichtigenden Zielgruppen adressiert (BA, 2019).

⁴⁷ Weiterführende Befunde bezüglich der Bedeutung der Nachhaltung finden sich in den Abschnitten 6.2.1 und 6.2.2.

5.2.2.2 Der Zielsteuerungsprozess im Bereich der zKT

Die Abstimmung der länderspezifischen Zielvereinbarungen erfolgt zwischen dem BMAS und der jeweils zuständigen Landesbehörde. Die in der AG Steuerung SGB II des BLA abgestimmte Musterzielvereinbarung enthält den Wortlaut für die länderspezifischen Zielvereinbarungen zwischen dem BMAS und den einzelnen Bundesländern. Sie kann in den bilateralen Zielvereinbarungen zwischen BMAS und jeweiligem Bundesland weiter ausgehandelt und adaptiert werden (Hintergrundinformationen des BMAS). Die länderspezifischen Zielvereinbarungen werden zudem ggf. um landesspezifische Schwerpunkte ergänzt.

Die zuständige Landesbehörde wiederum schließt Zielvereinbarungen mit den zKT in ihrem Zuständigkeitsbereich. Grundlage dafür ist neben der länderspezifischen Zielvereinbarung die (parallel zur Abstimmung der Länderzielvereinbarungen stattfindende) dezentrale Planung der Zielwerte für die Kennzahlen der gesetzlichen Ziele 2 (Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit) und 3 (Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug). Die AG Steuerung SGB II des BLA adaptiert hierfür jährlich einen Leitfaden für die dezentrale Zielplanung (als Anlage der Gemeinsamen Planungsgrundlage). Zur Ermittlung der Zielwerte planen die zKT sogenannte Angebotswerte mit Hilfe von Unterlagen, Daten und Prognosen, die ihnen seitens des BMAS und der Länder zur Verfügung gestellt werden.

Analog zu dem für die gE beschriebenen Verfahren (siehe Abschnitt 5.2.2.1) werden die Angebotswerte der zKT ebenfalls auf der übergeordneten Ebene (d. h. von den Bundesländern) geprüft und dem BMAS übermittelt. Das weitere Verfahren verläuft analog wie für den gE-Strang (siehe Abschnitt 5.2.2.1).

Die Zielvereinbarungen auf Ebene der Jobcenter werden zwischen der zuständigen Landesbehörde und dem jeweiligen zKT geschlossen. Die Zusammensetzung bei den Zielvereinbarungsgesprächen variiert dabei auf Seiten der zKT, auch innerhalb eines Bundeslandes, wie in den explorativen Interviews ausgeführt wurde. Führt bei den einen alleine die Geschäftsführung des zKT die Verhandlungen mit der Landesbehörde, ist bei anderen auch die Kommune (bspw. Sozialdezernent*in und ggf. weitere Vertreter*innen) an den Gesprächen beteiligt.

Die Zielnachhaltung schließlich als Teil der Zielsteuerung im SGB II erfolgt auf übergeordneter Ebene zwischen dem BMAS und den einzelnen Bundesländern in Form von zweimal jährlich stattfindenden Gesprächsformaten, die Dialog zur Zielerreichung (DZE) genannt werden. Informationsgrundlage der Zielnachhaltung sind die vereinbarten Zielwerte, ergänzt um Kennzahlenvergleiche, wofür Kennzahlen, Ergänzungsgrößen und Monitoringgrößen im Zeitverlauf und nach Vergleichsgruppen (Bundes-, Landes- und Jobcenterebene sowie SGB II-Vergleichstypen) herangezogen werden. Hierfür stellt das BMAS sogenannte Steuerungsdaten (AG Steuerung SGB II des BLA, 2019, S. 11) sowie das in regelmäßigen Abständen veröffentlichte Faktenblatt „Gleichstellung im SGB II“ zur Verfügung, die über das Portal für die Jobcenterpraxis der Servicestelle SGB II auch den Jobcentern zugänglich gemacht werden (AG Steuerung SGB II des BLA, 2019, 2020). Der Schwerpunkt Gleichstellung von Frauen und Männern ist in den DZE ein regelmäßiger Tagesordnungspunkt, in dessen Rahmen ein Austausch über Beispiele und Handlungsansätze zu seiner Umsetzung stattfindet (Protokolle DZE 2019).⁴⁸ Die bundesweite Entwicklung der gesetzlichen Ziele und der ergänzenden Schwerpunkte wird zudem in der AG Steuerung SGB II des BLA besprochen.

⁴⁸ Weiterführende Befunde bezüglich der Bedeutung der Nachhaltung finden sich in den Abschnitten 6.2.1 und 6.2.2.

5.3 Gleichstellungsziele in den SGB II-Zielvereinbarungen

Die Auswertung von Zielvereinbarungen fokussiert neben Aufbau und Struktur der Zielvereinbarungen auf die Frage, welche Unterschiede sich im Hinblick auf die Gleichstellungsziele auf übergeordneter Ebene zwischen Bundesländern bzw. zwischen Bundesländern und BA sowie auf Jobcenter-Ebene nach der Trägerform feststellen lassen. Außerdem wird untersucht, welches Verständnis von Gleichstellung sich erkennen lässt und wie Gleichstellung operationalisiert wird. Mit einem zeitlichen Vergleich wurde auch geprüft, ob Unterschiede hinsichtlich dieser Merkmale erkennbar sind, die auf Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zurückgeführt werden können. Ausgehend von diesem zeitlichen Vergleich (Abschnitt 5.3.1) werden dazu ein horizontaler Vergleich auf übergeordneter Ebene zwischen Planungsdokumenten und Zielvereinbarungen (Abschnitt 5.3.2) sowie ein vertikaler Vergleich zwischen übergeordneter Ebene und der Jobcenterebene (Abschnitt 5.3.3) vorgenommen. Anschließend wird für beide Ebenen beleuchtet, wie in den Zielvereinbarungen Gleichstellung operationalisiert wurde (Abschnitt 5.3.4), um auf dieser Grundlage abschließend Überlegungen zu möglichen Steuerungseffekten anzustellen (Abschnitt 5.3.4.3).

5.3.1 Zeitlicher Vergleich ‚vor der Covid-19-Pandemie‘ und ‚mit der Covid-19-Pandemie‘

Um zu prüfen, ob und in welchem Maße die Covid-19-Pandemie einen Einfluss auf Gleichstellung im Zielsystem des SGB II hatte, wurde ein zeitlicher Vergleich der Zielvereinbarungen für das Jahr 2019, also vor der Covid-19-Pandemie, mit den zum Untersuchungszeitraum aktuellsten Zielvereinbarungen für 2021, d. h. während der Covid-19-Pandemie, vorgenommen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass aufgrund der Covid-19-bedingten Ausnahmesituation die Nachhaltigkeit der Zielerreichung zwischenzeitlich ausgesetzt war (Hintergrundinformationen des BMAS).

Auf übergeordneter Ebene konnte im zeitlichen Vergleich kein merklicher Einfluss der Covid-19-Pandemie auf den Stellenwert von Gleichstellung in der Zielvereinbarung beobachtet werden. In beiden Jahren ist Gleichstellung einer der Schwerpunkte in der Gemeinsamen Planungsgrundlage und in beiden Jahren enthält die Musterzielvereinbarung ein Gleichstellungsziel mit vergleichbaren Zielvorschlägen und Indikatoren. In den Zielvereinbarungen kann eher ein weiterer Fortschritt in der Verankerung von Gleichstellung im Zielsteuerungssystem festgestellt werden, insofern 2021 im Vergleich zu 2019 nun durchgängig in allen Zielvereinbarungen der übergeordneten Ebene ein Gleichstellungsziel enthalten ist und es dabei in Summe weniger Abweichungen der individuellen Zielvereinbarungen zu der gemeinsamen Musterzielvereinbarung gibt.

Bei den ebenfalls zeitlich verglichenen Zielvereinbarungen der gE lassen sich indes etwas deutlichere Abweichungen zwischen den Jahren 2019 und 2021 feststellen. Diese zeigen sich jedoch stärker darin, ob die gE überhaupt ein lokales Ziel zusätzlich zu den Zielwerten für die Kennzahlen K2 und K3 vereinbart haben, als darin, ob sich darunter Ziele mit einem Gleichstellungsbezug finden. So hat sich das Verhältnis zwischen den gE mit einem lokalen Ziel (2019: 57 %, 2021: 41 %) und jenen ohne ein lokales Ziel (2019: 42 %, 2021: 59 %) umgekehrt. Der Anteil jener gE, die unter den lokalen Zielen eines mit Gleichstellungsbezug haben, hat sich jedoch nicht wesentlich verändert (2019: 23 %, 2021: 24 %).⁴⁹ Vor diesem Hintergrund bezieht sich die folgende Darstellung der Auswertungsergebnisse auf die Zielvereinbarungen für das Jahr 2021.

⁴⁹ Quelle: eigene Auswertung und Berechnung auf Grundlage von Auszügen aus TN-Planning der BA 2019 und 2021.

5.3.2 Horizontaler Vergleich: Gleichstellungsziele der übergeordneten Ebene

Grundlage der Zielvereinbarungen auf übergeordneter Ebene ist die in der AG Steuerung SGB II des BLA gemeinsam abgestimmte Musterzielvereinbarung, welche den Wortlaut für die länderspezifischen Zielvereinbarungen zwischen dem BMAS und den einzelnen Bundesländern enthält. Passagen, die an die jeweiligen Spezifika eines Bundeslandes anzupassen sind und/oder über die ggf. kein länderübergreifender Konsens erzielt werden kann, werden in den bilateralen Zielvereinbarungen zwischen BMAS und jeweiligem Bundesland weiter ausgehandelt und adaptiert.⁵⁰ Für die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA besitzt die Musterzielvereinbarung keine formale Gültigkeit. Sie wird aber im Zielvereinbarungsprozess mit der BA vom BMAS zur Orientierung herangezogen (siehe Abschnitt 5.2.2).

Musterzielvereinbarung und Zielvereinbarungen des BMAS mit den Bundesländern bestehen aus I. Grundsätzen, II. Rahmenbedingungen und III. Vereinbarungen zu 1. Verpflichtung der Vertragspartner, 2. Zielen, Zielindikatoren und Ergänzungsgrößen sowie 3. DZE. Das Gleichstellungsziel in der Musterzielvereinbarung für das Jahr 2021 enthält nach einem einleitenden Verweis auf den gleichstellungspolitischen Auftrag im SGB II zwei Indikatoren, die für eine ‚ursachengerechte Analyse‘ beobachtet werden sollen, zwei für die Zielerreichung ‚vorteilhafte‘ strategische Ansätze, zwei gleichstellungspolitische Ziele sowie als Zielindikator die Integrationsquote von Frauen, die sich im Vergleich zum Vorjahr um einen anzugebenden Prozentwert mindestens erhöhen und deren Abstand zur Integrationsquote der Männer sich verringern soll (siehe Abbildung 5.3, linke Spalte).

⁵⁰ Aus den analysierten Dokumenten selbst lässt sich der Fall, dass ein länderübergreifender Konsens nicht erzielt werden kann, weder bestätigen noch ausschließen. Allerdings wurde in den explorativen Interviews geschildert, dass solche Fälle in der Praxis durchaus beobachtbar sind.

Abbildung 5.3: Gleichstellungsziel in der Musterzielvereinbarung und den Zielvereinbarungen (ZV) von Ländern und BA im Vergleich, 2021

| Musterzielvereinbarung 2021 | ZV Länder | | | ZV BA |
|---|-----------|----|---|--------|
| | ✓ | ✂ | ✎ | |
| Das Prinzip der Gleichstellung von Frauen und Männern in der Grundsicherung für Arbeitsuchende ist auch in der Zielsteuerung - entsprechend der Vorgabe in §1 Absatz 2 Satz 3 SGB II - zu verfolgen. | 13 | 0 | 0 | ✎ |
| Um eine ursachengerechte Analyse zu betreiben, werden folgende Indikatoren beobachtet: a) die Mindestförderquote für Frauen nach §16 Abs. 2 Satz 1 SGB II i.V.m. §1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III, | 10 | 3 | 0 | ✂ |
| b) die spezifischen Integrationsquoten von Frauen und Männern in Abhängigkeit vom jeweiligen Bedarfsgemeinschaftstyp. | 11 | 0 | 2 | ✂ |
| Zur Erreichung dieser Ziele halten die Zielvereinbarungspartner u.a. eine an der Bedarfsgemeinschaft orientierte ganzheitliche Beratung von Frauen durch die JC des Landes sowie ein besonderes Augenmerk auf Erziehende mit Kindern unter drei Jahren für vorteilhaft. | 10 | 2 | 1 | ✂ ✎ |
| Die Zielvereinbarungspartner verständigen sich auf die/das folgende/n gleichstellungspolitische/n Ziel/e: a) die Hilfebedürftigkeit von Frauen soll verringert oder überwunden werden, | 7 | 3 | 3 | ✎ |
| b) die Integration von Frauen in Erwerbstätigkeit soll verbessert werden. | 8 | 1 | 4 | ✎ |
| Das Ziel ist erreicht, wenn sich die Integrationsquote von Frauen der zugelassenen kommunalen Träger des Landes im Durchschnitt (...) im Vergleich zum Vorjahr erhöht | 2 | 5 | 6 | ✎ |
| ...um mindestens % im Vergleich zum Vorjahr | 1 | 12 | 0 | ✂ |
| und der Abstand zur IQ der Männer sich im Vergleich zum Vorjahr verringert | 7 | 4 | 2 | ✂ |

✓ = übernommen, ✂ = weggelassen, ✎ = Alternativtext

Quelle: Eigene Darstellung; Hervorhebung d. A.

Ein Vergleich der Passagen zum Gleichstellungsziel in der Musterzielvereinbarung mit jenen in den einzelnen länderspezifischen Zielvereinbarungen zeigt, dass es am häufigsten Abweichungen von der Musterzielvereinbarung bei den Formulierungen zum Zielindikator gibt (siehe Abbildung 5.3). Dass es hier im Vergleich besonders häufig zu länderspezifischen Anpassungen kommt, könnte ein Hinweis auf den vorrangigen Stellenwert von Zielindikatoren in der Zielsteuerung sein und darauf, dass bei der Operationalisierung von Gleichstellung zur Messung der Zielerreichung vergleichsweise weniger Konsens besteht. Zwar wird dabei am häufigsten die Integrationsquote aufgegriffen (siehe Abschnitt 5.3.4), in Details (v. a. Art der Quantifizierung, Teilzielgruppen) zeigen sich aber häufig Abweichungen (siehe Abschnitt 5.3.4.2).

Auffallend ist, dass es bei den fünf ostdeutschen Bundesländern besonders häufig und besonders deutliche Abweichungen in den Passagen zum Gleichstellungsziel insgesamt und spezifisch beim Indikator zum Gleichstellungsziel gibt. Auf Basis der Analysen lässt sich feststellen, dass es beim Indikator in der länderspezifischen Zielvereinbarung in zwei Fällen Anpassungen beim Indikator Integrationsquote im Detail gab und in drei Fällen ein anderer Indikator (Bestand erziehende ELB, Frauenanteil an Maßnahmenteilnahmen) vereinbart wurde. Damit stammen alle Fälle mit alternativem Gleichstellungsindikator in der länderspezifischen Zielvereinbarung für das Jahr 2021 aus den ostdeutschen Ländern. Die Gründe, warum ein alternativer Indikator zum Gleichstellungsziel

gewählt wurde, sind nicht explizit angeführt und erschließen sich aus den betreffenden drei Zielvereinbarungen selbst nicht.⁵¹

Die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA aus 2021 ist ähnlich wie die Musterzielvereinbarung gegliedert, insgesamt aber etwas ausführlicher. Im Hinblick auf das Gleichstellungsziel gibt es im Vergleich zur Musterzielvereinbarung mehrere Unterschiede. So finden sich in der Zielvereinbarung mit der BA ausführlichere (im Abschnitt „Grundsätze“) und an mehr Stellen (auch bei den Abschnitten zu den gesetzlichen Zielen und der Zielnachhaltung) Bezüge zu Gleichstellung. Auch in der Formulierung des Abschnitts zu Gleichstellung als operativem Schwerpunkt gibt es in der Zielvereinbarung mit der BA viele Abweichungen zur Musterzielvereinbarung (siehe Abbildung 5.3). Im Vordergrund steht dabei in der Zielvereinbarung mit der BA aber ebenso die Steigerung der Integrationsquote von Frauen („insbesondere derjenigen in BG mit Kindern“) sowie eine frühzeitige Aktivierung von Erziehenden in Erziehungszeit nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II.

5.3.3 Vertikaler Vergleich: Gleichstellungsziele der Jobcenterebene

5.3.3.1 Zielsteuerung im gE-Strang

Laut Verpflichtung in § 1 der Zielvereinbarung des BMAS mit der BA aus 2021 schließt die BA Zielvereinbarungen mit den gE ab und stellt damit sicher, dass neben den gesetzlichen Zielen und den vereinbarten Zielwerten die operativen Schwerpunkte in § 4 der Zielvereinbarung - darunter der Schwerpunkt Gleichstellung – „auch regional verfolgt werden“.

Nach Maßgabe der BA-Zentrale sollen die gE neben den zwei Zielwerten für die Kennzahlen der gesetzlichen Ziele zur Unterstützung der Zielsetzungen des SGB II auch sogenannte lokale Ziele in die Zielvereinbarungen aufnehmen, deren Ausgestaltung ihnen individuell freisteht bzw. der Zielvereinbarung zwischen Agenturen für Arbeit und gE obliegt. Sie sollen sich dabei an der Zielvereinbarung der BA mit dem BMAS und den darin formulierten operativen Schwerpunkten des Vorstands orientieren.⁵² Im Planungsbrief 2021 der BA ist für das SGB II festgehalten, dass Gleichstellung „ein Schwerpunkt der Steuerung und Integrationsarbeit“ bleibt und „daran die Erwartung einer entsprechenden Berücksichtigung in der operativen Umsetzung der Planung geknüpft“ ist.

Für die Zielvereinbarung der gE gibt es in der BA eine standardisierte Vorlage („Zielvereinbarungsmuster“), welche neben den gesetzlichen Zielen (zum Eintragen der Zielwerte für zwei gesetzliche Ziele) ein freies Textfeld für die Eintragung von lokalen Zielen (und ggf. kommunalen Zielen⁵³ zwischen gE und kommunalem Träger) enthält. Daneben enthält das Zielvereinbarungsmuster für die gE eine kurze Präambel mit einer Inhaltsübersicht und einem Hinweis zur Datengrundlage der Planwerte sowie zwei kurze Absätze über Vereinbarungen zu Zielwerten und Zielnachhaltungsprozess. Die Zielvereinbarung auf gE-Ebene ist somit im Vergleich zu jener auf der übergeordneten Ebene zwischen BMAS und BA (mit gut acht Textseiten) ein deutlich

⁵¹ Zwar ist der Abstand in den Integrationsquoten zwischen Frauen und Männern in Ostdeutschland deutlich niedriger als in Westdeutschland, aber dennoch merklich vorhanden. Insbesondere ist die Struktur der Geschlechterdifferenz in den Integrationsquoten nach Typ der BG vergleichbar. Dabei ist auch in Ostdeutschland der Abstand in den Integrationsquoten zwischen Frauen und Männern bei Partner-BG mit (18,0 Prozentpunkte) und ohne (6,8 Prozentpunkte) Kinder besonders hoch. Quelle: Statistik der BA (März 2021): Faktenblatt Gleichstellung im SGB II, gleitende Jahreswerte Dezember 2020.

⁵² Informationsschreiben der BA-Zentrale an Regionaldirektionen: Information zur SGB II-Zielvereinbarung 2019

⁵³ Kommunale Ziele, die gE ggf. mit Kommunen vereinbaren, werden im BA-Planungsinstrument TN-Planning unter lokalen Zielen subsummiert (BA, 2019).

schlankeres Dokument ohne die Grundsätze, Ausführungen und Begründungen, wie sie auf der übergeordneten Ebene enthalten sind.

Neben den Zielwerten zu den Kennzahlen K2 und K3 sind von den gE auch diese lokalen Ziele in das elektronische Planungsinstrument TN-Planning der BA einzutragen und werden so zentral dokumentiert.⁵⁴ Für die Eintragung der lokalen Ziele sind dabei 14 Kategorien zur Zuordnung vorgegeben, denen die gE ihre lokalen Ziele zuordnen können. Darunter findet sich jedoch keine eigene Kategorie für ein Gleichstellungsziel. Lediglich bei der Kategorie „Erwerbsbeteiligung erhöhen“ sind in der Klammer beispielhaft Frauen als eine unter mehreren Zielgruppen angeführt. Die Formate zur Erstellung der Zielvereinbarung für die gE (Mustervorlage und TN-Planning) beinhalten also keinen eigenen ‚Platzhalter‘ (in Form einer Überschrift, eines eigenen Textfeldes oder einer Kategorie für die Zuordnung) für ein Gleichstellungsziel, der einen Impuls für ein entsprechendes Befüllen geben könnte.

Anders als in den Zielvereinbarungen auf übergeordneter Ebene sowie der zKT (siehe Abschnitt 5.3.3.2) konnten hier deshalb für die Auswertung die Gleichstellungsziele nicht durch eine entsprechende Überschrift identifiziert werden. Alternativ wurden mittels einer Stichwortsuche all jene lokalen Ziele eruiert, die einen Gleichstellungsbezug aufweisen, indem sie Frauen bzw. Geschlecht, Zielgruppen mit hohem Frauenanteil (Alleinerziehende) oder geschlechterbezogene Themen (z. B. Vereinbarkeit) adressieren.

Im Ergebnis zeigt sich, dass für das Jahr 2021 ein Zehntel der gE ein Ziel mit Gleichstellungsbezug in seine Zielvereinbarung aufgenommen hat. Bezogen nur auf jene gE, die neben den gesetzlichen Zielen (mindestens) ein lokales Ziel haben, liegt der Anteil mit einem Gleichstellungsziel bei rund einem Viertel (siehe Tabelle 5.1). Einen nicht unbeträchtlichen Anteil an diesem Ergebnis haben die zwölf Berliner gE mit Gleichstellungsziel. Lässt man diese außer Betracht, so verringert sich der Anteil der gE mit einem Gleichstellungsziel auf 6% an allen gE (ohne Berlin) und auf 16% an allen gE mit lokalem Ziel (ohne Berlin).

Tabelle 5.1: Zielvereinbarungen der gE mit und ohne Ziele mit Gleichstellungsbezug, 2021

| gE | absolut | % |
|---|----------------|------------|
| gE ohne lokales Ziel | 179 | 59% |
| gE mit einem oder mehreren lokalen Zielen | 123 | 41% |
| <i>darunter gE mit lokalem Ziel mit Gleichstellungsbezug; Anteil an allen gE</i> | <i>30</i> | <i>10%</i> |
| <i>darunter gE mit lokalem Ziel mit Gleichstellungsbezug; Anteil an gE mit lokalem Ziel</i> | <i>30</i> | <i>24%</i> |
| gE gesamt | 302 | 100% |

Quelle: eigene Auswertung von TN-Planning Auszug der BA.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass bislang im gE-Strang der bundesweiten Zielsteuerung für die Jobcenter keine Verbindlichkeit bestand, ein Gleichstellungsziel zu vereinbaren, dass die standardisierten Formate zur Erstellung der Zielvereinbarung keine expliziten Impulse (in Form eines eigenen ‚Platzhalters‘) hierfür beinhalten und im Ergebnis rund ein Zehntel der gE ein Ziel mit Gleichstellungsbezug in ihre Zielvereinbarung aufgenommen hat. In Summe lässt sich vor dem Hintergrund dieser Befunde schließen, dass im gE-Strang des Zielsteuerungssystems das

⁵⁴ Die gE sind angehalten, ihre lokalen Ziele über die Planungssoftware TN-Planung an die Zentrale zu melden.

Gleichstellungsziel bisher (d. h. bis 2021) nicht bzw. nur zu einem kleinen Teil von den übergeordneten Ebenen bis zur Jobcenterebene durchgesteuert⁵⁵ worden ist. Dieser Befund gilt zunächst nur für das Zielsteuerungssystem des Bundes im engen Sinne (d. h. die Zielvereinbarungen). Nicht berücksichtigt ist hier, inwieweit und welche Steuerungsimpulse es daneben für die Berücksichtigung von Gleichstellung im gE-Strang gibt (siehe dazu Abschnitt 7.4.2).

5.3.3.2 Zielsteuerung im zkT-Strang

Anders als im gE-Strang haben die Zielvereinbarungen der zkT die Form eines Dokuments mit textlichen Ausführungen und gleichen den Zielvereinbarungen auf der übergeordneten Ebene in Aufbau und Inhalten. Wie die Zielvereinbarungen auf Länderebene enthalten alle Zielvereinbarungen der zkT für das Jahr 2021 (mit einer Ausnahme) ein Gleichstellungsziel. In der Mehrheit beinhalten die Zielvereinbarungen der zkT ein Gleichstellungsziel in Form einer entsprechenden Überschrift mit einem Kapiteltext.

Auffallend ist im zkT-Strang zum einen, dass in den Zielvereinbarungen der zkT häufig der Wortlaut des Abschnitts zum Gleichstellungsziel wortwörtlich aus der übergeordneten Zielvereinbarung des jeweiligen Bundeslandes übernommen worden ist. Zum anderen zeigt ein Vergleich der Zielvereinbarungen der einzelnen zkT untereinander, dass es innerhalb eines jeweiligen Bundeslandes kaum Varianzen zwischen den Ausführungen zum Gleichstellungsziel in den einzelnen zkT-Zielvereinbarungen gibt.

So wurde in acht Bundesländern (zusammen 40 zkT) der Textabschnitt zum Gleichstellungsziel in (fast) allen zkT-Zielvereinbarungen (fast) wortwörtlich aus der übergeordneten Zielvereinbarung des Bundeslandes übernommen. Darunter zeigen sich bei sechs Bundesländern (24 zkT) keinerlei Abweichungen zwischen Bundesländer- und zkT-Ebene, bei einem Bundesland (10 zkT) gibt es bei einem zkT-Zielvereinbarung Abweichungen und bei einem weiteren Bundesland (6 zkT) zeigt sich in allen zkT-Zielvereinbarungen gleichermaßen eine geringfügige Abweichung zur Zielvereinbarung des Landes in einer Formulierung.

Demgegenüber gibt es in fünf Bundesländern (zusammen 63 zkT) deutliche Abweichungen in den Formulierungen zum Gleichstellungsziel zwischen Bundesländer- und zkT-Ebene. Aber auch hier zeigen sich mit einer Ausnahme kaum Varianzen zwischen den zkT-Zielvereinbarungen innerhalb der jeweiligen Bundesländer:

- In zwei Bundesländern haben die Zielvereinbarungen der zkT abweichend zur jeweiligen länderspezifischen Zielvereinbarung keinen eigenen Abschnitt mit einem Gleichstellungsziel, sondern enthalten unter dem gesetzlichen Ziel 2 (Integration in Erwerbstätigkeit) einen Gleichstellungsindikator (Integrationen von Frauen bzw. Abstand der Integrationsquoten von Frauen und Männern). Innerhalb dieser zwei Bundesländer zeigen sich dabei Unterschiede zwischen den zkT-Zielvereinbarungen insofern, als dass jeweils ein Teil davon auch einen quantifizierten Zielwert zum Gleichstellungsindikator enthält⁵⁶.

⁵⁵ Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wird unter Durchsteuerung verstanden, dass aus einem Steuerungsimpuls eine erkennbare Steuerungslogik folgt und zwar für jede organisationale und regionale Ebene, die am Zielsteuerungsprozess beteiligt oder vom Zielsteuerungsprozess betroffen ist.

⁵⁶ Außerdem hat in einem Bundesland ein Teil der zkT-Zielvereinbarungen zusätzlich das optionale Landesziel „Integration von Alleinerziehenden“ aufgenommen.

- In einem Bundesland) wurde auf zKT-Ebene der Text im Abschnitt zum Gleichstellungsziel im Kern mit leichten Änderungen aus der länderspezifischen Zielvereinbarung übernommen, der Zielindikator jedoch durch einen Verweis auf das Monitoring ersetzt.
- In einem weiteren Bundesland fehlen auf zKT-Ebene einige Passagen aus der länderspezifischen Zielvereinbarung und der Zielindikator wurde abgeändert, in dem es auf eine spezifische Teilgruppe von Frauen Bezug nimmt. Innerhalb dieses Bundeslandes ist der Abschnitt zu Gleichstellung in allen zKT-Zielvereinbarungen gleich formuliert, außer dass bei einem Teil die Ergänzungsgröße „Integrationsquote von Alleinerziehenden“ als Zielindikator aufgenommen wurde.
- In einem Bundesland schließlich gibt es (mit einer Ausnahme) in den zKT-Zielvereinbarungen jeweils individualisierte (d. h. nicht aus der länderspezifischen Zielvereinbarung übernommene) Zielformulierungen zum Gleichstellungsziel mit Schwerpunkt auf Umsetzungsansätze; ein Teil davon hat zusätzlich auch einen quantitativen Zielindikator.

Im zKT-Strang scheint das Gleichstellungsziel also eher ‚durchgereicht‘ zu werden, da es (bis auf ein Bundesland als Ausnahme) zwischen den zKT innerhalb eines jeweiligen Bundeslands keine oder kaum Unterschiede (d. h. lokale Anpassungen) in den Gleichstellungszielen gibt. Offen bleibt hier zunächst, ob es sich um einen Top Down-Effekt handelt (d. h. das Ziel seitens des Bundeslandes allen zKT vorgegeben wird) oder es das Resultat einer Bottom Up-Abstimmung im Vorfeld (d. h. eine Abstimmung unter den zKT in einem Bundesland) ist (siehe dazu Abschnitt 7.4.1.2).

5.3.4 Operationalisierung von Gleichstellungszielen

Wenn Gleichstellung über den Modus der Zielsteuerung implementiert wird, ist die Definition und Operationalisierung von Gleichstellung von besonderer Bedeutung. Nicht nur, um möglichst Konsens oder zumindest Klarheit über die Zielstellung zu erreichen, sondern auch in Verbindung mit Fragen der Steuerungswirksamkeit (siehe Abschnitt 4.2.2). Deshalb wurden die Zielvereinbarungen auch im Hinblick auf die Operationalisierung der Gleichstellungsziele ausgewertet und auf dieser Grundlage erste Überlegungen über mögliche Steuerungswirkungen angestellt.

5.3.4.1 Definition und Operationalisierung von Gleichstellung in den Grundlagendokumenten

In der Gemeinsamen Planungsgrundlage für das Jahr 2021 wird Gleichstellung von Frauen und Männern formuliert als „gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern an Förder- und Integrationsmaßnahmen“ und „insbesondere (Entgegenwirken) von geschlechtsspezifischen Nachteilen“. Eine Konkretisierung erfolgt mit dem Hinweis, dass „(d)as Augenmerk (...) vor allem auf den spezifischen Integrationsquoten von Frauen und Männern in Partner-BG, Alleinerziehenden sowie Frauen mit Fluchthintergrund liegen“ sollte (AG Steuerung SGB II des BLA, 2021, S. 17).

Auffallend ist, dass Gleichstellung als ein Outputziel formuliert ist (Teilhabe an Förder- und Integrationsmaßnahmen), aber mit einem Ergebnisindikator (Integrationsquote) operationalisiert wird. Die geschlechterbezogenen Nachteile, denen entgegenzuwirken ist, werden insofern konkretisiert, als die Integrationsquote in Verbindung mit dem Typ der BG gebracht wird (Alleinerziehende und Partner-BG) sowie mit Fluchthintergrund. Eine ‚Messlatte‘ für eine Zielerreichung (im Hinblick auf Zielrichtung und Benchmarks) wird hier nicht formuliert.

In der Musterzielvereinbarung werden – gegenüber der Fokussierung auf Integrationen in der Gemeinsamen Planungsgrundlage – zwei Gleichstellungsziele zur Auswahl für die länderspezifischen

Zielvereinbarungen formuliert, bei denen es sich um (1) die Verringerung oder Überwindung der Hilfebedürftigkeit von Frauen und/oder (2) die Verbesserung der Integration von Frauen in Erwerbstätigkeit handelt. Eine Spezifizierung findet zum einen bei der Nennung von Indikatoren zur Beobachtung statt, wo neben der Mindestförderquote (nach SGB II § 16 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m. § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III) die Integrationsquote von Frauen und Männern nach Typ der BG angeführt ist. Zum anderen werden die BG sowie Betreuungspflichten als relevante Faktoren für Gleichstellung bei der Nennung von als ‚vorteilhaft‘ betrachteten Strategien genannt („eine an der Bedarfsgemeinschaft orientierte ganzheitliche Beratung von Frauen“ und „ein besonderes Augenmerk auf Erziehende mit Kindern unter drei Jahren“). Als Zielindikator wird die Integrationsquote von Frauen (ohne weitere Spezifizierung) formuliert und als Zielrichtung eine Erhöhung im Vergleich zum Vorjahr und eine Verringerung des Abstands zur Integrationsquote der Männer angegeben (zum gesamten Wortlaut siehe Abbildung 5.3 in Abschnitt 5.3.2). Für das Auswahlziel „Verringerung oder Überwindung der Hilfebedürftigkeit von Frauen“ ist kein spezifischer Indikator aufgenommen worden.

Durch diese Fokussierung in den Grundlegendokumenten (hauptsächlich) auf Integrationen wird das Gleichstellungsziel im SGB II-Zielsteuerungssystem auf eines der drei (Zielstruktur der Gemeinsamen Planungsgrundlage: AG Steuerung SGB II des BLA, 2021) bzw. vier (SGB II § 48b Abs. 3 Satz 1 mit zusätzlichem Ziel der Verbesserung der sozialen Teilhabe) gesetzlichen Ziele im SGB II bezogen, die „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“ (zum Zielsystem im Detail siehe Abschnitt 5.2.1).

Diese vorrangige Fokussierung auf Integrationen gegenüber dem Leistungsbezug (im Hinblick auf die gesetzlichen Ziele „Verringerung der Hilfebedürftigkeit“ und „Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug“) erscheint nicht zuletzt im Hinblick auf die Steuerungswirkung zweckmäßig. Während eine Erwerbsintegration ein individuelles und damit nach Geschlecht differenzierbares Ereignis darstellt, hängt ein Verlassen des Leistungsbezugs von der gesamten BG ab und bildet bei Mehrpersonen-BG somit kein individuelles Ergebnis ab. So kann der Leistungsbezug auch verlassen werden, wenn der/die Partner*in eine – für die BG – bedarfsdeckende Beschäftigung aufnimmt. Auch kann bereits die Aufnahme einer geringfügigen Beschäftigung zur Beendigung eines Leistungsbezugs führen, nämlich wenn der/die Partner*in erwerbstätig ist und die BG damit insgesamt die Schwelle der Hilfebedürftigkeit überwindet (vgl. auch Abschnitt 3.2.2.3). Ein Ziel bzw. ein Indikator, der auf den an die BG gebundenen Leistungsbezug abstellt, kann deshalb nicht bzw. nur für Teilgruppen (Alleinstehende und Alleinerziehende) ein Ergebnis geschlechterdifferenziert aussagekräftig abbilden, sofern das Ziel auf eine Verringerung von geschlechterbezogenen Unterschieden (siehe Abschnitt 4.4.2 und 4.4.3) abstellt.

Dass in den Grundlegendokumenten die Integrationsquote nach BG-Typ differenziert wird (als Indikator zur Beobachtung), spricht für ein (implizites) Verständnis von guten Gleichstellungsergebnissen als eigenständige Integration von Frauen unabhängig von der BG. Die Definition von Gleichstellung in den Grundlegendokumenten als (gleichberechtigte bzw. verbesserte) Integration von Frauen in Erwerbstätigkeit erfolgt abgesehen davon ohne Spezifizierung im Hinblick auf die Qualität der Integration.⁵⁷ Damit werden strukturelle Unterschiede in der Art der

⁵⁷ Geringfügige Beschäftigung gilt jedoch generell nicht als Integration. Als Integration gilt, wenn die Leistungsbeziehenden „eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine voll qualifizierende berufliche Ausbildung oder eine selbständige Tätigkeit aufgenommen haben (auch wenn diese durch Beschäftigung begleitende Leistungen wie z. B. Eingliederungszuschuss oder Einstiegsgeld gefördert wird). Als Integrationen gelten auch solche, die mit Beschäftigung begleitenden Leistungen im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 2 der Verordnung zur Festlegung der Kennzahlen nach § 48a SGB II (VO zu § 48a SGB II) gefördert werden. Die Aufnahme einer öffentlich geförderten Beschäftigung im Sinne des § 2 Abs. 2 Nr. 3 der VO zu § 48a ist keine Integration. Für jeden Bezugsmonat wird für jede Person maximal eine Integration gezählt.“ Quelle: Servicestelle SGB II – Portal für die Jobcenter-Praxis, URL: <https://www.sgb2.info/DE/Kennzahlen/Hilfe-Erlaeuterungen/hilfe-erlaeuterungen-artikel.html#verIntErw>, Zugriff am 22.1.2021.

aufgenommenen Beschäftigung, die zwischen Männern und Frauen bestehen (z. B. in Bezug auf Arbeitszeitumfang, siehe Tabelle 3.3 in Abschnitt 3.2.2.3), nicht explizit berücksichtigt.

Schließlich ist festzustellen, dass Gleichstellung in den Grundlagendokumenten implizit als ein Prozess definiert wird im Sinne einer Verringerung von Unterschieden bei den Integrationen nach Geschlecht. Es wird aber nicht auch als ein Zielzustand definiert, etwa in dem Sinne, welche Unterschiede bei Integrationen nach Geschlecht und ggf. weiteren Merkmalen tolerierbar oder erstrebenswert sind. Es bleibt also grundsätzlich offen, wie hoch ein tolerierbarer Abstand zwischen den Integrationsquoten von Frauen und Männern im SGB II sein darf, d. h. ob und wenn ja wie geschlechterbezogen unterschiedliche Ausgangslagen (Ausstattungsmerkmale, Vermittlungshemmnisse, regionale Arbeitsmarktnachfrage) berücksichtigt und daraus resultierende Unterschiede toleriert werden können. Damit bleibt der Wirkungshorizont des Gleichstellungsziels unbestimmt, d. h. ob Gleichstellung für das SGB II in einer handlungsleitenden oder einer zielorientierten Perspektive (siehe Abschnitt 4.2.2) verstanden wird. In einem handlungsleitenden Verständnis (im Sinne von Nichtdiskriminierung im SGB II-Verwaltungshandeln) wäre ein geschlechterbezogener Unterschied in Integrationsquoten nur insofern ein Gleichstellungsproblem, als er sich nicht auf Unterschiede in Ausstattungsmerkmalen zurückführen lässt. In einem zielorientierten Verständnis (im Sinne von struktureller Gleichstellung am Arbeitsmarkt) wären demgegenüber auch geschlechterbezogene Unterschiede in Zahl und Art der Integrationen, die auf Ausstattungsmerkmale, Vermittlungshemmnisse und Arbeitsmarktnachfrage zurückzuführen sind (resultierend aus geschlechterbezogener Arbeitsteilung und Arbeitsmarktsegregationen), ein Gleichstellungsproblem, das durch das SGB II-Verwaltungshandeln zu überwinden ist. Solcherart Fragen stellen sich nicht zuletzt dann, wenn es darum geht, welcher Abstand in Integrationsquoten ein Gleichstellungsproblem darstellt, dem mit entsprechenden Gleichstellungszielen gegengesteuert werden soll; etwa im Hinblick auf den Unterschied zwischen west- und ostdeutschen Bundesländern. So ist der Abstand in den Integrationsquoten zwischen Frauen und Männern in Ostdeutschland deutlich niedriger als in Westdeutschland, aber – wie gezeigt – dennoch vorhanden und nach BG-Typ deutlich variierend.

5.3.4.2 Operationalisierung von Gleichstellung in den Zielvereinbarungen

Die Operationalisierung von Gleichstellung (im Sinne einer Überführung des Gleichstellungsziels in Indikatoren, die Ergebnisse quantitativ messbar oder qualitativ beobachtbar machen) wird im Folgenden getrennt für die übergeordnete und die Jobcenterebene, sowie auf Jobcenterebene getrennt nach gE-Strang und zKT-Strang betrachtet. Somit können auch diesbezüglich horizontale und vertikale Vergleiche angestellt werden, um Gemeinsamkeiten und Varianzen zu identifizieren.

Für eine zusammenfassende Beschreibung der Operationalisierung von Gleichstellungszielen in den Zielvereinbarungen wurde aus dem Material heraus eine Typisierung entwickelt, die danach unterscheidet, *was* adressiert wird, *wer* adressiert wird und *wie* es adressiert wird:

- WAS: Hier wird unterschieden, ob sich ein Gleichstellungsziel bspw. auf Integrationen, Förderungen, Leistungsbezug oder Sonstiges bezieht
- WER: Hier wird unterschieden, auf welche Zielgruppen sich ein Ziel bezieht, also bspw. Frauen insgesamt oder bestimmte Teilgruppen von Frauen
- WIE: Hier wird die Art des Indikators unterschieden nach:
 - quantifiziert: ein quantitativer Indikator, der mit einem Zielwert versehen ist (Prozent oder absolute Zahl)

- quantitativ: ein quantitativer Indikator ohne Zielwert, aber mit einer Zielrichtung (z. B. „erhöhen, verringern, verbessern“)
- beobachtet: ein quantitativer Indikator ohne Zielwert und ohne Zielrichtung (z. B. „nach Geschlecht beobachtet“, Bezugnahme auf Monitoring)
- qualitativ: es werden bestimmte Umsetzungsansätze genannt (z. B. Beratungsansätze, bestimmte Angebote)

5.3.4.2.1 Zielvereinbarungen der übergeordneten Ebene (BA und Bundesländer) 2021

In der den Zielvereinbarungen auf übergeordneter Ebene zugrunde liegenden Musterzielvereinbarung ist das Gleichstellungsziel mit dem Indikator „Integrationsquote von Frauen“ operationalisiert und als Zielrichtung eine Erhöhung im Vergleich zum Vorjahr sowie eine Verringerung des Abstands zur Integrationsquote der Männer im Vorjahresvergleich angeführt (siehe Abbildung 5.3 in Abschnitt 5.3.2). Indem die Zielrichtung an beidem – Erhöhung der Integrationsquote und Verringerung des Abstands – festgemacht wird, kann weder eine generelle Verbesserung bei den Integrationen (im Sinne eines ‚Fahrstuhleffekts‘) noch eine Verschlechterung der Integrationsquote von Männern als ein Gleichstellungsergebnis gelten.

In den Zielvereinbarungen auf übergeordneter Ebene (Bundesländer und BA) wurde diese zweifach definierte Zielrichtung im Indikator allerdings nur in zwei Fällen übernommen. In vier Zielvereinbarungen wurde nur eine Erhöhung der Integrationsquote von Frauen bzw. Teilgruppen von Frauen angeführt und in fünf Fällen nur der Abstand zwischen den Integrationsquoten von Frauen und Männern.⁵⁸ Nur in einer Zielvereinbarung wurde der Indikator auch, wie in der Musterzielvereinbarung vorgesehen, mit einem Zielwert versehen (siehe Abbildung 5.4).

In weiteren drei Fällen wurde ein alternativer Indikator gewählt. Die Gründe, warum ein alternativer Indikator gewählt wurde, erschließen sich aus den betreffenden drei Zielvereinbarungen selbst nicht, die alternativen Indikatoren werden jedoch zum Teil erläutert. In einem Fall wird angemerkt, dass sich die zuständige Landesbehörde unter Berücksichtigung der regionalen Handlungsbedarfe mit den zkt im Bundesland auf den gewählten Indikator verständigt hat. In den beiden anderen Fällen wird angeführt, dass insbesondere Familien mit Kind(ern) von einer Verfestigung des Leistungsbezugs bedroht sind. Um generationsübergreifende Arbeitslosigkeit bzw. Leistungsabhängigkeit zu vermeiden, sollen deshalb Erziehende besonders für eine Beendigung der Hilfebedürftigkeit unterstützt werden. Dabei sollen vor dem Hintergrund der regionalen strukturellen Rahmenbedingungen Anstrengungen, alle Erziehende einer BG in eine möglichst umfangreiche sozialversicherungspflichtige Beschäftigung zu integrieren, fortgesetzt werden. Die Frage der Geschlechterdifferenz in den Integrationsquoten und das Gleichstellungsziel scheinen hier demnach in erster Linie instrumentell (d. h. nicht als Ziel an sich, sondern als Mittel für eine Überwindung der Hilfebedürftigkeit von BG mit Kindern) verstanden zu werden. Dies schlägt sich auch im Zielindikator „Verringerung des Bestands an Erziehenden ähnlich stark wie an nicht erziehenden Personen“ nieder. Zum einen ist ein am Bestand orientierter Indikator auf den Leistungsbezug bezogen und bildet damit Ergebnisse für eine BG, nicht für ihre einzelnen Mitglieder ab (siehe Abschnitt 5.3.4.1). Zum anderen gelten in der BA-Statistik beide Elternteile in einer Partner-BG mit Kindern als ‚Erziehende‘ unabhängig von der übernommenen Betreuungsarbeit (BA, 2022c, S. 31). Der Zielindikator bildet

⁵⁸ In einem Fall mit einer expliziten Einschränkung, dass dies „jedoch nicht ausschließlich durch eine Verringerung der Integrationsquote der Männer erreicht werden“ soll.

somit kein Gleichstellungsziel bezogen auf Unterschiede nach Geschlecht ab. Erziehende nach Geschlecht werden in beiden Fällen lediglich als Indikator zur Beobachtung ergänzt.⁵⁹

Abbildung 5.4: Operationalisierung des Gleichstellungsziels in den Zielvereinbarungen (ZV) der übergeordneten Ebene: Ziel- und Beobachtungsindikatoren (BA und Bundesländer 2021)

| WAS | Anzahl ZV | WER | Anzahl ZV | WIE | Anzahl ZV |
|------------------------|-----------|---|-----------|---------------|-----------|
| Integration | 11 | Frauen | 9 | quantifiziert | 1 |
| | | | | quantitativ | 8 |
| | | darunter insb. Frauen in BG mit Kindern | (1) | quantitativ | (1) |
| | | Frauen in Partner-BG | 2 | quantitativ | 2 |
| | | Frauen nach BG-Typ | (11) | beobachtet | (11) |
| Bestand ELB | 2 | Erziehende | 2 | quantitativ | 2 |
| | | Erziehende nach BG-Typ und Geschlecht | (2) | beobachtet | (2) |
| Maßnahmenteilnahme | 2 | Frauen | 1 (1) | quantitativ | 1 (1) |
| Mindestförderquote | 10 | Frauen | (10) | beobachtet | (10) |
| Spezifische Strategien | 12 | | (12) | | (12) |
| ZV gesamt | .* | | 14 | | 14 |

() = ein weiterer Indikator in einer ZV

* In dieser Spalte sind Doppelzählungen enthalten

Quelle: Zielvereinbarungen 2021 der Bundesländer und der BA, eigene Auswertung und Darstellung.

5.3.4.2.2 Zielvereinbarungen der gE

Für das Jahr 2021 enthält die übergeordnete Zielvereinbarung der BA mit dem BMAS zwei Gleichstellungsziele: (1) Die Steigerung der Integrationsquoten von Frauen, insbesondere in BG mit Kind(ern), sowie (2) die frühzeitige Aktivierung von Erziehenden, die § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II in Anspruch nehmen, auch während Erziehungszeit. Der Fokus auf Frauen in BG mit Kind(ern) findet sich in den Zielvereinbarungen der gE-Ebene in erster Linie durch den häufigen Bezug auf Alleinerziehende wieder. Frauen in Partner-BG mit Kind(ern) werden hingegen in keinem Fall spezifisch adressiert. Das Ziel der frühzeitigen Aktivierung von Erziehenden in Erziehungszeit nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II wurde lediglich von einer gE in der Zielvereinbarung aufgegriffen, und zwar im Kontext einer gezielten Unterstützung von Alleinerziehenden „mit Fokus auf frühzeitige Planung des beruflichen Wiedereinstiegs bzw. Erwerb eines Berufsabschlusses“.

⁵⁹ In den betreffenden Bundesländern beträgt der Abstand in den Integrationsquoten zwischen Frauen und Männern in Partner-BG mit Kindern über 10 Prozentpunkte bzw. über 15 Prozentpunkte (Jahreswert 2020, Statistik der BA (März 2021): Faktenblatt Gleichstellung im SGB II).

Korrespondierend zur Fokussierung der übergeordneten Ebene auf Integrationen beziehen sich in den Zielvereinbarungen der gE die lokalen Ziele mit einem Gleichstellungsbezug in der Mehrheit auf Integrationen. Auffallend ist dabei, dass die Ziele zum Großteil auf die Integration von Alleinerziehenden fokussieren (siehe Abbildung 5.5). Die Integrationsquote von Alleinerziehenden ist bereits seit mindestens 2013⁶⁰ eine Ergänzungsgröße im Zielsystem des SGB II. In der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA gab es seit 2011 bis einschließlich 2019 einen Schwerpunkt auf Alleinerziehende, der anfangs allerdings nicht explizit als Gleichstellungsziel firmierte.⁶¹ Diese zeitliche Konstante scheint auch in den gegenwärtigen Zielvereinbarungen nachzuwirken.

Von den 30 Zielvereinbarungen der gE, die ein Ziel mit Gleichstellungsbezug haben, ist in 19 Fällen das Ziel mit einem Indikator operationalisiert *und* mit einem Zielwert quantifiziert worden (siehe Abbildung 5.5). Die übergeordnete Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA enthält demgegenüber keine Quantifizierung des Gleichstellungsziels über einen Indikator mit einem Zielwert.

⁶⁰ Dies lässt sich anhand der online auf dem „Portal für die Jobcenter-Praxis“ der Servicestelle SGB II bis zurück zum Jahr 2013 einsehbaren Gemeinsamen Planungsgrundlagen rekonstruieren. URL: <https://www.sgb2.info/DE/Service/Zielvereinbarungen/Archiv/archiv.html>, Zugriff am 05.08.2022

⁶¹ Siehe hierzu die Zielvereinbarungen im Archiv der Servicestelle SGB II – Portal für die Jobcenter-Praxis, URL: <https://www.sgb2.info/DE/Service/Zielvereinbarungen/Archiv/archiv.html>. Zugriff am 05.08.2022

Abbildung 5.5: Operationalisierung der Ziele mit Gleichstellungsbezug der gE 2021: Ziel- und Beobachtungsindikatoren

| WAS | Anzahl gE | WER | Anzahl gE | WIE | Anzahl gE |
|------------------------|-----------|--------------------|-----------|---------------|-----------|
| Integration | 21 | Frauen | 1 (4) | quantitativ | 1 |
| | | | | beobachtet | (4) |
| | | erziehende Frauen | 1 | quantifiziert | 1 |
| | | Alleinerziehende | 17 | quantitativ | 1 |
| | | | | quantifiziert | 16 |
| | | Erziehende | 2 | quantitativ | 1 |
| quantifiziert | 1 | | | | |
| Maßnahmenteilnahme | 5 | Frauen | 4 | qualitativ | 1 |
| | | | | quantitativ | 2 |
| | | | | quantifiziert | 1 |
| | | arbeitslose Frauen | 1 | quantitativ | 1 |
| Spezifische Strategien | 4 | Frauen | (1) | qualitativ | (1) |
| | | Alleinerziehende | 2 (1) | qualitativ | 2 (1) |
| Begleitende Angebote | 4 | Vereinbarkeit | 2 (2) | qualitativ | 2 (2) |
| gE gesamt | -* | | 30 | | 30 |

() = ein weiterer Indikator in einer ZV

* In dieser Spalte sind Doppelzählungen enthalten

Quelle: Auszug aus TN-Planning 2021 der BA, eigene Auswertung und Darstellung.

5.3.4.2.3 Zielvereinbarungen der zKT

Ebenso wie im gE-Strang liegt der Schwerpunkt der Gleichstellungsziele und ihrer Operationalisierung auch bei den zKT eindeutig auf Integrationen (siehe Abbildung 5.6). Im Unterschied zum gE-Strang werden Alleinerziehende jedoch kaum spezifisch adressiert. Der Zielindikator aus der Musterzielvereinbarung – mit den Zielrichtungen die Erhöhung der Integrationsquote von Frauen und Verringerung des Abstands zu den Männern – findet sich auf zKT-Ebene (in Teilen) in 59 Zielvereinbarungen (von insgesamt 104 zKT). Davon ist in zwei zKT-Zielvereinbarungen der Indikator mit beiden Zielrichtungen – Erhöhung der Integrationsquote und Verringerung des Abstands – zu finden. In 18 Zielvereinbarungen ist nur die Erhöhung der Integrationsquote von Frauen angegeben, in 39 Zielvereinbarungen nur die Verringerung des Abstands zwischen Frauen und Männern. In den weiteren Zielvereinbarungen, die das Gleichstellungsziel auf Integrationen fokussieren, werden Spezifizierungen bezogen auf Teilgruppen von Frauen vorgenommen. Frauen in Partner-BG als adressierte Teilzielgruppe kommen dabei in wenigen Fällen vor.

Abbildung 5.6: Operationalisierung der Gleichstellungsziele der zKT 2021: Ziel- und Beobachtungsindikatoren

| WAS | Anzahl zKT | WER | Anzahl zKT | WIE | Anzahl zKT |
|------------------------|------------|-------------------------------------|-----------------|---------------|------------|
| Integration | 85 | Frauen | 20 | quantitativ | 16 |
| | | | | quantifiziert | 4 |
| | | Abstand zwischen Frauen und Männern | 39 (2) | quantitativ | 26 (2) |
| | | | | quantifiziert | 13 |
| | | Alleinerziehende | 1 (3) (7) | quantitativ | 1 (3) |
| | | | | quantifiziert | (7) |
| | | erziehende Frauen | 11 | quantifiziert | 11 |
| | | Frauen in Partner-BG | 7 | quantitativ | 7 |
| nach BG-Typ | (34) | beobachtet | (34) | | |
| Bestand ELB | 6 | Erziehende | 6 | quantitativ | 6 |
| | | nach BG-Typ und Geschlecht | (6) | beobachtet | (6) |
| Maßnahmenteilnahme | 26 | Frauen | 6 (24) | quantitativ | 6 |
| | | | | beobachtet | (24) |
| Spezifische Strategien | 52 | Frauen | 13 (39) | qualitativ | 7 (39) |
| | | | | beobachtet | 6 |
| zKT gesamt | _* | | 103** | | 103** |

() = ein weiterer Indikator in einer ZV

* In dieser Spalte sind Doppelzählungen enthalten

** Eine zKT hat 2021 kein Gleichstellungsziel

Quelle: zKT-Zielvereinbarungen 2021, eigene Auswertung und Darstellung.

31 Zielvereinbarungen der zKT-Ebene enthalten ein quantifiziertes, d. h. mit einem Zielwert versehenes Gleichstellungsziel (siehe Abbildung 5.6, bereinigt um Doppelzählungen). Während sich auf übergeordneter Ebene nur eine länderspezifische Zielvereinbarung mit einem quantifizierten Gleichstellungsziel findet, stammen die zKT-Zielvereinbarungen mit Zielwert neben dem besagten auch aus zwei weiteren Bundesländern.

5.3.4.3 Mögliche Steuerungseffekte durch die Operationalisierung von Gleichstellung

Der Schwerpunkt der Gleichstellungsziele und ihrer Operationalisierung liegt eindeutig auf Integrationen und Integrationsquoten von Frauen bzw. Teilgruppen von Frauen. Im Hinblick auf die Steuerungswirksamkeit hat dies gegenüber Indikatoren, die auf den Leistungsbezug abstellen, den Vorteil, dass Integrationsquoten ein individuelles und damit nach Geschlecht differenzierbares Ereignis darstellen. Demgegenüber hängt ein (Verlassen von) Leistungsbezug von der gesamten BG

ab und bildet somit bei Mehrpersonen-BG kein individuelles Ergebnis ab; d. h. es hat in diesen Fällen keine Aussagekraft im Hinblick auf Geschlechterunterschiede.

Mögliche Steuerungseffekte durch die Operationalisierung von Gleichstellung im Zielsteuerungssystem lassen sich nicht nur durch die Art der Operationalisierung, sondern auch durch Abweichungen bei der Operationalisierung in den Steuerungsketten identifizieren. Denn Steuerungseffekte der Zieloperationalisierung auf übergeordneter Ebene können durch Abweichungen auf nachfolgenden Ebenen beeinflusst werden. So zeigen sich sowohl im horizontalen als auch im vertikalen Vergleich zum Teil deutliche Abweichungen, die entweder in der Wahl eines alternativen Indikators, in einem Bezug auf unterschiedliche Teilzielgruppen und/oder in der Zielrichtung bestehen.

Abweichungen – mit möglichem Einfluss auf die Steuerungswirksamkeit – sind bei Integrationsquoten als Zielindikator häufig bei der Zielrichtung zu beobachten. In der Musterzielvereinbarung ist die Zielrichtung zweifach definiert sowohl als eine Erhöhung der Integrationsquote von Frauen im Vergleich zum Vorjahr wie auch als eine Verringerung des Abstands zur Integrationsquote der Männer im Vorjahresvergleich (siehe Abbildung 5.3 in Abschnitt 5.3.2). Dies hat im Hinblick auf die Steuerungswirkung den Vorteil, dass weder eine generelle Verbesserung bei den Integrationen (im Sinne eines ‚Fahrstuhleffekts‘) noch eine Verschlechterung der Integrationsquote von Männern als ein Gleichstellungsergebnis gelten kann. Jedoch wurde diese zweifache Zielrichtung sowohl auf Bundesländer- und BA-Ebene als auch auf Ebene der Jobcenter nur in wenigen Fällen übernommen.

Die Gründe für Abweichungen lassen sich dabei nicht aus den Zielvereinbarungen selbst erschließen; ob es sich also um Anpassungen aufgrund spezifischer regionaler Strukturen und Problemlagen handelt, die Grundlagendokumente und übergeordneten Zielvereinbarungen zu wenig zur Kenntnis genommen werden, oder ob es unterschiedliche Auffassungen über Gleichstellung und/oder über Steuerungswirkungen gibt. Da es mit einer Ausnahme innerhalb eines Bundeslandes kaum Unterschiede zwischen den zkt gibt, scheint zumindest eine Anpassung an lokale Gegebenheiten nicht der Grund für die beobachteten Abweichungen zu sein.

Eine Quantifizierung des Zielindikators mit einem Zielwert findet auf Ebene der Jobcenter häufiger statt als auf übergeordneter Ebene. In Bezug auf die Steuerungswirksamkeit könnte ein Zielwert eine stärkere (Selbst-)Verpflichtung induzieren, da dadurch eine Zielerreichung oder -verfehlung eindeutig messbar ist. Andererseits könnte ein möglicher Effekt darin bestehen, dass aus eben diesem Grund nur ein wenig ambitionierter Zielwert gesetzt wird, um das Risiko einer Zielverfehlung gering zu halten (siehe Abschnitt 4.3.1). Nur auf Grundlage der Zielvereinbarungen selbst lassen sich hierzu jedoch keine Aussagen treffen.

Spezifizierungen im Hinblick auf die Qualität von Integrationen finden sich in den Zielvereinbarungen zum Teil (implizit) in Verbindung mit dem Typ der BG. Auf übergeordneter Ebene wird eine Unterscheidung nach Typ der BG bzw. eine Spezifizierung auf Teilzielgruppen nach bestimmten BG-Typen vor allem bei Indikatoren zur Beobachtung vorgenommen. Auf Jobcenterebene findet sich dies sowohl bei Ziel- als auch bei Beobachtungsindikatoren. Im gE-Strang werden bei Zielindikatoren in erster Linie Alleinerziehende als Zielgruppe adressiert. Im zkt-Strang wird beim Zielindikator deutlich seltener eine solche Spezifizierung auf Teilzielgruppen nach BG-Typ vorgenommen. Darunter finden sich anders als im gE-Strang kaum Alleinerziehende, etwas häufiger Frauen in Partner-BG oder Frauen mit Kindern. Auffallend ist dabei insgesamt, dass die Spezifizierung auf Teilgruppen von Frauen nach BG-Typ nicht unmittelbar der Struktur der Integrationsquoten nach

Geschlecht und BG-Typ folgt. So haben alleinerziehende Frauen annähernd gleichauf mit alleinstehenden Frauen die höchste Integrationsquote unter den weiblichen ELB.⁶² Die mit deutlichem Abstand niedrigste Integrationsquote mit dem höchsten Abstand zu den Männern haben Frauen in Partner-BG mit Kind(ern). Dies ist eine Gruppe, die sich in den Zielindikatoren jedoch nicht explizit als solche findet, wohingegen sich in jeweils vergleichsweise wenigen Fällen entweder Frauen in Partner-BG oder erziehende Frauen finden. Alleinstehende Frauen (Single-BG) werden ebenso nicht explizit als spezifische Teilgruppe genannt. Diese haben zwar unter den weiblichen ELB nach BG-Typ betrachtet die höchste Integrationsquote, aber auch in dieser Gruppe zeigt sich ein erkennbarer Unterschied in den Integrationschancen nach Geschlecht (siehe Abschnitt 3.2.2.1).

Abgesehen vom Typ der BG – womit die Qualität der Integrationen als eigenständige Integration von Frauen unabhängig von der Haushaltskonstellation impliziert wird – finden sich in den Zielvereinbarungen keine weiteren Spezifizierungen zur Qualität von Integrationen. Damit werden strukturelle Unterschiede in der Art der aufgenommenen Beschäftigung, die zwischen Männern und Frauen bestehen, nicht adressiert und diesen somit nicht gezielt gegengesteuert. Wird bei der Formulierung von Zielen und Zielindikatoren ausschließlich auf die Quantität von Integrationen rekurriert, so könnte dies möglicherweise den (nicht-intendierten) Steuerungsimpuls bewirken, dass das Verwaltungshandeln mehr auf die Zahl als die Qualität der aufgenommenen Beschäftigungen zielt. Im Ergebnis könnte dies beispielsweise dazu führen, dass Frauen (möglicherweise bedingt durch schwierigere Rahmenbedingungen) häufiger als Männer in unterwertige Beschäftigung münden. Jedenfalls lassen sich anhand der in den Zielvereinbarungen zum Gleichstellungsziel aufgenommenen Indikatoren keine Ergebnisse im Hinblick auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigungen beobachten.

5.4 Zentrale Ergebnisse und Schlussfolgerungen für die weiteren Arbeitsschritte

Im ersten Teil der Dokumentenanalyse wurden die Struktur und Prozesse der Zielsteuerung im SGB II rekonstruiert, um den Gegenstand des Forschungsvorhabens im Detail zu beschreiben. Im zweiten Analyseteil der Dokumentenanalyse wurden in einem horizontalen und vertikalen Vergleich Unterschiede in den Gleichstellungszielen und ihrer Operationalisierung entlang und zwischen den Steuerungsketten untersucht und abschließend Überlegungen zu möglichen Steuerungseffekten angestellt.

Ein zeitlicher Vergleich von Zielvereinbarungen vor der Covid-19-Pandemie (2019) und mit der Covid-19-Pandemie (2021) hat keine Hinweise darauf ergeben, dass diese einen erkennbaren Einfluss auf den Stellenwert der Gleichstellungsziele in der Zielsteuerung genommen hätte. Die Auswertung der Zielvereinbarungen fokussierte deshalb auf die zum Untersuchungszeitraum aktuellsten Zielvereinbarungen (2021).

Der durchgeführte horizontale und vertikale Vergleich der Zielvereinbarungen zeigt Brüche in der Zielsteuerung im Hinblick auf das Gleichstellungsziel. Im horizontalen Vergleich zeigt sich auf übergeordneter Ebene, dass es die häufigsten Abweichungen zwischen der im BLA vereinbarten Musterzielvereinbarung und den länderspezifischen Zielvereinbarungen bei den Zielindikatoren gibt, und zwar besonders deutliche Abweichungen in den ostdeutschen Bundesländern. Die Gründe für Abweichungen erschließen sich nicht aus den Zielvereinbarungen selbst; ob es sich etwa um

⁶² Jedoch weisen Alleinerziehende die mit großem Abstand höchste Hilfequote (33,5 % im Jahr 2020) nach BG-Typ betrachtet auf. Die Hilfequote bildet den Anteil eines BG-Typs in Beziehung zu allen Privathaushalten des jeweiligen Typs in der Bevölkerung ab. Quelle: BA Statistik (2021): Berichte: Analyse Arbeitsmarkt - Arbeitsmarkt für Alleinerziehende 2020.

Adaptierungen aufgrund von spezifischen regionalen Strukturen und Problemlagen handelt oder ob es unterschiedliche Auffassungen über Gleichstellung oder über Steuerungswirkungen gibt. Darüber hinaus zeigen sich deutliche Unterschiede auch beim vertikalen Vergleich der Zielvereinbarungen zwischen dem gE-Strang und dem zkT-Strang. Im gE-Strang scheint (bis 2021) das Gleichstellungsziel nicht bzw. nur zu einem kleinen Teil durchgängig von Bundes- bis Jobcenterebene Berücksichtigung gefunden zu haben. Im Ergebnis hat nur rund ein Zehntel der gE ein lokales Ziel mit Gleichstellungsbezug. Festzuhalten bleibt, dass sich dieser Befund zunächst nur auf das Zielsteuerungssystem des Bundes im engen Sinne (d. h. die Zielvereinbarungen) bezieht. Nicht berücksichtigt ist hier im Rahmen der Dokumentenanalyse, inwieweit und welche Steuerungsimpulse es daneben für die Berücksichtigung von Gleichstellung im gE-Strang gibt (siehe hierzu Abschnitt 7.4.2). Im zkT-Strang wiederum scheint das Gleichstellungsziel umgekehrt eher durchgereicht zu werden. So gibt es mit Ausnahme eines Bundeslandes zwischen den zkT innerhalb eines Bundeslands kaum Varianz (d. h. lokale Anpassungen) in den Gleichstellungszielen. Offen blieb hier im Rahmen der Dokumentenanalyse zunächst, ob es sich um einen Top Down-Effekt handelt (d. h. das Ziel seitens des jeweiligen Landes allen zkT vorgegeben wird) oder es das Resultat einer Bottom Up-Abstimmung im Vorfeld (d. h. eine Abstimmung unter den zkT in einem Bundesland) ist. Dieser Frage wurde deshalb in den Fallstudien nachgegangen (siehe Abschnitt 7.4.1.2)

Auffallend ist zudem, dass eine Quantifizierung des Zielindikators mit einem Zielwert auf Ebene der Jobcenter häufiger stattfindet (in einigen gE und in zkT aus drei Bundesländern) als auf übergeordneter Ebene (in einer länderspezifischen Zielvereinbarung).

Der Schwerpunkt der Gleichstellungsziele und ihrer Operationalisierung liegt sowohl in den Zielvereinbarungen auf übergeordneter Ebene als auch in den Zielvereinbarungen beider Jobcenterstränge auf Integrationen und Integrationsquoten. Es lassen sich jedoch auf beiden Ebenen und in beiden Strängen Abweichungen in der Operationalisierung beobachten, von denen durchaus unterschiedliche Steuerungseffekte ausgehen können. Spezifizierungen im Hinblick auf die Qualität von Integrationen finden sich bei der Operationalisierung zum Teil durch eine Verbindung mit dem BG-Typ, worin sich ein (implizites) Verständnis von guten Gleichstellungsergebnissen als eigenständige Integration von Frauen unabhängig von der BG zeigt.

Spezifizierungen der Integrationen im Hinblick auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung finden sich nicht, d. h. strukturellen Unterschieden in der Art der aufgenommenen Beschäftigung, die zwischen Männern und Frauen bestehen, wird nicht gegengesteuert. Anhand der in den Zielvereinbarungen zum Gleichstellungsziel aufgenommenen Indikatoren lassen sich keine Ergebnisse im Hinblick auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigungen nach Geschlecht beobachten.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse wurde in den explorativen Interviews und den sich anschließenden Fallstudien ein besonderes Gewicht auf die Frage gelegt, welchen Stellenwert die Zielsteuerung für die Steuerung und Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern hat und welche weiteren Steuerungseinflüsse im Hinblick auf Gleichstellung auf bzw. in den Jobcentern wirken.

6. Explorative Interviews

6.1 Einführung

Das Forschungsinteresse in der Phase der explorativen Interviews fokussierte darauf, in Vorbereitung der Fallstudien erste Erkenntnisse darüber zu gewinnen, wie die Verankerung von Gleichstellung im Zielsteuerungssystem von den Akteur*innen wahrgenommen wird, wie Gleichstellung in der Praxis thematisiert und praktisch umgesetzt wird und unter welchen Bedingungen, mit welchen Mitteln und über welche Prozesse die Zielsteuerung Einfluss auf gleichstellungsrelevantes Handeln in den Jobcentern nehmen kann. Auch dienten die Interviews dazu, die Erkenntnisse aus der Dokumentenanalyse zu formalen Aspekten des Systems der Zielsteuerung um Erkenntnisse zu informellen Logiken und praktischen Dynamiken der Planungs-, Abstimmungs- und Kontrollprozesse des Zielsteuerungssystems zu ergänzen. Hintergrund war, dass nicht davon ausgegangen werden konnte, dass alle relevanten Aspekte im Fokus dieses Forschungsvorhabens – d. h. dem Spannungsfeld zwischen Zielsteuerung, Verwaltungshandeln und Gleichstellung im SGB II – auf der den Jobcentern übergeordneten Ebenen durch die vorliegenden Literatur- und Dokumentenquellen vollständig abgedeckt werden konnten.

Vorgesehen war die Durchführung von 20 explorativen Interviews, so dass vor dem Hintergrund einer Vielzahl möglicher Interviewpersonen und Institutionen eine Auswahl der in die Interviews einzubeziehenden Akteur*innen getroffen werden musste (Sampling). Das Sampling verfolgte dabei nicht das Ziel, Fälle zu identifizieren, die in einem statistisch-quantitativen Sinne repräsentativ für die Grundgesamtheit sind. Dies wäre angesichts der begrenzten Zahl an Interviews gegenüber der großen Zahl der am Zielsteuerungssystem beteiligten Akteur*innen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene ohnehin nicht möglich. Vielmehr war das Ziel der Auswahl im Sinne der Exploration Stakeholder zu identifizieren und einzubeziehen, über deren Befragung sich besonders viele und umfassende Informationen über das zu untersuchende Phänomen generieren lassen, die im Hinblick auf die Vorbereitung der weiteren Arbeitsschritte des Forschungsvorhabens – und letztlich zur Beantwortung der Forschungsfragen – wichtig sind.

Die Auswahl der einzubeziehenden Institutionen war dabei durch die Governance-Struktur im SGB II mit den gE und den zKT vorstrukturiert, da die Funktionslogik der Zielsteuerung und die Bedeutung der Gleichstellung innerhalb des Zielsteuerungssystems für beide Stränge der Zielvereinbarungen nachvollzogen werden sollte. Für die Interviews wurden daher aus beiden Strängen gezielt Akteur*innen auf allen am Zielsteuerungsprozess beteiligten Governance-Ebenen ausgewählt. Denn die Funktionslogik der Zielsteuerung und die Bedeutung der Gleichstellung innerhalb des Zielsteuerungssystems sollten in beiden Strängen einmal von der obersten Ebene (BMAS) bis hin zu den Jobcentern vor Ort exemplarisch nachvollzogen werden.

Anhand vorliegender Forschungsliteratur (z. B. Brülle et al., 2016; Brussig, 2018; ISG & steria mummert, 2013) und vorliegender Prozessdokumente (siehe Abschnitt 5.2.2) wurden als zentrale Institutionen neben der ‚obersten‘ Ebene des BMAS für den gE-Strang die Zentrale der BA, die Ebene der Regionaldirektionen, die Ebene der Agenturen für Arbeit und die Ebene der gE sowie für den zKT-Strang die Ebene der Bundesländer (zuständige Ministerien) und die kommunale Ebene mit den zKT als relevante Einheiten identifiziert. Darüber hinaus wurden die kommunalen Spitzenverbände als weitere Akteur*innen, die in der AG Steuerung SGB II des BLA nach § 18c SGB II (BLA) vertreten sind, hinzugezogen. Innerhalb der genannten Institutionen wurden die Funktionsbereiche der operativen Steuerungsbeteiligung und – sofern vorhanden – der fachlichen Vertretung von Gleichstellung sowie der Bereich Controlling einbezogen.

Nachdem die Auswahl der Institutionen und Funktionen getroffen worden war, wurden regionale Einheiten (d. h. ein Bundesland und eine Regionaldirektion) sowie je eine innerhalb dieser regionalen Einheiten liegende lokale Einheit (d. h. entweder eine kreisfreie Stadt oder ein Landkreis) für die konkrete Durchführung der Interviews ausgewählt. Mit diesem Vorgehen sollte sichergestellt werden, dass Einflussfaktoren auf die Zielsteuerung auf der lokalen Ebene vor dem konkreten regionalen Hintergrund eingeordnet werden konnten. Die Auswahl der regionalen Einheiten erfolgte nach dem Verfahren des „purposeful sampling“ (vgl. Palinkas et al., 2015, S. 1), das zum Ziel hat, Fälle auszuwählen, für die angenommen werden kann, dass sie besonders aussagekräftig im Hinblick auf den Forschungsgegenstand und das vorliegende Erkenntnisinteresse sind (sogenannte „information-rich cases“, Palinkas et al., 2015, S. 2).⁶³ Gleichzeitig wurden (ohne hierbei Repräsentativität herstellen zu können) unterschiedliche Kontexte und Strukturelemente, für die anhand der vorhandenen Forschungsliteratur relevante Unterschiede festgestellt wurden, berücksichtigt.⁶⁴

Im zweiten Schritt wurde aus den beiden gewählten regionalen Einheiten jeweils ein Jobcenter ausgewählt. Da über die Exploration nur ein Ausschnitt, nicht aber die insgesamt vorhandene Heterogenität der Jobcenter abgebildet werden konnte, war das Ziel, aus jeder der ausgewählten regionalen Einheiten ein möglichst ‚typisches‘ Jobcenter zu identifizieren. Dahinter liegt die Annahme, dass sich bei einem möglichst ‚typischen‘ Jobcenter gut illustrieren lässt, wie die vom Land bzw. von der BA gesetzten Steuerungsimpulse bzgl. Gleichstellung in den Jobcentern ankommen. Ausgewählt wurde je ein Jobcenter, das in Bezug auf das Auswahlkriterium im Landesvergleich durchschnittliche Ergebnisse verzeichnete. Als Auswahlkriterium wurde der Abstand der Integrationsquoten der Männer und Frauen herangezogen. Ergänzend wurde die Differenz zwischen rechnerischer Mindestbeteiligungsquote entsprechend den Regelungen des § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II i. V. m. § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III und realisiertem Förderanteil von Frauen betrachtet.⁶⁵

In den wie beschrieben ausgewählten Einheiten wurden die entsprechenden Funktionsträger*innen – mit Unterstützung der Auftraggeberin – recherchiert und kontaktiert.⁶⁶ Im Zeitraum zwischen Anfang April und Anfang Juni 2021 konnten dann die 20 explorativen Interviews geführt werden. Damit fiel die Feldphase in einen Zeitraum, in dem seitens der BA-Zentrale die Einführung der geschlechterdifferenzierten Beplanung von K2 im gE-Strang der Zielsteuerung vorbereitet wurde: So wurde für das Jahr 2022 erstmals in § 3 der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA eine geschlechterbezogen getrennte Beplanung, Vereinbarung, Steuerung und Nachhaltung der Integrationsquote (K2) (BMAS & BA, 2022, S. 9–10) vereinbart. Ein Großteil der Interviewpersonen war zum Zeitpunkt der Interviews über diese Entwicklung bereits informiert. Mehr als die Hälfte der

⁶³ Für die Auswahl der regionalen Einheiten wurden vorliegende Informationen und Hinweise von Akteuren bzw. über Akteure innerhalb und außerhalb der AG Steuerung SGB II des BLA daraufhin ausgewertet, ob sich darin Hinweise auf ihr Engagement in Bezug auf das bzw. ihre Offenheit gegenüber dem Thema Gleichstellung in der Zielsteuerung zeigte. Es handelte sich um Informationen, die einzelne Länder und Regionaldirektionen dem Forschungsteam eigeninitiativ übermittelt hatten sowie eine durch das BMAS übermittelte Zusammenstellung zur Umsetzung der Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der Zielsteuerung (mit Stand Januar 2021). Darüber hinaus wurden die im Zuge der Dokumentenanalyse gesichteten Protokolle der AG Steuerung SGB II des BLA für ergänzende Hinweise herangezogen und weitere Hinweise aus der Literatur (z. B. ISG & steria mummert, 2013) berücksichtigt. Für den gE-Strang wurden zudem die lokalen Ziele aus den Zielvereinbarungen der Jobcenter für das Jahr 2019 daraufhin ausgewertet, ob lokale Ziele mit Gleichstellungsbezug vorhanden waren. Für den zKT-Strang wurden die Zielvereinbarungen der Länder mit dem BMAS für das Jahr 2019 daraufhin geprüft, ob sich der Schwerpunkt Gleichstellung dort wiederfand.

⁶⁴ Dabei handelte es sich um die Merkmale ‚alte vs. neue Bundesländer‘, ‚Flächenland vs. Stadtstaat‘ sowie ‚Anteil zKT und gE im Bundesland‘. Da nur zwei Einheiten ausgewählt werden konnten, konnten nicht alle theoretisch denkbaren Merkmalskombinationen berücksichtigt werden, so dass zwei Kontext- und Strukturelemente priorisiert wurden, für die regionale Einheiten mit unterschiedlicher Ausprägung gewählt werden konnten.

⁶⁵ Um zu verhindern, dass die Auswahl eines Jobcenters aufgrund aktueller Sonderentwicklungen (wie z. B. die Ansiedlung oder Abwicklung großer Unternehmen mit hohem Anteil an Frauen bzw. Männer in der Belegschaft) erfolgt, wurde die Entwicklung der Integrationsquoten und der Beteiligung von Frauen an Maßnahmen über den Zeitraum von drei Jahren (2017 bis 2019) betrachtet.

⁶⁶ Im Zuge der Ansprache der ausgewählten Interviewpersonen zeigten sich diese weit überwiegend interessiert und waren zur Teilnahme bereit. Insgesamt drei Interviews konnten aus unterschiedlichen Gründen nicht mit der zuerst angesprochenen Person geführt werden. Hier wurden alternative Interviewpersonen angesprochen und Interviews realisiert.

Interviewpersonen thematisierte diese neue Entwicklung auf die Frage hin, wie das Zielsteuerungssystem verändert werden könnte, um Gleichstellung stärker zu verankern (siehe Abschnitt 6.2.2).

Die Interviews wurden als offene Leitfadeninterviews, orientiert am problemzentrierten Interview nach Witzel (2000) konzipiert. Mit dem problemzentrierten Interview wird darauf abgezielt, individuelle Handlungen und subjektive Wahrnehmungen möglichst unvoreingenommen zu erfassen. Dabei nutzen die Interviewenden bewusst ihr Vorwissen über die Rahmenbedingungen der untersuchten Orientierungen und Handlungen – in diesem Fall insbesondere mit Bezug zum rechtlichen Rahmen und den anhand der Dokumentenanalyse erfassten formalen Abläufen des SGB II-Zielsteuerungssystems. In der Interviewsituation half dieses Vorwissen, den Ausführungen der Interviewten zu folgen und am Problem orientierte Nachfragen zu stellen (Witzel, 2000). Der Leitfaden wurde so konzipiert, dass er aus sieben (zkT-Strang) bzw. acht (gE-Strang) Hauptfragen bestand. Jede Hauptfrage deckte einen Themenkomplex ab und war als Erzählimpuls formuliert, um die Interviewpersonen zu Narrationen anzuregen. Für jeden Themenkomplex waren Merkposten im Leitfaden festgehalten, anhand derer je nach Gesprächsverlauf themenbezogene Nachfragen gestellt werden konnten (siehe Anhang A.1).

Aufgrund der Covid-19-Pandemie-Situation konnten die Interviews nicht wie ursprünglich geplant face-to-face geführt werden. Für die Durchführung wurde den Personen eine Videokonferenz- sowie eine Telefonlösung angeboten. Die Interviewenden richteten sich nach den Präferenzen der Interviewpersonen. 16 Interviews wurden als Videokonferenz durchgeführt⁶⁷ und vier Interviews erfolgten telefonisch. Alle Interviewpersonen willigten in die Verarbeitung der personenbezogenen Daten und die Aufzeichnung der Interviews auf Tonband ein. Die durchschnittliche Dauer der geführten Interviews lag bei 75 Minuten; das kürzeste Interview dauerte 45 Minuten, das längste 100 Minuten.

Grundlage der Auswertung der Interviews bildeten Transkripte, d. h. wörtliche Abschriften der aufgezeichneten Interviews. Die Auswertung erfolgte nach Standards der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Mayring, 2015; Schreier, 2014). Für die Strukturierung des empirischen Materials wurde die Analysesoftware MAXQDA zur Kodierung genutzt.

6.2 Befunde aus den explorativen Interviews

6.2.1 Handlungsrelevanz und Steuerungseinfluss der Zielsteuerung

In der Literaturanalyse wurde dargestellt, dass das Zielsteuerungssystem im SGB II nicht der einzige Steuerungsmodus ist, der im SGB II Wirkung entfaltet (siehe Abschnitt 4.3). In den explorativen Interviews wurde daher der Frage nachgegangen, welchen Steuerungseinfluss das Zielsteuerungssystem im SGB II nimmt und inwiefern es Handlungsrelevanz hat. Die Aussagen aus den explorativen Interviews deuten diesbezüglich zunächst darauf hin, dass das Zielsteuerungssystem bei den beteiligten Akteur*innen akzeptiert ist. Dies zeigt sich anhand der Interviews auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen und für Interviewpersonen beider Stränge

⁶⁷ In zwei Fällen musste aufgrund technischer Probleme während des Interviews von der Videokonferenzlösung auf ein Telefonat umgestiegen werden.

der Zielsteuerung. Folgende Zitate verdeutlichen dies aus der Perspektive der überregionalen⁶⁸ Ebene exemplarisch:

Zitat: Das ist was, was keiner grundsätzlich in Frage stellt, dass wir über Ziele führen wollen und über diesen Kontrakt über Zielvereinbarungen. [Vertretung einer überregionalen Instanz des gE-Strangs] (EXD8, 58)

Zitat: Keine grundsätzliche Kritik an zielwertgesteuerter-, geführter Steuerung. Das finde ich sinnvoll, [...]. Also ich finde das gut, wenn wir quantifizierte Steuerung haben. [Vertretung einer überregionalen Instanz des zkT-Strangs] (EXI3, 42)

In den Interviews mit den einbezogenen Jobcentern (sowohl gE als auch zkT) wurden Akzeptanzprobleme lediglich von einzelnen Vertretungen und nur im Rückblick auf die Vergangenheit thematisiert.

Neben der Frage nach der grundsätzlichen Akzeptanz des Zielsteuerungssystems stellt sich die Frage nach der Relevanz der Ziele für die Steuerung im SGB II. In den Interviews zeigt sich, dass aus Sicht der Interviewpersonen nicht alle Ziele der Zielsteuerung in gleichem Maße relevant sind. Mehrere Vertreter*innen beider Stränge sowohl aus überregionalen als auch regionalen Einheiten erläuterten, dass es nicht möglich sei, alle Ziele (gesetzliche Ziele und weitere Ziele, d. h. Schwerpunkte in der Diktion der gemeinsamen Planungsgrundlage, siehe AG Steuerung SGB II des BLA, 2021), mit gleicher Intensität zu verfolgen. Daher müsse priorisiert werden. Das größte Gewicht nehmen nach übereinstimmender Einschätzung der Mehrheit der Interviewpersonen beider Stränge die Ziele „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“ und „Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug“ ein. Die prioritäre Bedeutung dieser Ziele wurde einerseits damit begründet, dass diese sich aus dem Gesetz ergäben. Diese Begründung wurde von Vertretungen aller Hierarchieebenen des gE-Strangs angeführt, wie sich exemplarisch an folgender Aussage der regionalen Ebene⁶⁹ zeigen lässt:

Zitat: Das Hauptziel an sich ist ja die Erfüllung der gesetzlichen Ziele. Und das hat natürlich dann grundsätzlich dann auch die prägendste Dimension insgesamt. (EXG4, 11)

Andererseits wurde die Bedeutung damit begründet, dass diese Ziele über die Kennzahlen K2, d. die Integrationsquote, und K3, d. h. die Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden, mit quantifizierten Zielwerten beplant würden.⁷⁰ Insbesondere im gE-Strang sei die Orientierung an quantitativ messbaren Zielwerten stark „in allen Köpfen in der Organisation“ verankert und das operative Agieren sei immer noch sehr stark an diesen beiden Kennzahlen ausgerichtet, wie zwei Vertretungen des gE-Strangs der übergeordneten Ebene erläuterten.

Auch von einer Vertretung des zkT-Strangs wurde die herausragende Bedeutung der beiden Ziele mit deren Quantifizierbarkeit in Verbindung gebracht. Dies ergebe sich nicht zuletzt dadurch, dass sich quantifizierte Zielwerte nach außen gut darstellen ließen.

Die Schwerpunkte würden demgegenüber eher als ergänzende Ziele verstanden oder aber auch als den ‚übergeordneten‘ Zielen dienende Hilfsgrößen. Erläutert wurde von überregionalen wie

⁶⁸ Unter überregionale Akteure sind die befragten Akteure auf Ebene des BMAS, des Deutschen Städte- und Landkreistages, der BA sowie der Regionaldirektion und des Bundeslandes zusammengefasst.

⁶⁹ Unter regionalen bzw. lokalen Akteuren sind die Interviewpersonen der einbezogenen Jobcenter sowie der einbezogenen Agentur für Arbeit zusammengefasst.

⁷⁰ Wie die Dokumentenanalyse gezeigt hat, handelt es bei den beiden genannten Zielen um die einzigen quantifizierten Ziele, die systematisch im ganzen Prozess der Zielsteuerung berücksichtigt werden (siehe Abschnitt 5.2).

regionalen Akteur*innen, dass die Schwerpunkte an Relevanz gewinnen, wenn Führungsaufmerksamkeit darauf gelegt würde, sie über mehrere Jahre unverändert verfolgt würden oder wenn sie dem Problemdruck auf lokaler Ebene und den vom Jobcenter selbst gesetzten Schwerpunkten entsprächen.

Im Folgenden werden die Befunde aus den Interviews dargestellt, die Aufschluss darüber geben, inwieweit die Zielsteuerung eine Handlungsrelevanz entfaltet und wodurch die Ziele Verbindlichkeit erlangen. Die Möglichkeit, bei Zielverfehlungen über Sanktionierungen zu steuern, gebe es nicht, wie die Interviews mit Vertretungen auf überregionaler Ebene verdeutlichen. Es sei bewusst davon Abstand genommen worden, Zielverfehlungen bspw. mit Budgetkürzungen zu ahnden. Anhand des Interviewmaterials wird deutlich, dass es kaum explizite Anreizmechanismen gibt, um die Beteiligten zur Zielerreichung zu motivieren. Als ein extrinsischer Anreiz wurde von mehreren Interviewpersonen die leistungsorientierte Bezahlung im öffentlichen Dienst (LOB; zKT-Strang) bzw. variable Vergütung (über den LEDi; gE-Strang für bestimmte Beschäftigte der BA) eingeordnet. Im Bereich der zKT gebe es das Element der finanziellen Anreize über LOB jedoch nur in wenigen Jobcentern. Darüber hinaus wurde ausgeführt, dass solche finanziellen Anreize nicht unbedingt an die Zielerreichung der Ziele aus der Zielvereinbarung gekoppelt seien, wie Interviewpersonen des zKT-Strangs erläuterten. Im gE-Strang hingegen gebe es die variable Vergütung über LEDi für diejenigen Führungskräfte, die Angestellte der BA seien. Zwar stehe LEDi bei den Führungskräften in einem engen Zusammenhang zur Zielsteuerung, da K2 und K3 in der LEDi-Vereinbarung der gE-Geschäftsführungen enthalten seien. Inwiefern sich dies tatsächlich auf die Motivation zur Zielerreichung auswirke, sei innerhalb der BA umstritten, wie eine überregionale Vertretung des gE-Strangs ausführte. Mehrere Interviewpersonen sahen – mit Bezug auf die variable Vergütung aus LEDi – die Anreize als begrenzt an.⁷¹ Ungeachtet dessen ist aufgrund der Tatsache, dass dieser Mechanismus nur für einen bestimmten Personenkreis überhaupt greift (denn für kommunale Mitarbeitende der gE gebe es den LEDi-Prozess nicht), der finanzielle Anreiz aus Sicht des Forschungskonsortiums ohnehin höchstens als selektiv steuerungsrelevant für die SGB II Zielsteuerung anzusehen. Einzelne Interviewpersonen vertraten sogar die Auffassung, dass LEDi oder LOB grundsätzlich nicht als Anreizmechanismen angesehen werden könnten und dass es auch keine anderen äußeren Anreizmechanismen gebe. Vielmehr bedürfe es einer „intrinsischen“ oder „inneren“ Motivation bzw. des „guten Willens“ zur Zielerreichung.

Als zentral für das Funktionieren der Zielsteuerung wurde von mehreren Interviewpersonen der überregionalen Ebene die Nachhaltung in festen Gesprächsformaten benannt. Anhand der explorativen Interviews lässt sich nachzeichnen, dass zwischen den Zielvereinbarungspartnern entsprechend der Kaskade der Zielvereinbarungen auf den unterschiedlichen Ebenen – in fester Regelmäßigkeit sowie zum Teil auch anlassbezogen – Gesprächsformate zur Nachhaltung der Zielerreichung stattfinden. Über die Nachhaltung erfolge eine strukturierte Betrachtung der Entwicklungen im Hinblick darauf, ob das Vereinbarte umgesetzt werde und ob die gesetzten Ziele erreicht würden. Für den zKT-Strang wurde ausgeführt, dass die Nachhaltungsgespräche auf den unterschiedlichen Ebenen (d. h. zwischen dem BMAS und den Ländern im Rahmen des DZE sowie zwischen den Ländern und zKT) jeweils aufeinander aufbauten: So fänden die Gespräche zwischen Ländern und zKT i. d. R. zeitlich kurz vor den DZE statt, so dass die Länder die Informationen aus den zKT-Gesprächen mit in die DZE nehmen könnten. Die DZE wiederum lösten eine Kaskade an

⁷¹ Begründet wurde dies damit, dass die Höhe der variablen Vergütung gering sei und dass diese ohnehin praktisch immer ausgeschüttet werde, da die Bewertung sich aus mehreren Komponenten zusammensetze, wovon die Zielerreichung nur eine sei; zudem erhalte man auch bei geringer Zielverfehlung noch eine – zwar ggf. geringere – variable Vergütung. Lediglich eine Interviewperson – aus dem gE-Strang – schätzte die variable Vergütung als relevant ein, jedoch nur für außertariflich Beschäftigte der BA, da für diese die Ausschüttung eine ‚relevante‘ Höhe habe.

Folgegesprächen aus – wenn bestimmte Fehlentwicklungen in den DZE thematisiert würden, suche das Land im Nachgang das Gespräch mit der oder den betroffenen zKT.⁷²

Innerhalb der Organisation der BA werde das Format der Nachhaltegespräche „Managementdialog“ genannt. Die Zentrale führe Managementdialoge regelmäßig mit den Regionaldirektionen, die Regionaldirektionen regelmäßig mit den Agenturen für Arbeit und die Agenturen für Arbeit ihrerseits regelmäßig mit den gE. Die Informationen aus Managementdialogen würden jeweils in die Dialoge auf der nächsthöheren Ebene eingebracht.

Gegenläufige Interessen oder Konflikte, die sich aus der gemeinsamen Analyse der Zielvereinbarungspartner ergeben könnten, wurden weder von Interviewpersonen des zKT-Strangs, noch aus dem gE-Strang thematisiert, vielmehr wurde betont, dass die unterschiedlichen Perspektiven und Erfahrungswerte, die die beteiligten Zielvereinbarungspartner einbrächten, einen Mehrwert darstellten. Die Art und Weise, mit der die Zielnachhaltungsgespräche von der jeweils übergeordneten Ebene gestaltet werde, könne die Motivation der jeweils ‚untergeordneten‘ Zielsteuerungspartei erhöhen: Zentral sei eine „Vertrauenskultur“ (EXA1, 49) zwischen den Zielvereinbarungspartnern. So sei es förderlich, wenn die Gespräche zwischen Jobcentern und der Zielvereinbarungsinstanz (also Agenturen für Arbeit respektive Bundesland) in einer vertrauensvollen Atmosphäre kooperativ, dialogisch und ohne Druck geführt würden und die Gesprächsgrundlagen (Daten) für alle transparent und somit nachvollziehbar seien. Diese Einschätzung findet sich bei Akteur*innen beider Stränge und sowohl bei überregionalen als auch regionalen Interviewpersonen. In den Nachhaltigungsgesprächen sei, wie insbesondere interviewte Personen des zKT-Strangs, aber auch einzelne Interviewpersonen des gE-Strangs (sowohl auf der überregionalen Ebene als auch auf Ebene der Jobcentern selbst) hervorhoben, der Aspekt des gemeinsamen Lernens und der gemeinsamen Weiterentwicklung wichtig, der sich aus der gemeinsamen Befassung mit den Entwicklungen und der gemeinsamen Suche nach Lösungen ergebe. Dazu passt die Darstellung der Interviewpersonen beider Stränge der Zielsteuerung auf überregionaler Ebene, dass die Kennzahlen zwar den Ausgangspunkt der Nachhaltigkeit darstellten und eine wichtige Bedeutung hätten.⁷³ Diese würden aber nicht für sich, sondern immer unter Berücksichtigung des Kontexts und der Entstehungshintergründe analysiert. Dabei werde – so geht es aus den Interviews mit Vertretungen der überregionalen Ebenen beider Stränge hervor – auch auf Umsetzungsprozesse und -qualität eingegangen, wie folgendes Zitat einer Führungskraft auf überregionaler Ebene exemplarisch für den gE-Strang zeigt:

Zitat: Wir werden nicht von den Zahlen weggehen. Die Frage ist, wie man mit den Zahlen umgeht. [...] ob ich sage, okay, offensichtlich haben Sie sich mehr vorgenommen. Sie sind jetzt da noch nicht. Was waren denn so die Hintergründe? Was ist denn da operativ passiert am Markt? Gibt es da Erklärungsansätze? [...] Also das ist ja eine ganz andere Herangehensweise als einfach stumpf zu sagen, bring mir die Quote. (EXD8, 50).

Dieser Umgang mit den Zahlen sei im gE-Strang Ergebnis einer in den letzten drei bis fünf Jahren erfolgten Entwicklung innerhalb der „BA-Welt“ weg von einer reinen Zahlenbetrachtung, hin zu einer inhaltlichen Diskussion, für welche die Zahlen zwar nach wie vor wichtig seien (nicht zuletzt vor dem

⁷² Die Zielnachhaltung erfolge auf (aggregierter zKT-) Landesebene, aber diskutiert werde auch auf zKT-Ebene, da Zielverfehlungen meist „einzelne Entwicklungen“ seien, die von einzelnen oder jedenfalls nicht allen zKT getrieben würden.

⁷³ Gemeint sind sowohl die Kennzahlen K2 und K3 als auch zugehörige Ergänzungsgrößen sowie weitere ‚Untergrößen‘. Die oben dargestellte herausragende Bedeutung der Ziele, die mit den Kennzahlen K2 und K3 untersetzt sind, spiegelt sich also in einer hohen Gewichtung dieser Kennzahlen in der Nachhaltigkeit.

Hintergrund der Steuergelderbewirtschaftung), aber nunmehr den Ausgangspunkt darstellten, wie mehrere Interviewpersonen erläutern.⁷⁴

Inwiefern das Zielsteuerungssystem auf der Jobcenterebene Handlungsrelevanz entfaltet, ließ sich anhand der geführten explorativen Interviews noch nicht fundiert abschätzen. Es zeichnete sich ab, dass in der Fläche Unterschiede bestehen. Beispielsweise liegen aus den Interviews mit Vertretungen der überregionalen Ebene Hinweise darauf vor, dass die direkte Handlungsrelevanz möglicherweise nur bis zur Teamleitungsebene gegeben ist und dass für die Fachkräfte die Handlungsrelevanz gering ausgeprägt ist bzw. vermittelt über die Teamleitungen erfolgt. In den Interviews bei den in die Exploration einbezogenen Jobcentern wurde der Stellenwert der Ziele für das Handeln relativiert. Der Fokus liege auf der inhaltlichen Arbeit. Letztlich stehe dies aber im Einklang mit der Verfolgung der Kennzahlen aus der Zielvereinbarung, wie sich bspw. aus dem folgenden Zitat schließen lässt:

Zitat: Dass es nicht mein Schwerpunkt ist mein Haus zu führen, indem ich jeden Tag auf Zahlen zeige. Sondern wir wollen unsere Arbeit möglichst gut machen und wenn wir sie gut machen mit vielen verschiedenen Mitteln, mit vielen verschiedenen Werkzeugen, dann werden am Ende auch die Zahlen gut sein. (EXJ4, 23)

6.2.2 Gleichstellung in der Zielsteuerung

Gleichstellung sei seit 2018 als Schwerpunkt in die SGB II-Zielsteuerung aufgenommen worden, zuerst als Schwerpunkt des BMAS und seit 2019 als bundesweiter Schwerpunkt. Dies bedeute, wie in einem der Interviews ausgeführt wurde, dass ein entsprechendes Ziel in die Musterzielvereinbarung, die jährlich in der AG-Steuerung des BLA abgestimmt werde, aufgenommen wurde. Die Musterzielvereinbarung enthält den Wortlaut für die länderspezifischen Zielvereinbarungen zwischen dem BMAS und den einzelnen Bundesländern und dient auch als Orientierung für die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA (siehe Abschnitt 5.2.2.1). Bei der Aushandlung der Zielvereinbarungen zwischen BMAS und BA respektive zwischen BMAS und den Ländern erfolgten dann mitunter individuelle Anpassungen im Vergleich zu der Formulierung in der Musterzielvereinbarung.

Die Einschätzungen in den Interviews auf überregionaler Ebene zur Stärke der Verankerung von Gleichstellung im Zielsteuerungssystem des SGB II lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass Gleichstellung schwach verankert sei. Dies wird von Vertretungen beider Zielsteuerungsstränge insbesondere damit begründet, dass Gleichstellung zwar in den Zielvereinbarungen auf überregionaler Ebene – und somit formal – enthalten sei, aber dort lediglich als Schwerpunkt. Wie bereits ausgeführt (siehe Abschnitt 6.2.1), haben die Schwerpunkte der Zielvereinbarung nach Einschätzung der Interviewpersonen gegenüber den Zielen, die mit einer quantifizierten Kennzahl verbunden sind, eine untergeordnete Bedeutung. Dies zeige sich bspw. darin, dass Gleichstellung nicht im Zielwertfindungsprozess berücksichtigt werden müsse, da keine Operationalisierung über eine Kennzahl gefordert werde, wie eine Interviewperson aus dem zkt-Strang erläuterte:

Zitat: Also, es [*der Schwerpunkt Gleichstellung*] ist ja noch nicht in der Zielwertfindung, beziehungsweise in der Angebotswertfindung verankert. Es findet aktuell ja nur, in Anführungsstrichen, nur inhaltlich statt. (EXI3, 64)

⁷⁴ Diese Entwicklung zeigt sich entsprechend der Interviewaussagen nicht nur in der Nachhaltung, sondern auch in den Zielplanungsprozessen.

Was diese Interviewperson mit Bezug auf den zkt-Strang als ‚inhaltliches Stattfinden‘ von Gleichstellung umschrieb, gebe es nach Einschätzung anderer Interviewpersonen im gE-Strang nur in begrenztem Umfang. Ob Themen, die jenseits der mit Kennzahlen operationalisierten Ziele im Zielsteuerungssystem verankert seien, in den Jobcentern berücksichtigt würden, hänge davon ab, inwiefern diese von den übergeordneten Ebenen kontinuierlich und dauerhaft mit „Impulsen“ – etwa die systematische Setzung des Themas und eine kommunikative Priorisierung – unterlegt würden. Dies sei in der Vergangenheit beim Thema Gleichstellung selten der Fall gewesen. Eine durchgängige Steuerung über die Kaskade von BA-Zentrale bis hin zu den gE habe es bislang nicht gegeben, vielmehr werde das Thema nur punktuell und in Abhängigkeit vom Interesse der jeweils handelnden Akteur*innen aufgegriffen. Dies zeigt sich anhand der Interviews auch für die Behandlung von Gleichstellung in den Nachhaltigungsgesprächen: Gleichstellung ist demnach in den Gesprächsformaten zwischen den Zielvereinbarungspartnern nicht auf allen Ebenen systematischer Bestandteil der Nachhaltigkeit: In den DZE (zwischen BMAS und Ländern) und den ZED (zwischen BMAS und BA-Zentrale) werde Gleichstellung berücksichtigt, insbesondere indem die Entwicklungen von K2 (d. h. Integrationen) nach Geschlecht differenziert betrachtet würden. Dies scheint entsprechend der Ausführungen in den Interviews auf überregionaler Ebene auf die Initiative des BMAS zurückzugehen. Im gE-Strang, d. h. in der Kaskade der Managementdialoge (Zielnachhaltungsgespräche innerhalb der BA), werde Gleichstellung hingegen nur dann thematisiert, wenn einer der Zielvereinbarungspartner das Thema auf die Agenda setze. Denn es werde im Grundsatz nur das nachgehalten, was „übergeordnetes Ziel“ (EXE6, 52) sei. Gleichstellung gehöre – wie bereits dargestellt (siehe oben) – nicht zu den übergeordneten Zielen. Daher sei der Stellenwert, den Gleichstellung im Vergleich zu den Kennzahlen K2 und K3 in den Managementdialogen einnehme, geringer bzw. es werde seltener thematisiert. Bezug genommen wurde hierbei auf die Dialoge zwischen Regionaldirektion und BA-Zentrale sowie zwischen Regionaldirektion und Agenturen für Arbeit). Aus einem Interview liegen Hinweise darauf vor, dass in der Nachhaltigkeit zwischen Regionaldirektion und Agenturen für Arbeit die Entwicklung von K2 differenziert nach Geschlecht dann betrachtet würde, wenn das Ziel K2 insgesamt verfehlt werde. In diesen Fällen dient demnach die Fokussierung auf Unterschieden nach dem Geschlecht der Ursachensuche für die Nichterreichung des quantifizierten K2-Zielwerts. Bei Zielerreichung („Ampel auf Grün“, EXE5, 37) bestehe entsprechend auch keine Notwendigkeit, weiter zu differenzieren. Denn differenziertere Analysen – etwa nach Geschlecht – könnten dazu führen, dass Problematiken sichtbar würden, welche die eigentlich positiv ausfallende Gesamtbewertung gefährden könnten.

Detaillierte, nach Geschlecht differenzierte Analysen der Daten zu den Kennzahlen und weiterer Monitoringgrößen würden darüber hinaus die BCA vornehmen. Die BCA seien allerdings nicht an den Managementdialogen beteiligt. Ein*e interviewte*r BCA berichtete, dass er*sie, wenn anhand der Datenauswertungen Auffälligkeiten deutlich würden, an die Führungskraft herantrete. Da die Führungskraft dem Thema Gleichstellung „offen“ gegenüberstehe, bringe diese das Thema in die Gespräche ein. Dieses Beispiel illustriert, dass immer dann, wenn formelle Regelungen bzgl. der Thematisierung von Gleichstellung nicht vorhanden sind, persönliche Einstellungen zum Tragen kommen. Nur, wenn die Führungskraft, wie in dem geschilderten Beispiel, dem Thema eine entsprechende Wichtigkeit beimisst, wird es Teil der Agenda der Nachhaltigkeitsgespräche.

Zwischen Agenturen für Arbeit und gE sei Gleichstellung nur dann durchgängiges Thema der Managementdialoge, wenn ein entsprechendes lokales Ziel in die Zielvereinbarung aufgenommen wurde.⁷⁵ Denn die Ziele aus der Zielvereinbarung würden „automatisch“ in der Nachhaltigkeit thematisiert. Auf die Nachhaltigkeit zwischen Regionaldirektion und Agenturen für Arbeit habe dies

⁷⁵ Aus der Dokumentenanalyse ist bekannt, dass dies nur bei einem kleinen Teil der gE zutrifft (siehe Abschnitt 5.3.3.1)

jedoch keinen Einfluss, denn die Regionaldirektion überlasse die Nachhaltung der lokalen Ziele den Partnern auf lokaler Ebene, d. h. gE und Agenturen für Arbeit.

Die Frauenzielförderquote gemäß § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II, der auf § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III verweist, ist entsprechend der Aussagen der Interviewpersonen in den explorativen Interviews keine für die Steuerung von Gleichstellung in den Jobcentern relevante Größe. Sie hat demnach auch nicht den Stellenwert eines Ziels im Rahmen des Zielsteuerungssystems. Die Quote, die sich aus dem gesetzlichen Auftrag zur Mindestbeteiligung von Frauen an Fördermaßnahmen ergibt, führe vielmehr ein „Eigenleben“ (EXI3, 100) und wurde von den Interviewpersonen nicht als ein Gleichstellungsziel aufgefasst. Die Quote sei auch nicht systematischer Teil der Nachhaltung im Rahmen der Zielsteuerung, wie mehrere Interviewpersonen beider Stränge der Zielsteuerung der überregionalen Ebene erläuterten. Verwendet würde die Quote vornehmlich von den BCA.

Vor dem Hintergrund der Aussagen einer Interviewperson aus dem Controlling lässt sich die oben genannte Einordnung, dass die Frauenzielförderquote ein „Eigenleben“ führe, auch damit erklären, dass die Berechnungslogik im Vergleich zur Berechnungslogik der üblichen Auswertungen, die das Controlling der BA anfertige, „ungewöhnlich“ sei (EXE7, Pos. 65).⁷⁶ Darüber hinaus, so wurde von einer anderen Interviewperson der überregionalen Ebene ausgeführt, werde die Interpretation der Quote dadurch erschwert, dass Teilnahmen an vielen Landes- und auch ESF-Maßnahmen aus technischen Gründen nicht in die Berechnung der Frauenzielförderquote einfließen und somit die Quote nicht unbedingt die tatsächliche Situation abbilde. Daher müsse ohnehin der Anteil der Frauen an allen Maßnahmen ergänzend hinzugezogen werden, die auch diese Maßnahmen erfassten.

Für Steuerungszwecke hinsichtlich Maßnahmenteilnahmen würden, wie andere Interviewpersonen der überregionalen Ebene ausführten, von den Controllingabteilungen nicht die Frauenzielförderquote, sondern Eintritte in Maßnahmen ausgewertet. Hinsichtlich der Frage, ob Maßnahmenteilnahmen geschlechterdifferenziert in der Nachhaltung analysiert würden, gab es unterschiedliche Aussagen aus dem gE-Strang. Einerseits wurde von überregionaler Ebene ausgeführt, dass Auswertungen der Eintritte die Grundlage für die Thematisierung der Beteiligung von Frauen an Maßnahmen bildeten. Andererseits wurde – ebenfalls auf überregionaler Ebene – erläutert, dass Maßnahmeneintritte vom Controlling nur anlassbezogen (auf entsprechende Nachfrage hin) nach Geschlecht differenziert aufbereitet würden, nicht aber systematisch und regelmäßig.

Zusammenfassend wird Gleichstellung also innerhalb der BA in der Nachhaltung nicht systematisch thematisiert, in den ZED zwischen BMAS und BA-Zentrale hingegen schon (mit Fokus auf geschlechterdifferenzierte Integrationsquoten). Unklar bleibt, auf welcher Grundlage die BA-Zentrale die Geschlechterdifferenzierung mit dem BMAS bespricht, da sie – zumindest deutet das Interviewmaterial darauf hin – die Kaskade der Managementdialoge innerhalb der Organisation nicht systematisch nutzt, um sich über Umsetzungsprozesse und -qualität bzgl. der Umsetzung von Gleichstellung informieren zu lassen.

⁷⁶ Die Berechnung folgt der Formel: „Mindestbeteiligung der Frauen (in Prozent) = Zähler / Nenner (jeweils über einen gleitenden 12-Monatszeitraum) * 100.

Zähler: Anteil der Frauen an den Arbeitslosen nach dem Rechtskreis multipliziert mit der rechtskreisanteiligen Arbeitslosenquote Frauen.

Nenner: Summe aus dem Anteil der Frauen an den Arbeitslosen nach dem Rechtskreis multipliziert mit der rechtskreisanteiligen Arbeitslosenquote Frauen und dem Anteil der Männer an den Arbeitslosen nach dem Rechtskreis multipliziert mit der rechtskreisanteiligen Arbeitslosenquote Männer.“ (Statistik der BA, 2022).

Interviewpersonen aus dem zkt-Strang in dem für die Exploration gewählten Bundesland berichteten, dass Gleichstellungsthemen in der Nachhaltigkeit zwischen dem Land und den zkt ausführlich thematisiert würden, weil dies dem Land ein wichtiges Anliegen sei. Aus der Dokumentenanalyse der Zielvereinbarungen für das Jahr 2021 ist bekannt, dass alle Länder mit den zkt Gleichstellungsziele vereinbart haben (siehe Abschnitt 5.3.3.2). Welche Rolle diese in der Nachhaltigkeit der anderen Länder einnehmen, lässt sich auf Grundlage der explorativen Interviews nicht beantworten.

Die schwache Verankerung von Gleichstellung im Zielsteuerungssystem wurde von anderen Interviewpersonen darüber hinaus auch darauf zurückgeführt, dass die gleichstellungspolitische Zielstellung zu allgemein formuliert und damit zu wenig anschlussfähig an die operative Praxis sei sowie, dass Gleichstellung in der Zielsteuerung noch nicht lange genug verfolgt würde. Es brauche Zeit, bis ein neues Thema vor Ort seinen Niederschlag finde.

Während – wie dargestellt – nach weitgehend einhelliger Einschätzung der Interviewpersonen der überregionalen Ebene Gleichstellung in der Zielsteuerung schwach verankert ist, so zeigen sich im Interviewmaterial dennoch Hinweise darauf, dass Steuerungsimpulse von der Aufnahme des Gleichstellungsschwerpunkts in die Zielsteuerung ausgingen: Von überregionalen Akteur*innen wurde berichtet, dass davon beispielsweise eine gewisse Sensibilisierung für das Thema Gleichstellung und eine gewisse steuernde Wirkung ausgegangen seien. Anhand der Aussagen aus einem in die Interviews einbezogenen zkt lässt sich dies bestätigen: Es wurde berichtet, dass es kein gleichstellungspolitisches Ziel im Jobcenter gegeben hätte, wenn nicht der Impuls dazu vom Land gekommen wäre. Das Ziel habe zu einer Intensivierung der – bereits vorhandenen – Gleichstellungsbemühungen geführt, etwa zu (weiteren) Gender-Schulungen für Fachkräfte.

Da ein Großteil der Interviewpersonen zum Zeitpunkt der Interviews bereits darüber informiert war, dass die BA-Zentrale die Einführung der nach Geschlecht differenzierten Beplanung von K2 im gE-Strang der Zielsteuerung vorbereitete (siehe Abschnitt 6.1), wurde diese Entwicklung von mehr als der Hälfte der Interviewpersonen auf die Frage hin thematisiert, wie das Zielsteuerungssystem verändert werden könne, um Gleichstellung stärker zu verankern. Befürworter*innen und Skeptiker*innen finden sich sowohl unter den Vertretungen des gE- als auch des zkt-Strangs und hier jeweils auch auf den unterschiedlichen Funktionsebenen. Eine Vielzahl der Interviewpersonen befürwortete eine geschlechterdifferenzierte Ausweisung der gesetzlichen Kennzahlen. Dies erhöhe die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Leitungsebene mit dem Thema beschäftige und einen entsprechenden Prozess innerhalb des Jobcenters in Gang setze. Zudem Sorge es für eine dauerhafte Präsenz des Themas. Die Diskussionen um Gleichstellung stützten sich damit auf Fakten, da das Thema Gleichstellung über die geschlechterdifferenzierte Beplanung von K2 nicht nur systematischer, sondern auch kennzahlengestützt erfolgen könne. Man müsse sich dann nicht aktiv dafür entscheiden, die – auch bisher schon vorhandenen – nach Geschlecht differenzierten Zahlen zu analysieren, sondern sei gezwungen, dies zu tun, wie eine Interviewperson der überregionalen Ebene erläuterte:

Zitat: [Wenn] ich natürlich das plakativ immer wieder habe und das wirklich als obersten Zielwert habe, den ich beplanen muss, den ich nachhalten muss, dann bin ich natürlich in der Situation, dass ich auch immer auf die Geschlechter schaue. Im Moment ist es in der Tat so, wenn ich natürlich eine übergeordnete IQ [Anm.: Integrationsquote] habe, die nicht geschlechterdifferenziert ist, dann muss ich selber die Entscheidung als Haus treffen. [...] Also es gibt natürlich Integrationsquoten für alle möglichen Fokusgruppen, auch geschlechterdifferenziert. Die sind alle da. Also ich kann es machen. Aber ich muss es bewusst tun. Und ich muss mich bewusst dafür entscheiden. (EXE6, 34)

Ein Kernargument der Interviewpersonen, die die geschlechterdifferenzierte Bepanung von K2 nicht befürworteten bzw. dem skeptisch gegenüberstanden, ist die Befürchtung, dass das Zielsystem dadurch zu ausdifferenziert werde und Unübersichtlichkeit drohe. Es reiche nach Meinung dieser Interviewpersonen aus, wenn die Wichtigkeit von Gleichstellung seitens der Führungsebenen stärker thematisiert, bzw. die Motivation für die Umsetzung von Gleichstellung bei den handelnden Akteur*innen geschaffen werde.

Als gänzlich anderer Vorschlag wurde in einem Interview im Rahmen der gegebenen Kennzahlensteuerung (ohne Differenzierung nach dem Geschlecht) vorgeschlagen, eine unterschiedliche Gewichtung von Integrationen einzuführen. So könnten bspw. Integrationen von Frauen aus kinderreichen BG, die häufig mit einem höheren Ressourceneinsatz verbunden seien, höher gewichtet werden, als Integrationen von Männern aus Single-BG.

6.2.3 Externe Einflussfaktoren auf die Erreichung von gleichstellungspolitischen Zielen

In den Interviews bestand Konsens darüber, dass auch externe Faktoren einen Einfluss darauf nehmen, inwieweit die Jobcenter gleichstellungspolitische Ziele erreichen können. Bezüglich der Nennung von externen Einflussfaktoren lassen sich keine systematischen Unterschiede feststellen zwischen Interviews mit Personen aus dem zKT-Strang und gE-Strang oder Interviews mit Personen verschiedener Ebenen. Von den Interviewpersonen genannte externe Faktoren, die die Integrationsquoten von Frauen beeinflussen, waren zum einen regionale Faktoren wie die Arbeitsmarktsituation und die Branchenstruktur, die Kinderbetreuungs- und Pflegeinfrastruktur sowie der ÖPNV. Zum anderen wurden die Struktur der ELB und die vorhandenen Ressourcen der Jobcenter thematisiert. Des Weiteren wurde auf vorherrschende Rollenbilder bei ELB, aber auch bei Mitarbeitenden der Jobcenter und nicht zuletzt auch bei Arbeitgebern verwiesen. Als temporärer externer Einflussfaktor wurden Auswirkungen der Corona-Pandemie benannt.

Unterschiedlich waren die Einschätzungen dahingehend, ob die festgestellten Rahmenbedingungen als gegeben und unveränderlich hinzunehmen seien oder ob die Jobcenter Handlungsspielräume hätten und nutzten, d. h. ob sie Strategien entwickelten, um auf die Veränderung dieser Rahmenbedingungen hinzuwirken. Im Folgenden werden in den Interviews benannte Handlungsspielräume und -grenzen dargestellt.

Mit Bezug auf die Arbeitsmarktsituation und Branchenstruktur vor Ort wurde ausgeführt, dass Frauen generell geringere Chancen hätten, in männerdominierten Branchen eine Stelle zu finden. Dies erschwere es Jobcentern in entsprechenden Regionen, mehr Frauen zu integrieren. Möglichkeiten der Jobcenter, hierauf Einfluss zu nehmen, wurden nicht benannt. Arbeitsmärkte mit vielen Saisonarbeitsplätzen wie bspw. im Tourismussektor könnten laut einer Interviewperson Fehlanreize für das Vermittlungshandeln setzen, wenn schnelle Integrationen von Frauen in befristete Beschäftigungsverhältnisse bevorzugt würden gegenüber Weiterqualifizierungen, über die eine nachhaltige Erwerbssituation wahrscheinlicher werde.

Hinsichtlich der Kinderbetreuungssituation sowie der Pflegeinfrastruktur wurde ausgeführt, dass diese sich zwar regional unterscheiden, häufig aber negativ auf die Integration von Frauen durch die Jobcenter wirke. Beispielsweise würden in manchen Kommunen, in denen das Angebot an Kinderbetreuungsplätzen besonders knapp sei, Betreuungsplätze vorrangig an Kinder bereits erwerbstätiger Personen vergeben, was eine Integration von ELB, die für die Arbeitsaufnahme auf eine Kinderbetreuung angewiesen sind, verhindern oder verzögern könne. Gewisse Handlungs- bzw. Einflussmöglichkeiten der Jobcenter wurden hier von überregionalen Interviewpersonen gesehen: So

könnten die Jobcenter durch Netzwerkarbeit und in Zusammenarbeit mit kommunalen Partnern darauf einwirken, die Situation für die ELB der Jobcenter zu verbessern. Beispielsweise führte eine Interviewperson auf der lokalen Ebene aus, dass in konkreten Fällen, in denen kurzfristig Betreuungsplätze für Kinder – sei es im Kindergarten- oder Schulalter – benötigt würden, das Jobcenter mit den jeweils relevanten Akteuren das Gespräch suche, mit dem Ziel, gemeinsam eine Lösung zu erarbeiten.

Der ÖPNV bzw. schlechte Mobilitätsvoraussetzungen wirkten sich insbesondere im ländlichen Raum erschwerend auf Integrationen von Frauen aus, wie von Interviewpersonen der lokalen Ebene ausgeführt wurde. Aufgrund schlechter Taktungen von Busverbindungen aus der „Peripherie“ in Kreisstädte sei es für Frauen, die häufiger als Männer über kein eigenes Auto oder gar keinen Führerschein verfügten, erschwert, beispielsweise an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen. Jobcenter sollten, so führte eine Interviewperson aus, beispielsweise Maßnahmen in kreisangehörigen Gemeinden anbieten oder punktuell Mobilität fördern, um die Teilnahme für Frauen zu erleichtern. Auch digitale Angebote wären als Alternative denkbar, wurde ausgeführt, jedoch sei hierfür eine stabile Internetverbindung eine Voraussetzung – und diese sei im ländlichen Raum nicht immer gegeben. Die Einflussmöglichkeiten der Jobcenter seien daher begrenzt, wie eine Interviewperson der lokalen Ebene ausführte:

Zitat: Also wir können die wunderbarsten Dinge erfinden und anbieten, aber wenn unsere Klientel diese Orte nicht aufsuchen kann, sei es nun mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder auch mit stabilen Internetverbindungen, dann ist das alles für die Katze. (EXL6, 9).

Primär von Interviewpersonen der lokalen Ebene wurde zudem ausgeführt, dass die Höhe des Anteils der integrierten Frauen in einem Jobcenter auch mit der Struktur der ELB zusammenhänge. So wirke sich beispielsweise ein hoher Anteil von Frauen in Elternzeit gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II an den ELB eines Jobcenters negativ auf die allgemeine Integrationsquote des Jobcenters und speziell auf die Integrationsquote von Frauen aus.

Auch die finanzielle Situation der Jobcenter spiele eine Rolle für die Erreichung von Gleichstellungszielen. Würden bspw. über ESF-Programme zusätzliche Ressourcen für spezielle Programme für Frauen bereitgestellt, könne sich das positiv auf die Integrationszahlen von Frauen auswirken.

Aus den explorativen Interviews wurde darüber hinaus deutlich, dass die Interviewpersonen Geschlechterrollenbilder, die in der Gesellschaft verankert sind, als einen weiteren wichtigen Einflussfaktor für die Erreichung von gleichstellungspolitischen Zielen der Jobcenter betrachten. Geschlechterrollenbilder könnten die Erreichung von Gleichstellungszielen durch die Jobcenter dabei auf verschiedenen Wegen beeinflussen: Wünsche der ELB, Präferenzen der Arbeitgeber bei der Einstellung von Arbeitnehmer*innen, sowie Rollenbilder der Mitarbeitenden der Jobcenter.

Geschlechterrollenbilder, die in der Gesellschaft verbreitet sind, könnten laut einer Interviewperson zunächst über die Mitarbeitenden der Jobcenter die Erreichung von Gleichstellungszielen beeinflussen. Wenn Mitarbeitende des Jobcenters selbst traditionelle Geschlechterrollenbilder hätten, so könne das zur Folge haben, dass in Beratung und Vermittlung vorrangig Männer aktiviert würden. Während die Rollenbilder von Mitarbeitenden der Jobcenter nur punktuell thematisiert wurden, benannte mehr als die Hälfte der Interviewpersonen – darunter Vertretungen beider Stränge und regionale wie überregionale Akteur*innen – explizit das Thema Rollenbilder der ELB als Einflussfaktor auf die Erreichung von Gleichstellungszielen. Demnach habe ein Teil der ELB ein

traditionelles Geschlechterrollenbild, das der Integration von Frauen in den Arbeitsmarkt entgegenstehe. Besonders häufig bezog sich diese Aussage auf ländliche Regionen in Westdeutschland sowie auf Frauen bzw. Familien mit Migrations- und insbesondere mit Fluchthintergrund. Häufig wurde dabei für die beiden genannten Gruppen die Einschätzung wiedergegeben, dass diese Frauen und ihre Familien ein besonders traditionelles Geschlechterrollenbild hätten. Diese Rollenbilder, so wurde ausgeführt, stellten die Fachkräfte mitunter vor die Herausforderung, einerseits die damit verbundenen Wünsche der ELB zu berücksichtigen und andererseits gleichzeitig die Ziele des SGB II zu verfolgen.

Einzelne Interviewpersonen der überregionalen Ebene gingen darüber hinaus darauf ein, dass auch die Geschlechterrollenbilder der Arbeitgeber eine wichtige Rolle für die Erreichung von Gleichstellungszielen durch die Jobcenter spielten. Arbeitgeber hätten oftmals traditionelle Geschlechterrollenbilder, die dazu führten, dass auch bei gleicher Qualifikation bevorzugt Männer eingestellt würden.

Traditionelle Rollenbilder zu überwinden sei laut einigen Interviewpersonen keine Aufgabe des Jobcenters, sondern vielmehr eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Ansprüche und Erwartungen an Jobcenter bezüglich der Einwirkung auf gesellschaftliche Rollenbilder dürften daher, so eine Interviewperson der überregionalen Ebene, nicht zu hoch gesetzt werden.

Die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie sind ein weiterer Faktor, der von den Interviewpersonen als relevanter Einflussfaktor auf die Erreichung von Gleichstellungszielen thematisiert wurde. Einige Interviewpersonen vertraten die Position, dass seit Beginn der Pandemie die Erreichung von Gleichstellungszielen in den Jobcentern eine geringere Priorität gehabt habe als zuvor. Demnach hätten zum einen die schnelle Leistungsgewährung für neue ELB und die Bearbeitung des Kurzarbeitergelds Priorität gehabt, zum anderen die Sicherung des Integrationsfortschritts der ELB. Andere Interviewpersonen hingegen sahen keinen Bedeutungsverlust gleichstellungspolitischer Ziele während der Covid-19-Pandemie.

Mehrere Interviewpersonen thematisierten Auswirkungen der Covid-19-Pandemie für die Gestaltung der Beratungsgespräche, die nun oftmals nicht mehr face-to-face, sondern per Telefon und Videokommunikation stattgefunden hätten. Darüber, ob diese neue Gestaltung der Beratung die Erreichung von Gleichstellungszielen im Sinne der Erreichung (langfristiger) Integrationen in den Arbeitsmarkt positiv oder negativ beeinflusst habe, finden sich in den explorativen Interviews unterschiedliche Einschätzungen. Einerseits hätten die pandemiebedingten Umstellungen Integrationsfortschritte verhindert – weil bspw. Beratungsgespräche aufgrund technischer Probleme nicht stattfinden konnten oder ELB nicht erreichbar waren. Andererseits hätten sich positive Effekte durch die Umstellung der Beratung ergeben: Demnach hätten Frauen und Alleinerziehende von der Umstellung auf Videokommunikation profitiert. Da keine Kinderbetreuung und keine Anfahrt zu organisieren seien, sei der Zugang dieser Personengruppe zu Beratungsgesprächen erleichtert und habe intensiviert werden können. Dies habe nach Aussage einiger Interviewpersonen Integrationsfortschritte ermöglicht.

6.2.4 Organisationale Verankerung und Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung

Ein weiteres Erkenntnisinteresse der explorativen Interviews bezog sich auf die Frage, wie Gleichstellung in der Praxis umgesetzt wird und welche Unterschiede im Verwaltungshandeln der Jobcenter zu beobachten sind. Diese Informationen flossen zum einen in die Entwicklung endogener Auswahlkriterien für die Auswahl der Fallstudienstandorte ein (siehe Abschnitt 7.2.1.5). Z–m anderen

wurden - ausgehend von der Prämisse, dass eine starke organisationale Verankerung von Gleichstellung als durchgängiges Prinzip in Organisationen gute Gleichstellungsergebnisse befördert (siehe Abschnitt 3.2.3) – anhand des Interviewmaterials erste Hinweise zu Gewichtung und Ausformungen der Elemente organisationaler Verankerung herausgearbeitet. Diese wurden bei der Entwicklung der Erhebungsinstrumente für die Fallstudien berücksichtigt und dienten als Grundlage für die weitergehenden Analysen im Zuge der Auswertung der Fallstudien (siehe Abschnitt 7.4.3). Im Folgenden werden diese ersten Befunde bezüglich der organisationalen Verankerung skizziert.

6.2.4.1 Element Führungsverantwortung

In den Interviews bestand weitgehende Einigkeit darüber, dass das Thema Gleichstellung eine Führungsaufgabe sei. Ob bzw. in welcher Form diese Aufgabe wahrgenommen wird, sei, so der Tenor in vielen Interviews, in hohem Maße von persönlichen „Haltungen“ (bspw.: EXE6, 46, EXD8, 34; EXC2, 45) und der „Einstellung“ (bspw. EXD8, 44; EXJ6, 115; EXG6, 37) der Führungskräfte abhängig. Die „Haltung“ bzw. „Einstellung“ sei ein entscheidender Faktor dafür, in welcher Intensität das Thema im Jobcenter verankert sei. Insbesondere der Geschäftsführung, aber auch den weiteren Führungskräften komme eine Vorbildfunktion zu. So sei es bspw. ihre Aufgabe, die Fachkräfte für gleichstellungsorientiertes Handeln zu sensibilisieren, damit die Fachkräfte ihre Arbeit mit ELB nicht von persönlichen Einstellungen beeinflussen ließen. Was genau mit „Haltung“ und „Einstellung“ gemeint ist, blieb in den Interviews allerdings meist vage. Aus den Aussagen einzelner Interviewpersonen lässt sich ableiten, dass eine förderliche Haltung zu Gleichstellung im Kontrast zu einem traditionellen Geschlechterrollenbild steht und dass Führungskräfte mit einer solch förderlichen Haltung Gleichstellung ein – auch persönlich – wichtiges Anliegen ist, für das sie sich engagieren. Eine engagierte Geschäftsführung werde „was Gutes auf die Beine stellen“ (EXC2, 16) – und zwar unabhängig davon, ob es entsprechende Steuerungsimpulse der übergeordneten Ebene gebe oder nicht. Nicht alle Geschäftsführungen seien in diesem Sinne engagiert. Dies könne dazu führen, dass andere, entsprechend „engagierte“ Akteur*innen in den Jobcentern – allen voran die BCA – nur bedingt gleichstellungsfördernde Impulse im Jobcenter setzen könnten, wie folgendes Zitat einer überregionalen Vertretung exemplarisch verdeutlicht:

Zitat: Und wenn der Geschäftsführer das belächelt, dann hat man glaube ich als BCA keine Chance. [...] Alles, was man sagt, wird vielleicht abgeschmettert, dann verpufft das Thema auch. (EXG6, 75)

In einem Interview auf lokaler Ebene wurde es als eine Aufgabe der überregionalen Akteure gesehen, auf die ‚richtige‘ Haltung bei den Jobcenterleitungen hinzuwirken.

6.2.4.2 Element Stellenzuschnitte BCA

Aus den Interviews lässt sich zunächst zusammenfassen, dass von der Ausgestaltung der Position der BCA abhängt, wie stark diese Gleichstellung im Jobcenter befördern könne. Es scheint eine große Bandbreite hinsichtlich zeitlicher Ressourcen, Befugnisse, Aufgabenschwerpunkte, Einbindung in Zielplanung, -steuerung und -nachhaltung und weiterer ‚Rollen‘ der BCA in der Fläche zu geben. Auf überregionaler Ebene zeigt sich, dass bei den dort befragten Akteur*innen Einigkeit darüber besteht, dass die BCA aktiv in die Zielplanungsprozesse der Jobcenter im Zuge der Zielsteuerung einbezogen werden sollten. Zugleich wiesen die Akteur*innen aber darauf hin, dass die Einbeziehung der BCA sowohl in den zKT als auch in den gE tatsächlich sehr unterschiedlich erfolge. Das Spektrum, von dem die Interviewpersonen berichteten, reicht dabei von einer vollständigen Einbindung bis hin zu keiner Einbindung als BCA (d. h. die Einbindung erfolgt nur aufgrund einer weiteren Funktion, welche die BCA innehaben, wie bspw. Teamleitung). Diese Einschätzung lässt sich anhand der geführten

explorativen Interviews auf Jobcenterebene bestätigen, denn die einbezogenen Jobcenter unterschieden sich deutlich in Bezug auf die Einbindung der BCA. Eine Interviewperson von überregionaler Ebene führte kritisch an, dass die BCA-Position allein nicht ausreiche, um Gleichstellung im Jobcenter zu verankern. Stabsstellen wie die BCA-Position würden die Gefahr bergen, dass das Thema Gleichstellung an die BCA delegiert – und damit aus der Führungsverantwortung genommen – werde. Ähnlich argumentierten weitere Interviewpersonen: Die BCA müssten als Expert*innen für Gleichstellung angesehen werden und nicht als Verantwortliche.

Die empirischen Befunde aus den explorativen Interviews zeigen, dass die BCA in ihren Aktivitäten und Tätigkeiten unterschiedliche Schwerpunktsetzungen haben. Während die überregionalen Akteur*innen die Auffassung vertraten, dass die primäre Aufgabe der BCA entsprechend ihrem gesetzlichen Auftrag darin liege, die verschiedenen Funktionsebenen im Jobcenter hinsichtlich Gleichstellungsfragen zu beraten und Handlungsbedarf aufzuzeigen. Die Interviews auf Jobcenterebene zeigen jedoch, dass die BCA-Tätigkeiten tatsächlich davon abweichen können: So könne sich die Tätigkeit der BCA stark auf externe Aktivitäten wie Veranstaltungen (in einem Interview wurde als Beispiel eine Veranstaltung, die sich an Frauen richtet, genannt) und auf externe Netzwerkarbeit mit regionalen Akteuren (hier nannten die Interviewpersonen auch Maßnahmenträger) fokussieren. Darüber hinaus sei auch die Beratung von ELB Teil des Aufgabenspektrums. Auf der anderen Seite könne der Schwerpunkt auch auf internen Aktivitäten liegen wie beispielsweise der Durchführung von Arbeitskreisen oder der Organisation und Durchführung von Schulungen.

Mit welchem Stellenanteil die BCA ihre Aufgaben wahrnehmen können, liege im Entscheidungsbereich des jeweiligen Jobcenters. So könne jedes Jobcenter für sich entscheiden, welchen Stellenumfang die BCA-Position bekomme und ob der/die BCA noch weitere Funktionen ausübe oder ausschließlich als BCA tätig sei. Für die gE-Jobcenter gebe es die Empfehlung, dass die Stelle der BCA mit wenigstens einer halben Stelle zu besetzen sei, wie eine Interviewperson von überregionaler Ebene erläuterte. In einem Interview wurde thematisiert, dass der Umfang der Stelle allein nicht das entscheidende Element sei, sondern dass neben dem Stellenumfang auch Befugnisse vorgesehen werden müssten, damit die BCA gleichstellungsfördernde Impulse im Jobcenter setzen könne.

6.2.4.3 Element Wissensbasis: Genderkompetenzentwicklung sowie Datenauswertungen und Analysen

In Bezug auf das Thema Wissensbasis wurde in den Interviews vorrangig Bezug auf Schulungen für Jobcentermitarbeitende genommen. Kompetenzen für gleichstellungsorientiertes Handeln müssten bei den Fachkräften verankert werden, so lassen sich die Aussagen in den Interviews zusammenfassen, da sie diejenigen seien, die im direkten Kontakt mit ELB stünden. So dürften bspw. die eigenen Rollenbilder keinen Einfluss auf das Handeln der Fachkräfte haben. Die Interviewpersonen beider Stränge der Zielsteuerung waren sich darin einig, dass Schulungen zu Gleichstellungsthemen ein geeignetes Instrument zur Sensibilisierung sein können. Auch der Austausch zwischen BCA und Fachkräften wurde von einzelnen Interviewpersonen als wichtig bezeichnet, um die Fachkräfte für gleichstellungsorientiertes Handeln zu sensibilisieren.

Informationen aus dem Bereich der Statistik wurden von den Interviewpersonen nicht als Instrument zum Kompetenzaufbau eingeordnet. Ausgeführt wurde in einem Interview auf überregionaler Ebene, dass im Intranet in dem Bereich, in dem die für die Planungsphase der Zielwerte relevanten

Dokumente eingestellt würden, im Jahr 2019 eine Unterseite zu Chancengleichheit am Arbeitsmarkt eingerichtet worden sei. Dort seien viele Informationen der Statistik bezüglich Gleichstellung eingestellt oder es werde auf diese verlinkt (bspw. auf das Faktenblatt Gleichstellung). Aber diese bereitgestellten Informationen stünden „in Konkurrenz mit vielen anderen Themen, die nach Aufmerksamkeit heischen“ (EXD7, 85). Standardprodukte der Statistik, die in den Jobcentern genutzt würden („Standardsichten“ in zentralen Vorlagen (EXE7, 75)) seien nicht durchgängig nach Geschlecht differenziert, wie auch andere Interviewpersonen der regionalen und überregionalen Ebene berichteten. Die im Intranet vorliegenden Auswertungen und Produkte würden nach Einschätzung einer Interviewperson jedoch nicht standardmäßig von den Controllingverantwortlichen der Jobcenter genutzt und auch von den Jobcentergeschäftsführungen nicht systematisch nachgefragt. Das Faktenblatt Gleichstellung war den meisten, wenn auch nicht allen Interviewpersonen bekannt. Eine Interviewperson der überregionalen Ebene führte aus, dass das Faktenblatt von den Geschäftsführungen der Jobcenter „sehr dankbar entgegengenommen“ (EXC2, 33) worden sei. Thematisiert wurde als Herausforderung, dass vorliegende Produkte mit Informationen zur Entwicklung nach Geschlecht auch tatsächlich wahrgenommen und genutzt würden. So berichtete eine überregionale Interviewperson, dass sie ein solches Produkt bei einer Veranstaltung mit Jobcenterleitungen vorgestellt habe. Im Anschluss sei sie von den Geschäftsführungen gebeten worden, dieses Produkt zukünftig zur Verfügung zu stellen. Tatsächlich sei es so, dass diese Geschäftsführungen exakt dieses Produkt bereits seit einigen Jahren regelmäßig zugeschickt bekommen hätten. Die Interviewperson resümiert:

Zitat: Also ein Bericht alleine bringt nichts. (EXI3, 86).

6.2.4.4 Element: Formale Verankerung: Strukturen und Prozesse

Die explorativen Interviews, insbesondere jene mit Interviewpersonen auf den überregionalen Ebenen, liefern wenig Erkenntnisse darüber, wie Gleichstellung in den Jobcentern strukturell sowie prozessual verankert ist. Mehrere Interviewpersonen waren der Ansicht, dass Gleichstellung im Jobcenter durch die BCA-Stelle strukturell verankert sei. Deren Aufgabe sei es, das Thema Gleichstellung „hochzuhalten“. Des Weiteren sahen einige Interviewpersonen Gleichstellung auch im operativen Geschäft der Jobcenter verankert, z. B. durch ein Maßnahmenportfolio, das auch Maßnahmen für Frauen beinhalte sowie durch Austauschformate und Arbeitskreise zu Gleichstellung auf allen Ebenen, durch die das Thema präsent gehalten werde. Andere Interviewpersonen äußerten, dass sie speziell auch einen Austausch zwischen BCA und Controlling zum Thema Gleichstellung für sinnvoll erachteten. Durch das Monitoring der Verteilung von Integrationen und Maßnahmeneintritten nach Geschlecht könnten Handlungsnotwendigkeiten für die Umsetzung von Gleichstellung im Jobcenter identifiziert werden.

6.2.4.5 Element Ressourcen

Bezüglich der in den Jobcentern für Gleichstellung eingesetzten Ressourcen lassen sich einige wenige erste Eindrücke aus den explorativen Interviews darstellen. Zentrale personelle Ressource ist die BCA-Position. Die BCA, so wird in einzelnen Interviews bemängelt, verfügten jedoch i. d. R. nicht über ein Budget, um eigenständig Maßnahmen oder Projekte initiieren zu können. Auch gebe es kein eigenes Budget für die Umsetzung von Gleichstellungszielen. Schulungen, und damit auch Schulungen zur Gendersensibilisierung, die – wie zum Element Wissensbasis in Abschnitt 6.2.4.3 dargestellt – als wichtiges Element angesehen werden, müssten aus dem Verwaltungstitel finanziert werden. Die Jobcenter stünden jedoch unter einem gewissen Druck, die Verwaltungskosten möglichst gering zu halten, wie eine Interviewperson der überregionalen Ebene ausführte. Dies gehe letztlich zu Lasten von Aktivitäten hinsichtlich Gleichstellung. Da überdies nicht festgelegt sei, wie

viele Mittel für Gleichstellungsförderung zu verausgaben seien, gebe es entsprechend große Entscheidungsspielräume, wie viele Ressourcen tatsächlich eingesetzt würden. Angesichts zahlreicher Aufgaben der Jobcenter sei es nachvollziehbar, dass zunächst die Pflichtaufgaben („das, was erledigt werden muss“ (EXC1, 61)) erfüllt würden, und erst im nächsten Schritt die noch verbliebenen Mittel für weitere Aufgaben – darunter Gleichstellung – eingesetzt würden. Das Auflegen von Maßnahmen zur Förderung von Zielgruppen (wie bspw. Alleinerziehenden) wurde dabei in den Interviews als verbreitete Strategie zur Umsetzung von Gleichstellung dargestellt (siehe Abschnitt 6.2.4.7). In welchem Umfang dies geschehe, sei von lokalen Schwerpunktssetzungen nicht zuletzt bei der Mittelverteilung abhängig.

6.2.4.6 Element Gleichstellungsziele

Aus der Dokumentenanalyse ist bekannt, dass die zkt Gleichstellungsziele mit dem Land in der Zielvereinbarung festhalten, während die gE nur punktuell entsprechende lokale Ziele mit Gleichstellungsbezug mit den Agenturen vereinbaren (siehe Abschnitt 5.3.3.1). Dies wird von einer Interviewperson, die dem zkt-Strang zuzuordnen ist, bestätigt. In den gE hänge es davon ab, ob die lokalen Zielvereinbarungspartner (d. h. Agenturen, Jobcenter und ggf. Kommunen) ein solches Ziel auf eigene Initiative einbrächten.

In den Jobcentern, die in die Interviews einbezogen waren, scheint es zum Teil zusätzlich zu in der Zielvereinbarung verankerten Zielen mit Gleichstellungsbezug noch jobcenterintern vereinbarte Ziele mit Gleichstellungsbezug zu geben, die nicht in die Jobcenterzielvereinbarungen aufgenommen wurden. Inwiefern diese Ziele eine (andere) Steuerungsdynamik bewirken, lässt sich anhand des Interviewmaterials nicht beantworten. Auffällig ist, dass nicht alle Interviewpersonen der Jobcenterebene auf Nachfrage eindeutig beantworten konnten, ob bzw. welches Gleichstellungsziel es im Jobcenter gibt.

6.2.4.7 Element: Umsetzungsstrategien

In den explorativen Interviews nannten die Interviewpersonen verschiedene Umsetzungsstrategien zur Förderung von Gleichstellung in den Jobcentern. Die gezielte Adressierung von spezifischen Zielgruppen unter den ELB ist laut den Interviewpersonen aller Ebenen und beider Stränge eine weit verbreitete Umsetzungsstrategie der Jobcenter zur Förderung von Gleichstellung. Das bedeute, dass Jobcenter eine spezifische Zielgruppe, die bezüglich der Chancen auf Integrationen in den Arbeitsmarkt benachteiligt erscheine, auswählten und durch verschiedene Aktivitäten gezielt förderten. Personengruppen, die oftmals im Mittelpunkt dieser Aktivitäten stünden, seien Alleinerziehende oder Frauen mit Migrationshintergrund, aber mitunter auch Frauen in BG ohne Kinder. Für die Förderung ausgewählter Zielgruppen würden von den Jobcentern teils auch durch ESF- oder Bundesmittel finanzierte Projekte oder Sonderprogramme eingeworben.

Eine weitere Umsetzungsstrategie zur Förderung von Gleichstellung sei es, so berichteten einige Interviewpersonen, die Beratung in einer Form zu organisieren, die der Erreichung von Gleichstellungszielen förderlich sei. Dies erfolge etwa durch Abordnung von einzelnen Fachkräften oder ganzen Teams speziell für die Beratung und Vermittlung ausgewählter Zielgruppen. Auch die Organisation der Beratung nach BG (d. h. Zuordnung aller Mitglieder einer BG zu einer Fachkraft) oder auch die Etablierung von alternativen Beratungsansätzen für die Beratung und Vermittlung von bestimmten Zielgruppen wurden von Interviewpersonen als mögliche Umsetzungsstrategien für die Förderung von Gleichstellung genannt. Bei diesen Beratungsansätzen könne es sich etwa um die Etablierung eines familienorientierten oder ganzheitlichen Beratungsansatzes handeln.

Eine frühzeitige Ansprache von Frauen in Elternzeit gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II durch Beratung und Vermittlung wurde ebenfalls als mögliche Umsetzungsstrategie zur Förderung von Gleichstellung in den Jobcentern aufgeführt. Ferner wurden die Bereitstellung von Arbeitshilfen für die Fachkräfte sowie Arbeitskreise und die Schulung der Mitarbeitenden zum Thema Gleichstellung als förderlich für die Erreichung von Gleichstellungszielen betrachtet. Auch Kooperationen mit jobcenterexternen Akteuren fanden in den Interviews als Instrument zur Förderung von Gleichstellung Erwähnung. Beispiele dafür seien etwa Kooperationen im Netzwerk mit (kommunalen) Akteuren vor Ort wie z. B. dem Jugendamt oder Bildungsträgern bzw. Kooperationen auf der Landesebene.

6.3 Zentrale Ergebnisse der Exploration und Schlussfolgerungen für die Fallstudien

Die explorativen Interviews haben gezeigt, dass das Zielsteuerungssystem auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen breit akzeptiert und etabliert ist. Deutlich wurde, dass die gesetzlichen Ziele mit den quantifizierten Kennzahlen K2 und K3 aus Sicht der Interviewten die höchste Relevanz haben. Hinsichtlich der Frage, wodurch die Ziele der Zielsteuerung Verbindlichkeit gewinnen, zeigte sich, dass die (formalisierten) Nachhaltigungsgespräche der Zielvereinbarungspartner hierfür zentral sind. Für diese Gespräche wurde herausgestellt, dass eine gemeinsame Analyse und ein gemeinsames Lernen anhand transparenter Daten im Mittelpunkt stehen. Die Bewertung der Zielerreichung erfolgte dabei nicht ausschließlich anhand der Kennzahlen. Vielmehr würden die Ursachen auch im Hinblick auf Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren für den Grad der Zielerreichung mitberücksichtigt.

Schlussfolgerungen für die Fallstudien

Bezüglich des Themas ‚Handlungsrelevanz und Steuerungseinflüsse der Zielsteuerung‘ ergaben sich einerseits offene Fragen, die in die Konzeption der Erhebungsinstrumente der Fallstudien eingeflossen sind und andererseits zeigten sich relevante Aspekte, denen in der Auswertung der Fallstudien weiter nachgegangen wurde:

- Stellenwert des Prinzips des Führens über (kennzahlenbasierte) Ziele auf den unterschiedlichen Ebenen des Jobcenters und konkrete Auswirkungen auf das entsprechende Verwaltungs- und Vermittlungshandeln
- Handlungsrelevanz der Zielsteuerung in den Jobcentern
- Herstellung von Verbindlichkeit von Zielen der Zielvereinbarungen in den Jobcentern
- Steuerungsmodi neben der Zielsteuerung in den Jobcentern
- Bedeutung der Nachhaltigungsprozesse in den Jobcentern sowie zwischen gE und Agenturen für Arbeit respektive zK und Landesbehörde.

Folgt man den Einschätzungen der Interviewpersonen aus den explorativen Interviews, so war Gleichstellung im Zielsteuerungssystem zum Zeitpunkt der Interviewdurchführung nur schwach verankert. Dies wurde damit begründet, dass sich das gleichstellungspolitische Ziel des SGB II nicht in einer quantifizierten Zielkennzahl des Zielsteuerungssystems wiederfinde und auch nicht über andere Steuerungsmechanismen adressiert werde. So hat etwa die Frauenzielförderquote gemäß § 16 Abs. 1 Satz 4 SGB II, der auf § 1 Abs. 2 Nr. 4 SGB III verweist, nicht den Stellenwert eines Ziels der Zielvereinbarung und stellt aus Sicht der Interviewpersonen kein Element der Zielsteuerung dar, mit

dem Gleichstellung als Ziel verfolgt werden könne. Gleichstellung wird dabei grundsätzlich ab der regionalen Ebene nicht systematisch in der Zielnachhaltung behandelt. Dies wird von den Interviewpersonen damit in Verbindung gebracht, dass es kein quantifiziertes Ziel zu Gleichstellung gebe und dass nicht in allen Zielvereinbarungen der Jobcenter überhaupt ein Gleichstellungsziel vorhanden sei.

Dennoch lassen die Interviews – mindestens für den zkt-Strang – Rückschlüsse auf gewisse Steuerungsimpulse des Zielsteuerungssystems hinsichtlich der Steuerung von Gleichstellung in den Jobcentern zu, die von den Gleichstellungszielen der Bundesländer aus den Zielvereinbarungen ausgingen und zu einer Sensibilisierung für das Thema Gleichstellung beigetragen haben. Insbesondere im gE-Strang wurde indes die seitens der BA zum Zeitpunkt der Feldphase geplante Einführung der Beplanung von K2 (siehe Abschnitt 6.1) nach Geschlecht thematisiert. Diese Planungen wurden hinsichtlich ihres Potenzials, gleichstellungsfördernde Impulse zu setzen, weitgehend positiv bewertet. Dadurch, dass K2 für Frauen und Männer differenziert beplant werden muss – also eine quantifizierte Kennzahl erhält – ist es demnach für die Jobcenter unumgänglich, Gleichstellung zu beachten.

Schlussfolgerungen für die Fallstudien

Die dargestellten Befunde aus den explorativen Interviews zu Gleichstellung in der Zielsteuerung zeigten Fragen für die Fallstudien auf, die als Hinweise in die Konzeption der Erhebungsinstrumente eingeflossen sind:

- Tatsächliche Relevanz von Gleichstellung in der operativen Umsetzung des SGB II
- Impulse der Zielsteuerung auf das Vermittlungshandeln
- Faktoren, die zur Thematisierung von Gleichstellung in der Nachhaltung führen.

In den Interviews bestand ein Konsens darüber, dass externe Rahmenbedingungen und Faktoren einen Einfluss darauf nehmen, inwieweit die Jobcenter gleichstellungspolitische Ziele erreichen können. Es bestand eine hohe Übereinstimmung bezüglich der benannten Einflussfaktoren auf regionaler Ebene (insbesondere lokale Arbeitsmarktsituation und Branchenstruktur sowie Kinderbetreuungs- und Pflegeinfrastruktur); auch auf vorherrschende Rollenbilder (bei ELB, bei Mitarbeitenden der Jobcenter und bei Arbeitgebern) wurde häufig als Einflussfaktor verwiesen. Unterschiedlich waren die Einschätzung dahingehend, ob die festgestellten Rahmenbedingungen von den Jobcentern als gegeben und nicht beeinflussbar hinzunehmen sind oder ob die Jobcenter diesbezüglich Handlungsspielräume haben und inwiefern sie diese nutzen.

Schlussfolgerungen für die Fallstudien

Die zentralen Aspekte, die bezüglich der externen Einflussfaktoren für die Fallstudienkonzeption aufgegriffen wurden, sind:

- Wahrnehmung der Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume durch die Jobcenter
- Bestimmende Faktoren für die Wahrnehmung von Handlungsspielräumen

- Strategien im Umgang mit Rahmenbedingungen.

Ein weiteres Erkenntnisinteresse der explorativen Interviews betraf die Umsetzung von Gleichstellung in der Praxis. Darüber hinaus wurde der Frage nachgegangen, welche Unterschiede hierbei im Verwaltungshandeln der Jobcenter zu beobachten sind. Diese Informationen flossen in die Entwicklung endogener Auswahlkriterien für die Auswahl der Fallstudienstandorte ein (siehe Abschnitt 7.2.1.5). Hinsichtlich der Gewichtung und Ausformungen der Elemente organisationaler Verankerung konnten anhand des Interviewmaterials erste Hinweise herausgearbeitet werden; gleichzeitig ergaben sich in der Auswertung offene Fragen, die in die Konzeption der Fallstudien einfließen und auf die bei der Auswertung der Fallstudien besonderes Augenmerk gelegt wurde. Am stärksten thematisiert wurde in den explorativen Interviews die Bedeutung der Elemente Führungsverantwortung, BCA-Stellenzuschnitt und Umsetzungsstrategien.

Schlussfolgerungen für die Fallstudien

Die dargestellten Befunde aus den explorativen Interviews zu den Elementen der organisationalen Verankerung zeigten relevante Aspekte und Fragen für die Fallstudien auf, die als Hinweise in die Konzeption der Erhebungsinstrumente eingeflossen sind:

- Steuerungsmodi und ggf. Steuerungseinflüsse, die neben dem Zielsteuerungssystem Handlungsrelevanz für die Jobcenter und auf das Vermittlungshandeln haben
- Impulsgebende Faktoren für gleichstellungspolitische Ziele in den Jobcentern und Gleichstellungsziele der Jobcenter außerhalb der Zielvereinbarungen bzw. des Zielsteuerungssystems
- Handlungsrelevanz gleichstellungspolitischer Ziele für die Jobcenter und das Vermittlungshandeln in den Jobcentern
- Unterschiede in der Handlungsrelevanz zwischen den in einer Zielvereinbarung aufgeführten und intern vereinbarten Zielen
- Impulsgebende Faktoren für Führungsaufmerksamkeit auf Gleichstellung
- Nutzung und Bedeutung von Informationen (nach Geschlecht differenzierte Statistiken, Daten) für unterschiedliche Prozesse und Formate der Steuerung und des Verwaltungshandelns
- Implikationen, die sich aus den unterschiedlichen Stellenzuschnitten (Ressourcen, Befugnisse, Aufgaben, Einbindung in Zielsteuerung, weitere Aufgaben) der BCA für die Steuerung und Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern ergeben.
- Wege der Kommunikation und Wissensvermittlung zu Gleichstellung/Gender in den Jobcentern
- Stellenwert von Genderkompetenzentwicklung für die Fach- und Führungskräfte
- Art, wie Gleichstellung in den Strukturen und Prozessen der Jobcenter verankert ist, wie bspw. formale Zuständigkeiten und Verfahren (etwa Arbeitshilfen oder Praxisleitfäden)
- Ressourcen für Gleichstellung in den Jobcentern neben der BCA-Stelle
- Herkunft von Impulsen für Umsetzungsstrategien
- Nachhaltung der Umsetzungsstrategien hinsichtl. gleichstellungsbezogener Wirkungen

7. Fallstudien

7.1 Einführung

Auf Basis der Analyseergebnisse aus der Literatur- und Dokumentenanalyse (siehe Kapitel 4 und 5) sowie der Befunde aus den explorativen Interviews mit Akteur*innen auf allen am Zielsteuerungsprozess beteiligten Governance-Ebenen (siehe Kapitel 6) wurde im Rahmen von qualitativen Fallstudien in 16 Jobcentern den forschungsleitenden Fragestellungen des Forschungsvorhabens weiter nachgegangen. So wurde in den Fallstudien das Handeln der Fach- und Führungskräfte im Rahmen des organisationalen Kontextes des jeweiligen Jobcenters genauer in den Blick genommen. In den Fallstudien stand die Frage im Mittelpunkt, inwiefern das Zielsteuerungssystem einen steuernden Einfluss in Bezug auf die Berücksichtigung von Gleichstellung in den Jobcentern entfaltet. Dabei wurde auch untersucht, wie Gleichstellung in den Fallstudienjobcentern organisational verankert ist. Leitend waren dabei folgende Forschungsfragen:

- Welche Steuerungsimpulse des Zielsteuerungssystems allgemein kommen in Jobcentern an? Inwiefern nehmen sie Einfluss auf das Verwaltungshandeln in den Jobcentern?
- Welche Steuerungsimpulse für die Steuerung von Gleichstellung kommen aus dem Zielsteuerungssystem im Jobcenter an? Inwiefern nehmen sie Einfluss auf das gleichstellungsorientierte Verwaltungshandeln in den Jobcentern?
- Welche (weiteren) Faktoren beeinflussen das (gleichstellungsorientierte) Verwaltungshandeln in den Jobcentern?
- Wie ist Gleichstellung aktuell in den Jobcentern in der Fläche organisational verankert?
- Welche Elemente (in welcher ‚Ausformung‘) erweisen sich als zentral dafür, dass Gleichstellung stark im Jobcentern verankert ist?

Eine übergreifende Frage der Analyse lautete dabei, inwiefern sich Unterschiede in der Steuerung und Umsetzung von Gleichstellung im Bereich der Betreuung marktnäherer gegenüber der Betreuung marktfernerer ELB zeigen. Hintergrund für diese Analysefrage ist die Tatsache, dass in Jobcentern mitunter zwei organisatorisch abgegrenzte Bereiche der Betreuung der ELB existieren – zum einen ein Bereich, in dem als marktnäher eingestufte ELB betreut werden und zum anderen ein Bereich, in dem als marktferner eingestufte ELB⁷⁷ betreut werden. Für die Betreuung marktfernerer ELB stehen für die Beratung und Vermittlung insofern mehr personelle Ressourcen bereit, als dort ein günstigerer Betreuungsschlüssel gilt als für marktnähere ELB. Für das Forschungsvorhaben ist daher von Interesse, ob es in dem Bereich mehr oder andere Möglichkeiten für die Umsetzung von Gleichstellung im Beratungs- und Vermittlungsprozess gibt und inwiefern diese von den Fachkräften genutzt werden (können).

Um eine große Heterogenität der Jobcenter einzubeziehen, wurden bei der Fallauswahl unterschiedlichen exogenen Ziehungskriterien sowie ergänzenden qualitativen Auswahlkriterien Rechnung getragen. Das Vorgehen zur Konzeption und Auswahl ist nachfolgend (siehe Abschnitt 7.2) im Detail beschrieben. Anschließend wird dargestellt, wie die Fallstudien geplant und durchgeführt wurden und das methodische Vorgehen erläutert (siehe Abschnitt 7.3). Die Darstellung der Befunde

⁷⁷ In gE wird letzterer Bereich i. d. R. mit „Fallmanagement“ oder „beschäftigungsorientiertes Fallmanagement“ bezeichnet. In den Fallstudien stellte sich heraus, dass der Begriff Fallmanagement im Vergleich der Fallstudienjobcenter nicht einheitlich verwendet wurde, und zwar weder innerhalb des gE-Bereichs noch innerhalb des zKT-Bereichs: Fallmanagement wurde unterschiedlich definiert, und zwar sowohl konzeptionell als auch organisatorisch. In mehreren der untersuchten zKT werden darüber hinaus *alle* Vermittlungsfachkräfte als Fallmanager*innen bezeichnet, ohne dass dem zwingend besondere Konzepte oder durchgängige Schulungen zugrunde liegen.

aus den Fallstudien erfolgt in Abschnitt 7.4. Zunächst wird in Abschnitt 7.4.1 auf die Handlungsrelevanz und den Steuerungseinfluss des Zielsteuerungssystems allgemein eingegangen. In Abschnitt 7.4.2 folgt darauf die Darstellung der Befunde zur Frage nach den Steuerungsimpulsen für die Steuerung von Gleichstellung. In Abschnitt 7.4.3 schließlich werden die Befunde hinsichtlich der organisationalen Verankerung von Gleichstellung präsentiert. Bevor in Abschnitt 7.4.5 die zentralen Befunde zusammengefasst dargestellt werden, werden in Abschnitt 7.4.4 einige Verbesserungsvorschläge, die die Interviewpersonen in den Fallstudieninterviews erläuterten, dargestellt.

7.2 Konzeption und Durchführung der Auswahl geeigneter Jobcenter

Im Folgenden werden die Konzeption zur Auswahl geeigneter Jobcenter (siehe Abschnitt 7.2.1) sowie die Ergebnisse der auf dieser Basis durchgeführten Fallauswahl (siehe Abschnitt 7.2.2) beschrieben.

7.2.1 Konzeption der Auswahl geeigneter Jobcenter

Für die Auswahl der 16 Jobcenter sollten – im Rahmen der vorhandenen Ressourcen – sowohl unterschiedliche regionale und organisatorische Kontexte als auch Unterschiede im gleichstellungsorientierten Verwaltungshandeln der Jobcenter berücksichtigt werden.⁷⁸ Dazu wurde ein zweistufiges Verfahren angewendet: Zunächst erfolgte eine Typisierung aller 406 Jobcenter (Stand: 2021) anhand zweier exogener Faktoren sowie einer Ergebnisgröße; anschließend wurden mehrere endogene Kriterien zur gleichstellungsorientierten Prozessorganisation bei der konkreten Auswahl der Jobcenter berücksichtigt.⁷⁹ Diese Vorgehensweise entspricht aus methodischer Sicht einer qualitativen Fallauswahl nach vorab festgelegten Kriterien.⁸⁰ Hierbei ist es besonders wichtig, eine große Spannweite von Ausprägungen von Merkmalen sowie die Heterogenität in der Gesamtauswahl zu berücksichtigen, um die zu erwartende Komplexität der gleichstellungsorientierten Vermittlungspraxis in den Jobcentern möglichst differenziert zu erfassen und zu verstehen.

7.2.1.1 Typisierung der Jobcenter anhand exogener Faktoren

Als erster exogener Faktor für die Typisierung der Jobcenter wurden die Haupttypen der SGB II-Vergleichstypen des IAB (I-III) herangezogen (siehe Dauth et al., 2013). Dadurch sollte die Struktur des regionalen Arbeitsmarktes, welche Auswirkungen auf die Gleichstellungsergebnisse der

⁷⁸ Die Auswahl der Fallstudienstandorte zielte auf die Generierung von Hypothesen und nicht auf die Überprüfung von theoretischen Annahmen ab. Hierfür ist eine statistische Repräsentativität der Stichprobe für die Grundgesamtheit der Jobcenter nicht erforderlich. (vgl. Flick, 2021, S. 163–165; Lamnek & Krell, 2005, S. 192).

⁷⁹ Bei den exogenen Faktoren aus Sicht der Jobcenter handelt es sich um die regionale Arbeitsmarktlage, die anhand der SGB II Vergleichstypen des IAB sowie der Form der Aufgabenwahrnehmung (gE und zKT) definiert wurde, bei den endogenen Faktoren um eine Auswahl relevanter jobcenterspezifischer Handlungs- und Vermittlungsstrategien, die auf den Ergebnissen der Dokumentenanalyse sowie einer standardisierten Befragung von Jobcentern beruhen. Als Ergebnisgröße wurde die Differenz den geschlechterbezogenen Integrationsquoten (mithin das Resultat des Zusammenwirkens von exogenen und endogenen Faktoren) für die Fallauswahl herangezogen.

⁸⁰ Beim selektiven Sampling bzw. qualitativen Stichprobenplan werden ausgehend von der jeweiligen Fragestellung vorab relevante Kriterien für die Auswahl der Fälle festgelegt. Dadurch wird gewährleistet, dass deren Träger beim Auswahlprozedere berücksichtigt werden. Im Rahmen dieser Untersuchung ist der qualitative Stichprobenplan so angelegt worden, dass möglichst viele relevante Merkmalsträger und -kombinationen vertreten sind. Mit anderen Worten: Er zielt auf eine heterogene Auswahl ab. (vgl. Lamnek & Krell, 2005, S. 191–192).

Jobcenter haben kann, bei der Fallauswahl berücksichtigt werden. Dabei wurde auf die Mitte des Jahres 2020 geltende Abgrenzung der Haupttypen der SGB II-Vergleichstypen zurückgegriffen.⁸¹

Als zweiter exogener Faktor wurde die Form der Aufgabenwahrnehmung der Jobcenter (gE oder zkt) herangezogen und gemäß der allgemeinen Definition operationalisiert. Der Berücksichtigung der Form der Aufgabenwahrnehmung lag die Annahme zugrunde, dass diese eine spezifische Steuerungslogik im bundesweiten SGB II-Zielsteuerungssystem der Jobcenter impliziert, welche auch das gleichstellungsorientierte Verwaltungshandeln und die Gleichstellungsergebnisse eines Jobcenters beeinflussen kann. Gründe hierfür könnten u. a. sein, dass die Zielvereinbarungen der Jobcenter für gE und zkt auf unterschiedlichen Wegen zustande kommen und Gleichstellung in unterschiedlichem Ausmaß, in voneinander abweichender Weise und mit divergierenden Inhalten und Verbindlichkeitsgraden thematisiert wird. Zudem gibt es in den Jobcentern, je nach Form der Aufgabenwahrnehmung, unterschiedliche Instrumente zur Umsetzung der Zielvereinbarungen. So existieren etwa bei den gE auf der Ebene der Beratung und Vermittlung spezifische Instrumente wie das 4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit (4PM) oder die Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (BeKo), die in den zkt nicht standardmäßig verwendet werden. Darüber hinaus bestehen in den gE für Leitungs- und Führungskräfte materielle Anreize zur Erreichung individueller Ziele, die eng gekoppelt sind an die Erreichung quantifizierter Ziele des gesamten Jobcenters, während solche Anreizmechanismen bei den zkt nicht flächendeckend realisiert werden. Diese Unterschiede zwischen zkt und gE könnten ebenfalls auf das gleichstellungsorientierte Handeln einwirken und damit die Gleichstellungsergebnisse der Jobcenter beeinflussen.

Bei der Auswahl von Jobcentern in gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung aus den SGB II-Haupttypen II und III sollte zudem berücksichtigt werden, ob sich ein Jobcenter im städtischen oder ländlichen Raum befindet, da sich hier sozialräumliche Infrastrukturen (z. B. ÖPNV oder Kinderbetreuungsangebote) und Arbeitsmarktbedingungen unterscheiden können, was sich wiederum auf die Gleichstellungsergebnisse der Jobcenter auswirken kann. Dies wird zwar zu einem gewissen Grad durch die Untertypen der SGB II-Vergleichstypen des IAB gewährleistet, jedoch gehören nicht alle Jobcenter eines Untertyps zwangsläufig demselben Siedlungstyp an. Die Zuordnung der Jobcenter zu Stadt vs. Land wurde daher anhand des Datensatzes INKAR – Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) von 2014 als städtischer und ländlicher Raum operationalisiert.⁸²

⁸¹ Die Typisierung wird in unregelmäßigen Abständen aktualisiert, zuletzt im Jahr 2022. Im Rahmen dieser Fallauswahl wurde die zum damaligen Zeitpunkt aktuelle Version verwendet; sie stellt den Gebietsstand 2019 dar (siehe https://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Kennzahlen/Kennzahlen-Vergleichstypen-Stand-2019.pdf?jsessionid=EBE84E6F317190EA169C53CEAAC86B9B?__blob=publicationFile&v=1). (Zugriff am 27.10.2022). Siehe auch BA-Statistik: Arbeits- und Ausbildungsmarkttypisierungen der Jobcenter, abzurufen unter <https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Navigation/Grundlagen/Klassifikationen/Regionale-Gliederungen/Typisierungen-Bundesagentur-fuer-Arbeit-Nav.html> (Zugriff am 1.08.2022).

⁸² Das BBSR definiert den städtischen Raum als kreisfreie (Groß-)Städte mit mindestens 100.000 Einwohner*innen sowie städtische Kreise (Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mindestens 50 % und mindestens 150 Einwohner*innen/km²; sowie Kreise mit mindestens 150 Einwohner*innen/km² außerhalb der Groß- und Mittelstädte). Der ländliche Raum wird definiert als ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen (Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten von mindestens 50 %, aber unter 150 Einwohner*innen/km² sowie Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 % mit mindestens 100 Einwohner*innen/km² außerhalb der Groß- und Mittelstädte) sowie dünn besiedelte ländliche Kreise (Kreise mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50 % und unter 100 Einwohner*innen/km² außerhalb der Groß- und Mittelstädte). Siehe BBSR: Laufende Raumbewertung – Raumbegrenzungen Siedlungsstrukturelle Kreistypen. Online: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbewertung/Raumbegrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html;jsessionid=2D7CC578FF52CDAD0823B4E4CE5031C4.live11312> (Zugriff am 8.09.2022).

7.2.1.2 Typisierung der Jobcenter anhand einer Ergebnisgröße

Auf der Outcome-Ebene wurde die Differenz der Integrationsquoten im Sinne von § 48a SGB II (K2) zwischen Männern und Frauen (hohe vs. niedrige Differenz) als Indikator von Gleichstellungsergebnissen für die Typisierung herangezogen. Die Integrationsquote ist neben der Veränderung der Summe der Leistungen zum Lebensunterhalt und der Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden die dritte zentrale Kennzahl im Zielsystem des SGB II; sie steht für die Operationalisierung des Steuerungsziels „Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit“.

Für die Operationalisierung der Differenz der Integrationsquoten von Männern und Frauen gab es grundsätzlich verschiedene Optionen. Dabei galt es zu entscheiden über:

- den Zeitraum, in dem die zugrunde gelegten Integrationsquoten betrachtet werden;
- die Grundgesamtheit, die der betrachteten Integrationsquote zugrunde liegt;
- die Art der Integrationen, die bei der Berechnung der Integrationsquote berücksichtigt werden;
- den Vergleichswert für die Bewertung der Differenz der geschlechterbezogenen Integrationsquoten als hoch oder niedrig.

Im Rahmen der vorgenommenen Fallauswahl wurde die Differenz der Integrationsquoten von Frauen und Männern schließlich folgendermaßen operationalisiert:

- Betrachtung der Integrationsquoten für Frauen und Männer über den Zeitraum von 24 Monaten (April 2018 bis März 2020),⁸³
- Betrachtung der Integrationsquoten für ELB;
- Betrachtung der Integrationen im Sinne von § 48a SGB II;
- Verwendung des Mittelwerts der Differenz der Integrationsquoten von Frauen und Männern innerhalb der Untertypen der Haupttypen der SGB II-Vergleichstypen des IAB (Ia-IIIe) als Vergleichswert.

7.2.1.3 Operationalisierung der Ergebnisgröße Integrationsquote

Die hier gewählte Form der Operationalisierung lässt sich inhaltlich und methodisch wie folgt begründen.

7.2.1.3.1 Betrachteter Zeitraum für die Integrationsquoten: 24 Monate

Um saisonbedingte Schwankungen in den Integrationszahlen weitgehend auszuschließen, ist die Betrachtung der durchschnittlichen Integrationsquote in einem Zeitraum von mindestens zwölf Monaten sinnvoll. Um auch konjunkturelle sowie durch sonstige (politische) Ereignisse ausgelöste Schwankungen⁸⁴ besser zu berücksichtigen, wurde der Zeitraum auf 24 Monate ausgeweitet.

⁸³ Zur Berechnung wurde die Integrationsquote im Sinne von § 48a SGB II (K2) für die Monatsmonate April 2018 bis März 2020 verwendet. Die Daten für K2 wurden abgerufen über das sgb2.info Kennzahlen-Tool, das auf die Statistik der BA zugreift: <https://www.sgb2.info/DE/Kennzahlen/SGBII-Kennzahlentool/kennzahlen-tool.html>.

⁸⁴ Zu Schwankungen in den Integrationsquoten siehe BA-Statistik 2014: Messung von Beschäftigungsaufnahmen. Vergleichende Darstellung der Messkonzepte, S. 21. https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Methodik-Qualitaet/Methodenberichte/Grundsicherung-Arbeitsuchende-SGBII/Generische-Publikationen/Methodenbericht-Beschaeftigungsaufnahmen-von-AlgII-Beziehern.pdf?__blob=publicationFile

Nicht auszuschließen war ferner, dass die Covid-19-Pandemie potenziell unterschiedliche Auswirkungen auf die Integrationsquoten für Männer und Frauen hatte, insofern in 2020 durch die externen Rahmenbedingungen insgesamt weniger Integrationen realisiert werden konnten und zudem zusätzliche Zugänge in die Grundsicherung erfolgten.⁸⁵ Dabei hatte die Covid-19-Pandemie einen unterschiedlichen Effekt auf die regionalen Arbeitsmärkte, die ihrerseits durch unterschiedliche Beschäftigungsstrukturen von Frauen und Männern geprägt sind (siehe Bellmann et al., 2021). Damit sich bei der Betrachtung der Differenz der geschlechterbezogenen Integrationsquoten keine Verzerrungen ergeben, erschien es sinnvoll, die Integrationsquoten nur für den Zeitraum bis zum ersten Lockdown zu betrachten.⁸⁶ Da sich nach Auswertungen der BA aufgrund der Meldefristen die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die deutsche Wirtschaftsleistung noch nicht in den Arbeitsmarktzahlen im März 2020 niedergeschlagen haben,⁸⁷ wurde als Betrachtungszeitraum der Integrationsquoten für Männer und Frauen die Zeitspanne von April 2018 bis März 2020 gewählt.

7.2.1.3.2 Betrachtete Grundgesamtheit: ELB

Prinzipiell kann die Integrationsquote für verschiedene Gruppen von SGB II-Leistungsberechtigten betrachtet werden. Infrage kommen dabei: (1) Alle ELB, (2) alle Arbeitslosen im Rechtskreis SGB II gemäß der Arbeitslosendefinition nach § 53a SGB II i. V. m. § 16 SGB III sowie (3) spezifische Gruppen unter den ELB und/oder Arbeitslosen wie z. B. Alleinerziehende oder Mitglieder von Mehrpersonen-BG.

Um möglichst unterschiedliche Verwaltungspraktiken in den Jobcentern berücksichtigen zu können, wurde für die hier vorgenommene Typisierung die Variante (1) gewählt, d. h. es wurden alle ELB⁸⁸ als Grundgesamtheit herangezogen. Eine Einschränkung auf bestimmte Teilgruppen hätte demgegenüber – wie weiter unten ausgeführt – das Risiko beinhaltet, den Betrachtungs- und Auswahlfokus nur auf spezifische, auf diese Teilgruppen der ELB bezogene Verwaltungspraktiken zu richten. Denn gerade der systematische Ausschluss z. B. von Menschen mit Sorgetätigkeiten aus dem Beratungs- und Vermittlungsprozess kann einer konsequenten Integration insbesondere von Frauen im Wege stehen, da vor allem Frauen solche Sorgetätigkeiten übernehmen. Im Vergleich zu den Arbeitslosen führt die Berücksichtigung aller ELB dazu, dass u. a. auch

- ELB, denen nach § 10 SGB II eine Arbeit u. a. aufgrund von Krankheit, Kinderbetreuung oder Pflege von Angehörigen nicht zuzumuten ist,
- Personen, die an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen sowie
- Personen, die als erwerbstätige ELB arbeiten und ergänzende Leistungen nach dem SGB II erhalten,

⁸⁵ Siehe BA-Statistik: Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den Arbeitsmarkt, S. 6, März 2020 – Deutschland; Abzurufen unter: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1460042&topic_f=monatsbericht-monatsbericht&dateOfRevision=202003-202003

⁸⁶ Erst nach dem 15.03.2020 wurden Einschränkungen des öffentlichen Lebens (wie Grenzschließungen, Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen oder Ladenschließungen) in Deutschland durchgesetzt. Siehe <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/leitlinien-zum-kampf-gegen-die-corona-epidemie-vom-16-03-2020-1730942>

⁸⁷ Siehe BA-Statistik: Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, März 2020. https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=1460042&topic_f=monatsbericht-monatsbericht&dateOfRevision=202003-202003

⁸⁸ Als ELB gelten gem. § 7 SGB II Personen, die das 15. Lebensjahr vollendet und die Altersgrenze nach § 7a SGB II noch nicht erreicht haben, erwerbsfähig und hilfebedürftig sind und ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland haben. Als erwerbsfähig gilt gem. § 8 SGB II, wer nicht durch Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarkts mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein.

in die Betrachtung einbezogen, da auch für diese eine Beratung oder Förderung zur Verringerung bzw. Beendigung der Hilfebedürftigkeit angestrebt werden kann (vgl. Bähr et al., 2019).

Die Berücksichtigung aller ELB ermöglicht es zudem, ggf. bestehende unterschiedliche Strategien der Beratung und Vermittlung nach dem Typus der BG⁸⁹ in die Betrachtung einzubeziehen, da z. B. die Lebenslagen von alleinlebenden ELB deutlich von denen abweichen, die alleinerziehend sind oder zu Paaren mit Kind(ern) gehören. Während z. B. bei einigen ELB die Sicherstellung der Kinderbetreuung eine Integration erschweren kann, ist Kinderbetreuung bei anderen ELB in dieser Gruppe kein Hindernis für die Integration, etwa weil die Kinder nicht mehr in einem betreuungsintensiven Alter sind.⁹⁰

7.2.1.3.3 Betrachtete Art der Integrationen: Integrationen im Sinne von § 48a SGB II

Als Integration nach § 48a SGB II gilt, wenn ein*e ELB in einem Monat eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, eine voll qualifizierende berufliche Ausbildung oder eine selbständige Tätigkeit aufgenommen hat, unabhängig davon, ob die Hilfebedürftigkeit durch die Erwerbstätigkeit beendet wird oder ob sich der Arbeitsvermittlungsstatus (arbeitslos, nichtarbeitslos, arbeitsuchend, nichtarbeitsuchend) durch die Erwerbstätigkeit ändert.⁹¹ Wie auch die oben beschriebene umfassende Berücksichtigung von ELB ermöglicht die Verwendung dieser Kennzahl im Rahmen der Fallauswahl die Bezugnahme auf möglichst unterschiedliche Beratungs- und Vermittlungsstrategien der Jobcenter. Die Integrationsquote misst die Integrationen in den vergangenen zwölf Monaten im Verhältnis zum durchschnittlichen Bestand an ELB in diesem Zeitraum. Ihre Berechnung kann auf verschiedene Arten erfolgen, z. B. anhand der Zahl der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Vollzeitbeschäftigung, der Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung ohne Ausbildungen oder – am umfassendsten, wie hier – anhand der Anzahl aller Integrationen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung im Sinne der Kennzahlen nach § 48a SGB II.⁹²

Der Rückgriff auf die Integrationen nach § 48a SGB II war für den Zweck der Auswahl von Fallstudienstandorten erforderlich, um eine möglichst große Bandbreite des Verwaltungs- und Vermittlungshandelns in den Jobcentern der auszuwählenden Fallstudienregionen abbilden zu können. Denn sowohl die Literaturanalyse (siehe Kapitel 4) als auch die explorativen Interviews (siehe Kapitel 6) haben gezeigt, dass nachhaltige Integrationen in eine Erwerbstätigkeit mit eigenständigem und langfristig existenzsicherndem Einkommen in der *gegenwärtigen Vermittlungspraxis* der Jobcenter eher selten unmittelbar bzw. kurzfristig realisiert werden. Darüber hinaus lässt sich nicht ausschließen, dass auch andere Arten der Integration als diejenigen, die den Kriterien guter Gleichstellung entsprechen, letztlich zu einer eigenständigen, existenzsichernden und nachhaltigen Integration führen. Eine solcher „Brückeneffekt“⁹³ beispielsweise von Teilzeitbeschäftigungen oder befristeten Beschäftigungsverhältnissen lässt sich anhand der Literatur durchaus belegen, allerdings sind die Effekte insgesamt gering und auch unterschiedlich stark auf die Geschlechter verteilt:

⁸⁹ Im April 2021 gab es 2,92 Mio. BG, wovon 1,65 Mio. BG aus einer Person bestanden. Siehe BA-Statistik: Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen). Stand April 2021.

⁹⁰ Eine Differenzierung der Integrationsquoten nach dem Alter der Kinder in einer BA ist mit den öffentlich verfügbaren Daten der BA-Statistik nicht möglich.

⁹¹ Siehe Kennzahlen nach § 48a SGB II. Steckbriefe, Version 3.2, Januar 2021.

⁹² Siehe BA-Statistik: Kennzahlen nach § 48a SGB II. Glossar. Version 3.2, Januar 2021.

⁹³ Der Brückeneffekt beschreibt im Allgemeinen die Funktion bestimmter Beschäftigungsverhältnisse für die Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen. (Vgl. Boockmann & Hagen, 2005; Brenzel et al., 2013; Bruckmeier & Hohmeyer, 2018).

- Beispielsweise gelingt es im Beratungs- und Vermittlungsprozess – wie die Betrachtung der Jahre 2017 bis 2020 zeigt (siehe Tabelle 3.2 in Abschnitt 3.2.2.2) – lediglich rund ein Drittel der männlichen ELB und nur weniger als ein Fünftel der weiblichen ELB zu integrieren; und nur weniger als die Hälfte aller erfolgten Integrationen (46 %) ist auch bedarfsdeckend.⁹⁴ Ein wesentlicher Grund hierfür ist, dass Integrationen in Arbeit (sowohl in Voll- als auch in Teilzeit) meist im Niedriglohnsektor erfolgen.
- Zudem zeigen sich deutliche Unterschiede im Arbeitsvolumen zwischen den Geschlechtern bei erfolgter Erwerbsintegration: Während nur ein knappes Drittel der in eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung vermittelten Frauen aus dem SGB II eine Vollzeitbeschäftigung aufnimmt, ist der Vollzeitanteil bei den Männern etwa doppelt so hoch.⁹⁵ Allerdings lässt sich auch nachweisen, dass eine Integration in Teilzeitbeschäftigung z. B. bei Langzeitarbeitslosen auch dauerhafter und somit nachhaltiger sein kann als eine sofortige Integration in Vollzeitbeschäftigung, insbesondere dann, wenn Langzeitarbeitslose aufgrund von Gesundheitsproblemen, familiären Betreuungspflichten oder individueller Überforderung nicht vollzeitbeschäftigungsfähig sind (vgl. Bähr et al., 2018, 2020a)
- Hinsichtlich der Eigenständigkeit von Integrationen zeigt die Literatur, dass die Form der BG hierfür oft entscheidend ist. Weitere Faktoren, die allerdings ebenfalls eine wichtige Rolle für den Integrationserfolg spielen, sind die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, der regionale Arbeitsmarkt und die Qualifikation der ELB (vgl. Bähr et al., 2018, 2020a)
- Analysen zur Dauerhaftigkeit von Integrationen zeigen, dass Integrationen von ELB in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse zwar oft und insbesondere bei Männern und bei Frauen ohne Kinder bzw. ohne Partner*in nicht stabil sind. Die Fragilität der Beschäftigungsverhältnisse stellt für diese Personengruppen allerdings ein größeres Problem dar als die Aufnahme einer Beschäftigung selbst. Hingegen dauert bei Frauen mit kleinen Kindern und/oder einem/einer Partner*in die Arbeitsaufnahme länger, dafür ist das Beschäftigungsverhältnis danach stabiler (vgl. Grienberger et al., 2021).
- Darüber hinaus hat die Herleitung der konzeptionellen Begriffsbestimmung (siehe Abschnitt 3.2.2.4) gezeigt, dass Aus-, Fort- und Weiterbildung einen nachweislich positiven Einfluss auf die langfristigen Beschäftigungschancen und die Einkommenshöhe hat (vgl. Bähr et al., 2018, 2020a; Bruckmeier & Hohmeyer, 2018).⁹⁶ Daher werden u. a. weiblichen ELB durch die Jobcenter entsprechende Qualifizierungsmaßnahmen, z. B. in Form von Teilzeitausbildungen auf Projektbasis, angeboten.⁹⁷
- Schließlich kann auch die Unterstützung von Existenzgründungen⁹⁸ aus der Arbeitslosigkeit heraus eine weitere Alternative zur Vermittlung von ELB in Beschäftigung darstellen. Allerdings wird eine entsprechende Unterstützung von den Jobcentern nur für aussichtsreiche Gründungsvorhaben gewährt.⁹⁹ Im Vergleich zur Gründungsförderung im SGB III-Bereich ist die Zahl der Förderfälle

⁹⁴ Gleitende Jahreswerte Dezember 2020: 46,3 % (Alleinerziehende: 37,0 %), Dezember 2019: 45,8 % (Alleinerziehende: 35,2 %), Dezember 2018: 45,8 % (Alleinerziehende: 34,0 %), Dezember 2017: 45,6 % (Alleinerziehende: 31,7 %), Prozentanteile eigene Berechnung. Quelle: BA-Statistik: Integrationen und Verbleib (Zeitreihe, Monats- und Jahreszahlen), Ausgaben März 2019, März 2020 und März 2021.

⁹⁵ Quelle: BA-Statistik (Juni 2020 und Juni 2021): Faktenblatt Gleichstellung im SGB II, gleitende Jahreswerte Dezember.

⁹⁶ Nach einer IAB-Studie haben zudem „Personen mit einem beruflichen Abschluss [...] eine um etwa 7 bis 8 Prozentpunkte erhöhte Wahrscheinlichkeit der Job- und Beschäftigungsstabilität – alle anderen Faktoren konstant gehalten.“ Dieser Befund ist konsistent zu anderen Forschungsergebnissen, z. B. von Bruckmeier und Hohmeyer (2018), die ebenfalls einen signifikant positiven Zusammenhang dokumentieren. (vgl. auch Bähr et al., 2020a; Umkehrer, 2020)

⁹⁷ Beispielsweise für Alleinerziehende durch das Projekt TAFF des Jobcenters Ostalbkreis. Online verfügbar unter: <https://www.sgb2.info/DE/Ideen-Koepfe/Gute-Praxis/jobcenter-ostalbkreis-taff-projekt.html>.

⁹⁸ Bei den Leistungen zur Eingliederung von Selbständigen handelt es sich zum einen um das Einstiegsgeld, eine Ermessensleistung der Jobcenter nach § 16b SGB II. Zum anderen können auch Darlehen und Zuschüsse (bis max. 5.000 Euro) für die Beschaffung von Sachgütern nach § 16c SGB II gewährt werden.

⁹⁹ Diese „Leistungen können nur gewährt werden, wenn zu erwarten ist, dass die selbständige Tätigkeit wirtschaftlich tragfähig ist und die Hilfebedürftigkeit durch die selbständige Tätigkeit innerhalb eines angemessenen Zeitraums dauerhaft überwunden oder verringert wird. Zur Beurteilung der Tragfähigkeit der selbständigen Tätigkeit soll die Agentur für Arbeit die Stellungnahme einer fachkundigen Stelle verlangen.“ (§ 16c (3) SGB II).

im SGB II durch Einstiegsgeld jedoch sehr gering.¹⁰⁰ Insgesamt fallen die vorliegenden empirischen Befunde hinsichtlich der Erwerbsperspektiven Arbeitsloser durch Vermittlung in eine selbständige Erwerbstätigkeit zumindest für das SGB III positiv aus.¹⁰¹ So stellen Caliendo und Tübbicke (2021, S. 7) fest, dass im SGB III-Bereich die durch einen Gründungszuschuss geförderten Personengruppen „hohe Verbleibsrate in Selbständigkeit, hohe Integrationsquoten und solide Einkommen“ aufweisen. Dies gilt auch in geschlechterbezogener Perspektive.¹⁰² Beide Geschlechter profitieren außerdem neben einer höheren Arbeitszufriedenheit auch von einem deutlich höheren verfügbaren Einkommen, Frauen allerdings weniger als Männer (vgl. Caliendo & Tübbicke, 2021, S. 4). Inwieweit diese Ergebnisse auch auf das SGB II zutreffen, ist unklar, da es hier an empirischer Evidenz fehlt. Da allerdings die Zugangskriterien zur Förderung über das Einstiegsgeld sowie das Antrags- und Prüfverfahren in beiden Rechtskreisen relativ streng sind, lässt sich ein positiver Effekt der Unterstützung von Existenzgründungen auch im Bereich des SGB II nicht ausschließen. Auch wenn im SGB II nur selten genutzt (vgl. Deutscher Bundestag, 2020), wird daher die Förderung von ELB über das Einstiegsgeld als Teil der Vermittlungsstrategien und damit des Verwaltungshandelns (vgl. Bernhard et al., 2013) grundsätzlich mitberücksichtigt.

7.2.1.3.4 Vergleichswert für die Bewertung der Differenz der geschlechterbezogenen Integrationsquoten: Mittelwert innerhalb der Untertypen der IAB SGB II-Vergleichstypen

Um die Differenz der Integrationsquoten von Frauen und Männern als ‚niedrig‘ oder ‚hoch‘ bewerten zu können, ist die Festlegung eines Vergleichswerts erforderlich.

Zunächst wurden die Jobcenter anhand der Haupttypen der IAB SGB II-Vergleichstypen und unter Berücksichtigung der ELB-Quote kategorisiert (unterdurchschnittlich, durchschnittlich, überdurchschnittlich). Die Jobcenter innerhalb eines Haupttyps, besonders in den Haupttypen II und III, weisen jedoch teils sehr unterschiedliche externe Rahmenbedingungen auf, so in Bezug auf Siedlungsstruktur, Wirtschaftsstruktur, Anteil von Personen mit Migrationshintergrund unter den ELB, Bevölkerungswachstum, Saisonspanne,¹⁰³ Beschäftigungspotenzial für einfache Tätigkeiten und Wohnkosten. (vgl. Dauth et al., 2013) Zudem zeigt sich, dass die Mittelwerte der Differenz der Integrationsquoten für Frauen und Männer der Untertypen innerhalb der Haupttypen stark variieren.

Daher wurde als Vergleichswert der Mittelwert der jeweiligen Untertypen der SGB II-Vergleichstypen des IAB verwendet. Das bedeutet, dass die Differenz zwischen der Integrationsquote von Männern und Frauen eines jeden Jobcenters mit dem Mittelwert der Differenz der geschlechterbezogenen Integrationsquoten der Jobcenter im Untertyp der SGB II-Vergleichstypen des IAB, dem ein Jobcenter angehört, verglichen und anhand dessen als ‚hoch‘ oder ‚niedrig‘ bewertet wurde.

Diese Verfahrensweise erlaubt es, Gleichstellungsergebnisse von Jobcentern mit ähnlichen externen Rahmenbedingungen miteinander zu vergleichen. Wenn sich also innerhalb eines Untertyps große

¹⁰⁰ Laut der Förderstatistik der BA bezogen im Jahresdurchschnitt 2019 nur rund 1.200 Personen Einstiegsgeld bei selbständiger Erwerbstätigkeit. Das entspricht 0,3 % aller Teilnehmenden an arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im SGB II-Bereich. (vgl. Deutscher Bundestag, 2020). Demgegenüber beträgt die Zahl der SGB III-Geförderten zwischen 20.000 und 30.000 jährlich (vgl. Caliendo & Tübbicke, 2021, S. 1).

¹⁰¹ Diesbezügliche statistisch belastbare Angaben für den SGB II-Bereich liegen nicht vor. Vgl. Deutscher Bundestag (2020).

¹⁰² So sind 81 % der Gründer und 80 % der Gründerinnen nach 40 Monaten immer noch selbständig und rund 14 % bzw. 12 % in einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, woraus sich eine Integrationsquote von rund 95 % bzw. 92 % ergibt. (vgl. Caliendo & Tübbicke, 2021).

¹⁰³ Die Saisonspanne gibt die Differenz zwischen dem minimalen und maximalen Saisonfaktor an. Der Saisonfaktor setzt die Zahl der Arbeitslosen in einzelnen Monaten zur Arbeitslosenzahl des Jahresdurchschnitts in Relation. Die Saisonspanne kann somit die Betroffenheit der Jobcenter von saisonalen Schwankungen der Arbeitslosenzahl aufzeigen. (vgl. Hirschenauer, 2013).

Abweichungen vom Durchschnitt der Differenz zwischen den Integrationsquoten von Männern und Frauen zeigen, so ist es wahrscheinlich, dass diese Abweichungen zumindest teilweise auch auf das Verwaltungshandeln des jeweiligen Jobcenters zurückzuführen sind. Daher erschien eine Beurteilung der Differenz zwischen den Integrationsquoten von Männern und Frauen anhand des Mittelwerts im Untertyp für die Generierung einer Fallstudienstichprobe, die auch Unterschiede in den Gleichstellungsergebnissen berücksichtigen soll, als zielführend.

7.2.1.4 Ergebnis der Typisierung der Jobcenter anhand der exogenen Faktoren

Anhand des beschriebenen Vorgehens bei der Operationalisierung der exogenen Faktoren verteilen sich die 406 Jobcenter (Gebietsstand 2019) wie folgt auf die 12 Typen:

Tabelle 7.1: Typisierung der Jobcenter anhand exogener Faktoren

| SGB II Haupttypen | Form der Aufgabenwahrnehmung | Differenz Integrationsquote Männer/Frauen | Typ | Anzahl der Jobcenter je Typ |
|--------------------------|-------------------------------------|--|------------|------------------------------------|
| SGB II- Haupttyp I | gE | Differenz über Durchschnitt | 1 | 54 |
| SGB II- Haupttyp I | gE | Differenz unter Durchschnitt | 2 | 50 |
| SGB II- Haupttyp I | zkT | Differenz über Durchschnitt | 3 | 10 |
| SGB II- Haupttyp I | zkT | Differenz unter Durchschnitt | 4 | 14 |
| SGB II- Haupttyp II | gE | Differenz über Durchschnitt | 5 | 54 |
| SGB II- Haupttyp II | gE | Differenz unter Durchschnitt | 6 | 43 |
| SGB II- Haupttyp II | zkT | Differenz über Durchschnitt | 7 | 25 |
| SGB II- Haupttyp II | zkT | Differenz unter Durchschnitt | 8 | 27 |
| SGB II- Haupttyp III | gE | Differenz über Durchschnitt | 9 | 59 |
| SGB II- Haupttyp III | gE | Differenz unter Durchschnitt | 10 | 42 |
| SGB II- Haupttyp III | zkT | Differenz über Durchschnitt | 11 | 8 |
| SGB II- Haupttyp III | zkT | Differenz unter Durchschnitt | 12 | 20 |

Erläuterung: Die Typen 5, 6, 9 und 10 wurden bei der Auswahl der Fallstudienstandorte doppelt berücksichtigt.

Quelle: Eigene Darstellung unter Verwendung der Differenz der Integrationsquoten von Frauen und Männern für alle ELB im Zeitraum April 2018 bis März 2020, Datenquelle: BA-Statistik, Kennzahlen nach § 48a SGB II.

Tabelle 7.1 verdeutlicht, dass nach Durchführung der Typisierung anhand der genannten exogenen Faktoren sämtliche Zellen der Matrix ausreichend besetzt waren, um innerhalb eines Typs die

Auswahl zwischen mehreren Jobcentern zu haben und somit im nächsten Schritt auch endogene Faktoren bei der Fallauswahl berücksichtigen zu können.

7.2.1.5 Typisierung der Jobcenter anhand endogener Faktoren

Um jobcenterspezifische Handlungsstrategien in Bezug auf Gleichstellung sowie weitere interne Einflussfaktoren bei der Fallauswahl berücksichtigen zu können, wurden ergänzend auch endogene Faktoren als Kriterien für die Auswahl der Fallstudienstandorte herangezogen. Diese wurden zunächst anhand der konzeptionellen Begriffsbestimmungen (Kapitel 3), Literaturanalyse (siehe Kapitel 4), der Dokumentenanalyse (siehe Kapitel 5) und den explorativen Interviews (siehe Kapitel 6) identifiziert und sodann bei den Jobcentern per Fragebogen erhoben, sofern nicht bereits entsprechende Angaben aus den zuvor analysierten Dokumenten vorlagen.

Die Auswahl der endogenen Faktoren erfolgte in mehreren Schritten. In einem ersten Schritt wurden nach Sichtung des vorliegenden Materials 24 potenziell gleichstellungsrelevante Elemente und Instrumente des internen Verwaltungs- und Vermittlungshandelns (im Folgenden als endogene Faktoren bezeichnet) identifiziert, die für die spätere Auswahl der Fallstudienstandorte relevant erschienen. Als Referenzrahmen dienten dabei insbesondere die in Abschnitt 3.2.3 genannten Elemente der organisationalen Verankerung von Gleichstellung (siehe Abbildung 3.3). In einem zweiten Schritt wurden diese endogenen Faktoren dahingehend bewertet, ob sie durch eine standardisierte Befragung erhoben werden können oder nicht. Um den Aufwand der Jobcenter zur Beantwortung des Fragebogens möglichst gering zu halten, wurden dabei auch forschungspragmatische Gesichtspunkte beachtet. In der Folge blieben endogene Faktoren unberücksichtigt, die (a) für eine standardisierte Abfrage nicht (oder nur sehr schwer) operationalisierbar erschienen, weil sie zu viele Antwortitems erforderten, oder weil sie von anderen (internen wie externen) Faktoren nicht klar abgrenzbar waren, (b) die auf Grundlage der bereits gewonnenen Erkenntnisse aus den vorangegangenen Schritten zu wenig Varianz zwischen den Jobcentern erwarten ließen oder (c) für die das Risiko sozial erwünschter Antworten als zu hoch eingeschätzt wurde.¹⁰⁴

Die vorläufige Einteilung der 24 endogenen Faktoren wurde sodann in einem dritten Schritt im gesamten Forschungsteam diskutiert. Daraus ergab sich schließlich folgende Liste ausgewählter Faktoren:

- ‚Lokale Ziele‘ mit Gleichstellungsbezug¹⁰⁵
- Monitoring-Instrumente
- Arbeitskreise zum Thema Gleichstellung
- Berücksichtigung Gleichstellung bei Hospitationen von Führungskräften bei Fachkräften
- Nachhaltung der Integrationsquoten für Männer und Frauen auf Teamebene
- Anteil Mitarbeiter*innen an Schulungen zu Genderkompetenz
- Stellenumfang BCA
- Aufgabenschwerpunkte BCA
- Weitere Funktionen BCA
- Teilnahme BCA an Teambesprechungen

¹⁰⁴ Die bei der Fallauswahl ausgeschlossenen Faktoren wurden später im Rahmen der Fallstudieninterviews jedoch berücksichtigt.

¹⁰⁵ Bei den zkt wird vor Ort nicht von „lokalen Zielen“ gesprochen, dieser Begriff wird nur bei den gE verwendet.

- Sonderteam zur Förderung von Frauen.¹⁰⁶

Für die Abfrage von zehn¹⁰⁷ der elf ausgewählten endogenen Faktoren wurde ein standardisierter Fragebogen entwickelt, (siehe Anhang A.2) die Ausprägungen des Faktors ‚lokale Ziele mit Gleichstellungsbezug‘ lagen bereits aus der Dokumentenanalyse vor.¹⁰⁸

Die Rekrutierung der potenziellen Fallstudienstandorte erfolgte auf Basis der Typisierung anhand der zwei oben genannten exogenen Faktoren sowie der über- oder unterdurchschnittlichen Abweichung der Jobcenter vom Mittelwert der Differenz zwischen männer- und frauenspezifischer Integrationsquote nach § 48a SGB II (siehe Tabelle 7.1).¹⁰⁹ Die Jobcenter wurden mittels einer ihnen zugewiesenen Zufallszahl innerhalb ihres Typs aufsteigend sortiert; diejenigen mit den jeweils niedrigsten Zufallszahlen wurden für den Prozess der Rekrutierung ausgewählt.

Der Fragebogen wurde im Zeitraum vom 25.08.2021 bis zum 17.09.2021 als ausfüllbares PDF-Dokument sukzessive den Geschäftsführungen von 148 der insgesamt 406 Jobcenter (36,5 % aller Jobcenter zum Gebietsstand 2019) zusammen mit den Begleitschreiben des BMAS und der AG Steuerung SGB II des BLA zum Forschungsprojekt per E-Mail zugesandt.¹¹⁰ Im Anschreiben wurde das Ziel der Befragung kurz erläutert und um eine Beantwortung der Fragen binnen zwei Wochen gebeten. Zudem wurde explizit darauf hingewiesen, die Fragen nur dann zu beantworten, wenn das Jobcenter auch prinzipiell bereit sei, an einer Fallstudie teilzunehmen. Blieb bis zum Ablauf der gesetzten Frist eine Rückmeldung aus, wurde telefonisch und/oder per E-Mail nachgefasst. War diese Nachfassaktion nicht erfolgreich, so erfolgte sukzessive eine Nachziehung anderer Jobcenter desselben Matrixtyps, so dass nach Abschluss von drei Kontaktierungsrunden schließlich für die Rekrutierung von Jobcentern i. d. R. jeweils mehrere Jobcenter pro Typ zur Auswahl vorlagen.

Die Daten aus den ausgefüllten Fragebögen der Jobcenter, die zu einer Teilnahme an den Fallstudien prinzipiell bereit waren („ja“ und „vielleicht“), wurden in eine Datei, in der bereits die beiden exogenen Kriterien sowie die über- oder unterdurchschnittliche Abweichung der Jobcenter vom Mittelwert der Differenz zwischen männer- und frauenspezifischer Integrationsquote nach § 48a SGB II erfasst worden waren, eingetragen und mit den Informationen zum Vorhandensein eines ‚lokalen Ziels‘ mit Gleichstellungsbezug aus der Dokumentenanalyse ergänzt.

¹⁰⁶ Im Ergebnis des beschriebenen Auswahlprozesses blieben folgende Faktoren unberücksichtigt: Formale Verankerung, praktische Verankerung, Führung, Haltung/Rollenbild, Kooperation mit kommunalen Partnern, Umsetzungskonzept/Strategie für Gleichstellungsziele, Frauenzielförderquote, Vorgaben/Steuerung, Einbezug Teams in Planung/Umsetzung der Ziele, Interne Gleichstellung, Kommunikation/ Austausch über Umsetzung von Gleichstellungszielen, Aktivitäten/Maßnahmen/Coaching für Zielgruppen, Ressourcen für Gleichstellung.

¹⁰⁷ Eine Begrenzung des Fragebogens auf zehn Fragen erfolgte, um den zeitlichen Aufwand der Jobcenter zur Beantwortung des Fragebogens möglichst gering zu halten.

¹⁰⁸ Die Bereitschaft zur späteren Teilnahme an einer Fallstudie wurde auch im Fragebogen abgefragt, um sicherzustellen, dass diese Bedingung im Anschreiben nicht missverstanden oder überlesen wurde.

¹⁰⁹ Das exogene Merkmal Siedlungstyp sollte in einer zweiten Auswahlstufe als zusätzliches Auswahlkriterium berücksichtigt werden. Nach erfolgter Zufallsauswahl der zu kontaktierenden Jobcenter wurde daher überprüft, ob unter den zu kontaktierenden Jobcentern aus den Typen 5 und 6 sowie 9 und 10 annähernd gleich viele Jobcenter aus dem städtischen und dem ländlichen Raum vertreten waren. War dies nicht der Fall, so wurden für diese Typen per Zufallsauswahl weitere Jobcenter aus dem städtischen bzw. ländlichen Raum bestimmt, die kontaktiert werden sollten. Insgesamt wurden so ungefähr gleich viele Jobcenter aus dem städtischen und ländlichen Raum kontaktiert, was der Verteilung des Merkmals Siedlungstyp im Auswahldatensatz entspricht.

¹¹⁰ Dieses Verfahren wurde zuletzt erfolgreich im Rahmen eines anderen Forschungsvorhabens angewendet: „Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf die Beratung, Betreuung und Begleitung von Langzeitleistungsbeziehenden im SGB II“ im Auftrag des BMAS im Rahmen des Fördernetzwerks Interdisziplinäre Sozialforschung; URL: <https://www.iaw.edu/arbeitsmaerkte-und-soziale-sicherung-abgeschlossen/auswirkungen-der-corona-pandemie-auf-die-beratung-betreuung-und-begleitung-von-langzeit-leistungsbeziehenden-im-sgb-ii.html>. In der Literatur wird das Verfahren als „electronic mail survey“ bzw. „E-Mail survey“ bezeichnet. (vgl. Lavrakas, 2008).

Sodann wurden die Ausprägungen der endogenen Merkmale bei den einzelnen Jobcentern miteinander verglichen. Dabei zeigte sich, dass bei einigen endogenen Merkmalen kaum Variation zwischen den Jobcentern festzustellen war.¹¹¹ Ziel einer qualitativen Fallauswahl ist es jedoch, möglichst die gesamte Heterogenität des Feldes zu erfassen. Daher wurden nur jene fünf endogenen Merkmale als finale Auswahlkriterien herangezogen, bei denen *deutliche* Unterschiede in den Ausprägungen zu erkennen waren. Hierbei handelte es sich um:

- Ermittlung von Integrationsquoten für Frauen und Männer auf Ebene der Teams im Bereich Beratung und Vermittlung, um die Umsetzung von Gleichstellung nachzuhalten (Frage 4);
- Stellenumfang (Anteil von Vollzeitäquivalenten) der/des BCA für die Ausübung gleichstellungsbezogener Aufgaben als BCA (Frage 6);
- Aufgabenschwerpunkt der/des BCA (Frage 7);
- Teilnahme der/des BCA an Teambesprechungen zwischen Teamleitung und Fachkräften/Fallmanager*innen (Frage 9);
- Existenz dauerhafter Teams aus Fachkräften und/oder Fallmanager*innen („Sonderteams“), die sich der Förderung von Alleinerziehenden, Frauen oder BG mit Kindern widmen (Frage 10).

Zudem wurde darauf geachtet, in die Fallauswahl Jobcenter sowohl mit als auch ohne lokale Gleichstellungsziele einzubeziehen.

7.2.2 Durchführung der Auswahl geeigneter Jobcenter

Zur Auswahl von 16 Jobcentern (zuzüglich mindestens zwölf Ersatzkandidaten) für die geplanten Fallstudien lagen nach Abschluss der drei Kontaktierungsrunden 56 komplett ausgefüllte Fragebögen vor,¹¹² zudem weitere acht von Jobcentern, die nicht direkt angeschrieben worden waren.¹¹³ Insgesamt erklärten sich 33 Jobcenter explizit („ja“) und weitere zwölf eventuell („vielleicht“) zur Teilnahme an einer Fallstudie bereit.¹¹⁴ Da qualitative Sozialforschung auf die verstehende Analyse vergleichsweise weniger Fälle abzielt, war keine repräsentative Stichprobe erforderlich (siehe hierzu auch Flick, 2021; Lamnek & Krell, 2005). Die erreichte Anzahl positiver Rückmeldungen stellte eine ausreichende Grundlage für die Kriterien basierte Auswahl der 16 zu untersuchenden Jobcenter dar.

Aus den 45 Jobcentern, die sich prinzipiell zu einer Teilnahme an einer Fallstudie bereit erklärt hatten, wurden 16 Jobcenter sowie zwölf Ersatzkandidaten in zwei Schritten ausgewählt. Dabei wurde zunächst die Verteilung der Ausprägungen der exogenen Merkmale Siedlungstyp und Untertypen der IAB SGB II-Vergleichstypen und im Anschluss die der endogenen Merkmale über die 45 Jobcenter betrachtet.

Nach Auswertung der Rückmeldungen zeigte sich zum einen, dass aus einigen Untertypen kein Jobcenter zur Teilnahme an einer Fallstudie bereit war. Zum anderen sagten mehr Jobcenter aus

¹¹¹ Hierbei handelte es sich um (1) Schulungen zur Genderkompetenz, (2) Nutzung von Monitoring-Instrumenten, (3) Existenz von Arbeitskreisen zur Gleichstellung, (4) Hospitationen von Führungskräften bei Fachkräften zur Umsetzung von Gleichstellung in Beratung und Vermittlung sowie (5) weitere Funktion der BCA.

¹¹² Ohne die Koppelung der Befragung an die Bereitschaft, unter Covid-19-Pandemie bedingten Restriktionen eventuell auch an einer relativ zeitaufwendigen Fallstudie teilzunehmen, wäre der Rücklauf möglicherweise etwas höher ausgefallen. Allerdings wäre damit auch das Risiko verbunden gewesen, dass Jobcenter im Nachgang einer Teilnahme an der Fallstudie nicht zugestimmt hätten.

¹¹³ Vermutlich wurde der Fragebogen durch einige der kontaktierten Jobcenter an andere weitergeleitet. Zwei dieser acht Jobcenter wurden bei der Fallauswahl zunächst als Ersatzkandidaten berücksichtigt. Allerdings fanden in diesen beiden Jobcentern keine Fallstudien statt, da die Erstkandidaten zur Teilnahme bereit waren.

¹¹⁴ Unter den teilnahmebereiten Jobcentern lag auch eine ausreichende Variation des Merkmals Siedlungstyp vor, so dass bei der Auswahl der Fallstudienstandorte beide Merkmalsausprägungen berücksichtigt werden konnten.

städtischen als aus ländlichen Räumen einer Teilnahme zu.¹¹⁵ Durch die Verteilung der ausgewählten 16 Jobcenter und ihrer zwölf Ersatzkandidaten auf die gebildeten Jobcentertypen konnte bei der Fallauswahl jedoch eine große Spanne von Merkmalsausprägungen erreicht werden. Insgesamt zeigt sich eine entsprechend große Heterogenität in der Gesamtauswahl: In der ersten Version der Auswahlliste waren zehn der insgesamt 15 verschiedenen IAB SGB II-Untertypen vertreten. Dabei lag auch eine ausreichende Variation des Merkmals Siedlungstyp vor, so dass beide externen Merkmale bei der Auswahl der Fallstudienstandorte berücksichtigt werden konnten.

Um die Anzahl der vertretenen IAB SGB II-Untertypen weiter zu erhöhen, die Anzahl von Jobcentern je Bundesland einander anzugleichen und die Zahl der sich eigeninitiativ beworbenen Jobcenter möglichst gering zu halten, wurde in einem weiteren Arbeitsschritt die ursprüngliche Version der Vorschlagsliste nochmals überprüft und weiter optimiert. Eine letzte Änderung erfolgte schließlich im 1. Quartal 2022: So zog ein ausgewähltes Jobcenter – aus nachvollziehbaren, innerorganisatorischen Gründen – sehr kurzfristig seine Teilnahmebereitschaft zurück. Als Ersatzkandidat wurde ein anderes Jobcenter mit gleichen Merkmalen (allerdings aus einem anderen Bundesland) für eine Fallstudie rekrutiert. Im Ergebnis befanden sich unter den 16 Fallstudienstandorten nunmehr Jobcenter aus 12 der 15 IAB SGB II-Untertypen¹¹⁶ und aus zehn Bundesländern,¹¹⁷ wovon drei hinsichtlich ihrer Teilnahmebereitschaft an einer Fallstudie „vielleicht“ angegeben hatten. Auf die breite Variation der endogenen Faktoren in den ausgewählten Jobcentern haben sich diese Anpassungen indes kaum ausgewirkt.

7.3 Umsetzung der Fallstudien

Ziel der Fallstudien war es, Wahrnehmungs- und Entscheidungsabläufe aus Perspektive möglichst aller an Steuerung und Umsetzung des Jobcenters beteiligten Akteur*innen zu erfassen. Auf Grundlage der Fallstudien sollten umfassende Erkenntnisse darüber gewonnen werden, welche Steuerungsimpulse – insbesondere auch im Hinblick auf Gleichstellung – von der Zielsteuerung auf das Verwaltungshandeln ausgehen und wie dieses in den unterschiedlichen Jobcentern charakterisiert ist. Die Fallstudien bestanden aus vorbereitenden Dokumentenanalysen und leitfadengestützten Interviews.¹¹⁸

7.3.1 Planung und Durchführung der Fallstudien

Um in den Fallstudien möglichst alle Akteur*innen, die an der Steuerung und Umsetzung im Jobcenter beteiligt sind, einbeziehen zu können, wurde a priori auf Grundlage von aus gE bekannten Jobcenterorganigrammen ein Schema für die Auswahl von Interviewpersonen entwickelt, mit dem die relevanten Hierarchieebenen und Funktionen erfasst wurden. Dieses Schema umfasste 12 Interviewplätze für jede Fallstudie. Aufgrund der bekannten Heterogenität der Jobcenter hinsichtlich ihrer organisationalen Aufstellung diente dieses Schema als grundlegende Orientierung bei der Auswahl der Interviewpersonen. Für jeden konkreten Fall, d. h. für jedes der zu untersuchenden Jobcenter musste dieses Schema anhand der lokalen Besonderheiten geprüft und ggf. angepasst

¹¹⁵ Der Frage, ob diese Unterschiede in der Teilnahmebereitschaft zufälliger oder systematischer Natur sind, wurde nicht weiter nachgegangen, da hier keine statistisch repräsentative Auswahl angestrebt wurde.

¹¹⁶ Nur Jobcenter aus den IAB SGB II-Untertypen Ie, IIe und IIIId waren in der Auswahl nicht vertreten.

¹¹⁷ Es wurden maximal zwei Jobcenter eines Bundeslandes gewählt, d. h. aus fünf Bundesländern waren jeweils zwei Jobcenter vertreten.

¹¹⁸ Ursprünglich waren im Rahmen der Fallstudien auch noch zwei teilnehmende Beobachtungen pro Fallstudienjobcenter vorgesehen. Da zum Zeitpunkt der Feldphase die Covid-19-Pandemie auf einem Höchststand war, wurde von der Durchführung von teilnehmenden Beobachtungen abgesehen. Es wurde aus methodischen Gründen auch nicht für sinnvoll erachtet, Beratungs- und Vermittlungsgespräche von Fachkräften und Kund*innen per Online-Zuschaltung zu beobachten.

werden. Dabei wurde das Ziel verfolgt, die Grundintention – nämlich den Einbezug aller für die Fragestellungen relevanten Akteur*innen an den jeweiligen Fallstudienstandorten– zu erfüllen.

Das a priori entwickelte Schema bestand aus folgenden Positionen:

- Leitung des Jobcenters (Geschäftsführung/Amtsleitung)
- Der Leitung untergeordnete Führungskraft (Bereichsleitung/Ressortleitung/Sachgebietsleitung) im Bereich für Beratung und Vermittlung von marktnäheren ELB
- Weitere untergeordnete Führungskraft (i. d. R. Teamleitung) des Bereichs für Beratung und Vermittlung von marktnäheren ELB
- Bereichs- oder Teamleitung für Beratung und Vermittlung von marktferneren ELB
- Zwei Fachkräfte, die marktnähere ELB betreuen
- Fachkraft, die marktfernere ELB betreut
- BCA
- Fachkraft aus dem Funktionsbereich Arbeitgeberzusammenarbeit
- Leitungskraft aus dem Funktionsbereich Controlling und Finanzen
- Vertretung der Kommune
- Vertretung der Agentur für Arbeit in der Trägerversammlung (für Fallstudien in gE)

Im Zuge der Fallstudienplanung stellte sich – nicht unerwartet – heraus, dass diese Struktur nicht überall so anzutreffen war. So wurde bspw. in den untersuchten zkT und einer der untersuchten gE nicht zwischen der Betreuung von marktnäheren und marktferneren ELB unterschieden, und in den gE waren – bei organisatorischer Trennung der Betreuung von ELB auf der operativen Ebene – mitunter die Führungskräfte für sowohl Fachkräfte der Betreuung marktnäherer als auch marktfernerer ELB zuständig. Auch war nicht überall die Funktion einer Bereichsleitung vorhanden. In solchen Fällen, in denen es eine Position in einem Jobcenter nicht gab, wurde versucht, diese durch Personen auf möglichst äquivalenten Positionen zu ersetzen, oder falls dies nicht möglich war, andere für das Forschungsinteresse relevante und kundige Personen zu interviewen. Bis auf wenige Ausnahmen gelang dies. Einzelne Interviews konnten auf Grund einer fehlenden Teilnahmebereitschaft der angefragten Akteur*innen nicht realisiert werden (siehe zu den durchgeführten Interviews im Detail in Anhang A.4).

Systematische Ausfälle zeigten sich jedoch nur bei den Vertretungen der Kommune. Nur in der Hälfte der gE- und der Hälfte der zkT-Fallstudien konnte dieses geplante Interview realisiert werden. Die Gründe für das Nicht-Zustandekommen der Interviews mit kommunalen Vertretungen waren unterschiedlich. So wurden bspw. eine hohe Arbeitsbelastung, ein Personalwechsel oder eine fehlende Sprechfähigkeit zu dem Thema des Forschungsvorhabens als Gründe für eine Absage des Interviews genannt. Seitens des Forschungskonsortiums wurde geprüft, ob die Beteiligungsbereitschaft der kommunalen Vertretung mit bestimmten Merkmalen wie der geografischen Lage, des Regionstyps, des IAB-Typs oder der Einwohner*innendichte zusammenhing. Allerdings ließ sich bei der Beteiligungsbereitschaft kein Muster im Hinblick auf diese Merkmale erkennen.

Insgesamt wurden im Rahmen der Fallstudien 179 Interviews geführt. Die durchschnittliche Interviewdauer je Interview betrug 62 Minuten. Die Dauer der Interviews variierte dabei zwischen 17 und 127 Minuten.

Gemäß des Untersuchungskonzeptes war ursprünglich vorgesehen, die 16 Fallstudien in Präsenz durchzuführen. Da in der Feldphase der Fallstudien von Januar bis Mai 2022 die Covid-19-Pandemie jedoch auf einem Höhepunkt und ganz Deutschland ein Hochinzidenzgebiet war, wurde die Entscheidung getroffen, neben der Durchführung in Präsenz auch eine virtuelle Durchführung der Fallstudien anzubieten, d. h. die Interviews wurden nicht vor Ort im Jobcenter, sondern videogestützt mit einer Videokonferenzsoftware durchgeführt. Aus der Methodenliteratur, die zu Beginn der Fallstudienkonzeption vorlag, ging hervor, dass Videokonferenzinterviews qualitativ mit face-to-face-Interviews vergleichbar sind und auch die Kombination von Videointerviews und face-to-face-Interviews innerhalb eines Forschungsprojektes unproblematisch ist (Gray et al., 2020; Meß, 2015; Saarijärvi & Bratt, 2021). Aufgrund dieser Ergebnisse wurde auch in diesem Forschungsprojekt ein hybrides Setting aus Videointerviews und face-to-face-Interviews verfolgt.

Die Entscheidung der Durchführungsart – virtuell oder vor Ort – wurde den Jobcentern überlassen. Die Fallstudien, die vor Ort in Präsenz stattfanden, wurden unter Beachtung der örtliche Corona-Auflagen und eines eigenen Hygienekonzepts des Forschungskonsortiums durchgeführt. Für die virtuelle Durchführung per Videokonferenzsoftware wurden vom Forschungskonsortium verschiedene gängige Softwaresysteme angeboten. Die Durchführungsart der Fallstudie wurde im Rahmen der ersten Ansprache mit dem jeweiligen Jobcenter geklärt. Letztendlich wurden neun der 16 Fallstudien (mit 105 Interviews) in Präsenz durchgeführt, während sieben Fallstudien (mit 74 Interviews) virtuell stattfanden.¹¹⁹

7.3.2 Methodisches Vorgehen bei den Fallstudien

Im Rahmen der Fallstudien wurden leitfadengestützte Interviews mit Expert*innen geführt. Als Expert*innen wurden Personen verstanden, die im Hinblick auf die Steuerung und Umsetzung im Jobcenter als relevant für das Forschungsprojekt erachtet wurden (siehe Abschnitt 6.3.1). Ziel der leitfadengestützten Expert*inneninterviews bestand darin, dass Verwaltungshandeln der Fach- und Führungskräfte analysieren und Einflüsse des Zielsteuerungssystems auf das Verwaltungshandeln identifizieren zu können.

Der Vorteil von leitfadengestützten Interviews gegenüber standardisierten Befragungen bestand darin, dass einzelne vorab festgelegte Themen umfassend und aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet und auf den jeweiligen Kontext der Interviewpersonen bezogen werden konnten. Darüber hinaus boten die Interviews genügend Flexibilität, um zusätzliche interessierende Aspekte, die von einzelnen Interviewpersonen als besonders wichtig erachtet werden, aufnehmen zu können. Dies lässt sich darauf zurückführen, dass Interviewte in einer nicht-standardisierten Interviewsituation die Möglichkeit haben, ihre Aussagen zu erläutern, Beispiele zu geben oder andere Formen der

¹¹⁹ In den virtuellen Fallstudien konnten drei Viertel der Interviews wie geplant mit Bild- und Tonübertragung geführt werden. 90 % der Interviews in den Präsenzfallstudien konnten vor Ort realisiert werden.

Bei den virtuellen Fallstudien konnte in vier Interviews keine Bildübertragung stattfinden, da bei den Interviewpersonen die Kamera nicht funktionierte oder nicht vorhanden war. In weiteren vier Interviews wurde das Interview über eine Videokonferenz begonnen, aufgrund technischer Probleme wurde aber zu Beginn oder im Verlauf des Interviews auf das Telefon ausgewichen. Elf der Interviews in virtuellen Fallstudien fanden telefonisch statt. In vier Fällen verfügten die Interviewpersonen nicht über die Technik (bspw. im Homeoffice) oder die Berechtigung zur Teilnahme an einer Videokonferenz. In sieben Fällen erfolgten die Interviews auf ausdrücklichen Wunsch der Interviewpersonen ohne Bild – daher telefonisch statt.

In den vor Ort-Fallstudien konnten neun Interviews im Vor-Ort-Zeitraum nicht realisiert werden (bspw. wg. Erkrankung oder kurzfristiger Terminkollisionen der Interviewperson) und wurden im Nachgang nachgeholt, dabei vier über Videokonferenz und vier telefonisch. Auf Telefon wurde hier ausgewichen entweder wegen fehlenden technischen Equipments (im Homeoffice der Interviewperson) oder aufgrund technischer Probleme oder auf ausdrücklichen Wunsch der Interviewpersonen. Ein Interview fand vor Ort im Jobcenter statt, aber aufgrund von Quarantäne der Interviewperson war diese von zu Hause aus per Videokonferenz zugeschaltet.

Exploration zu verwenden. Hierbei geben sie mehr über ihre „funktionsbezogenen Relevanzen und Maximen“ preis, als dies in einer standardisierten Interviewform möglich wäre, in denen meist eher rationalisierte und v.a. legitimationsfähige Argumentationsfiguren zur Sprache kommen (Meuser & Nagel, 2009, S. 472).

Als Grundlage für die leitfadengestützten Interviews wurde in einem ersten Schritt ein sogenannter ‚Generalleitfaden‘ entwickelt, der ein Fragengerüst aller zu bearbeitenden Themen beinhaltete und der über alle Fallstudien hinweg zur inhaltlichen Vorbereitung der einzelnen strukturierten Interviewleitfäden diente.¹²⁰ In einem zweiten Schritt wurden auf Grundlage des Generalleitfadens Einzelleitfäden für jede Funktion erstellt. Diese Einzelleitfäden dienten der Strukturierung des jeweiligen Interviews und gewährleisteten eine Vergleichbarkeit der Interviewthemen bei der Auswertung.

Die leitfadengestützten Interviews mit Expert*innen wurden – mit Einverständnis der Interviewpersonen – auf Tonband aufgezeichnet und anschließend von einem Dienstleister transkribiert.¹²¹ Nach jedem Interview wurde von den Forschenden ein Postskript über die atmosphärischen Eindrücke und die zentralen Inhalte des Interviews erstellt.

Die Transkripte wurden in Anlehnung an die Methode der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (2016) ausgewertet. Der Auswertungsprozess im Rahmen des Forschungsvorhabens lässt sich anhand von fünf Schritten beschreiben. Als ersten Schritt wurde initiierende Textarbeit betrieben, indem die Transkripte im Hinblick auf die Forschungsfragen intensiv durchgelesen wurden. Dabei wurden wichtige Textstellen markiert und Memos erstellt, in denen erste wichtige Ergebnisse sowie Ideen und Hinweise für eventuelle Hypothesen festgehalten wurden. In dem zweiten Schritt wurden deduktiv auf Grundlage des Leitfadens, dem theoretischen Bezugsrahmen und den forschungsleitenden Fragen thematische Hauptkategorien und Subkategorien¹²² entwickelt, um das Datenmaterial inhaltlich zu strukturieren. Anschließend wurde ein Probelauf zur Überprüfung der konkreten Anwendbarkeit der Haupt- und Subkategorien durchgeführt. Dabei wurden die Haupt- und Subkategorien weiterentwickelt und angepasst. Zusätzlich wurde eine Überprüfung der Intercoder-Übereinstimmung vorgenommen. Nach Abschluss des Probelaufs lag ein Kategorienhandbuch vor, das sowohl Definitionen und Abgrenzungshinweise für jede Kategorie sowie Regeln für die Codierung enthielt. Auf Grundlage des Kategorienhandbuchs fand in einem dritten Schritt die Codierung des gesamten Interviewmaterials anhand der Software MAXQDA statt. Nachdem das gesamte Interviewmaterial codiert war, wurden in einem vierten Schritt fallbezogene Auswertungen für jedes Jobcenter und in einem fünften Schritt fallübergreifende Auswertungen über alle Jobcenter hinweg vorgenommen.

Bei den *fallbezogenen thematischen Auswertungen* wurde auf Basis des codierten Gesamtmaterials eine thematische Auswertung auf Fallebene durchgeführt. Neben den codierten Transkripten lagen der thematischen Auswertung sogenannte Fallportraits zugrunde. Bei den Fallportraits handelt es sich um eine Aufbereitung von im Rahmen der Vorbereitung der Fallstudiendurchführung analysierten Dokumenten sowie statistischen Daten einerseits und grundlegenden Informationen zu

¹²⁰ Der Generalleitfaden der Fallstudieninterviews befindet sich in Anhang A.3.

¹²¹ Lediglich in einem Fall wurde die Erlaubnis zur Aufzeichnung nicht erteilt. Hier wurde ein Gesprächsprotokoll verfasst. In einem weiteren Fall wurde der Aufzeichnung, nicht aber der Transkription zugestimmt. Hier konnte auf Grundlage der Tonaufzeichnung ein Protokoll erstellt werden. Somit konnten auch aus diesen Interviews die Ergebnisse in die Auswertung einfließen.

¹²² Der Begriff ‚Kategorie‘ entspricht hier dem Begriff ‚Code‘.

den durchgeführten Interviews andererseits.¹²³ Darin enthalten waren somit Informationen zu den regionalen Rahmenbedingungen am Arbeitsmarkt der Jobcenterstandorte als auch zur geschäftspolitischen Ausrichtung, ferner die Zielvereinbarungen der Jahre 2019-2021 und geschlechterdifferenzierte Ergebnisse (Kennzahlen, Ergänzungs- und Monitoringgrößen) der Jobcenter. Die Fallportraits wurden bei den fallbezogenen thematischen Auswertungen hinzugezogen, um codierte Passagen bzw. Aussagen aus den Fallstudieninterviews besser verstehen, einordnen und interpretieren zu können.¹²⁴

Im Rahmen der fallbezogenen Auswertungen wurde jedes Fallstudienjobcenter hinsichtlich einheitlich festgelegter Themen analysiert. Es handelte sich dabei um folgende drei Hauptthemen, für die noch weitere Unterthemen entwickelt wurden: Handlungsrelevanz und Steuerungseinfluss der allgemeinen Zielsteuerung (siehe Abschnitt 7.4.1), Gleichstellung als Ziel in der Zielsteuerung (siehe Abschnitt 7.4.2) und organisationale Verankerung und Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung (siehe Abschnitt 7.4.3). Das Ziel der fallbezogenen thematischen Auswertung bestand darin, die Prozesse der (Ziel-) Steuerung von Gleichstellung und die Verankerung von Gleichstellung in den einzelnen Jobcentern für sich genommen – mit den mitunter vorzufindenden Widersprüchen und Ambivalenzen - herauszuarbeiten. Am Ende dieses Arbeitsschrittes lagen 16 Fallauswertungen vor.

Im Rahmen der *fallübergreifenden Auswertungen* wurden die Ergebnisse aus den fallbezogenen thematischen Auswertungen zueinander in Beziehung gesetzt. Als zentrale Vergleichsdimensionen wurde hierbei die Form der Aufgabenwahrnehmung der Jobcenter (zkT oder gE) berücksichtigt.¹²⁵ Die Ergebnisse der fallübergreifenden Auswertungen wurden im Rahmen von zwei Auswertungsworkshops, an denen alle Forschungsinstitute beteiligt waren, diskutiert und Schlussfolgerungen herausgearbeitet.

7.4 Befunde aus den Fallstudien

7.4.1 Handlungsrelevanz und Steuerungseinfluss der Zielsteuerung

In diesem Abschnitt werden die aus den Fallstudien gewonnen Befunde bezüglich der forschungsleitenden Fragen dargestellt, inwiefern das Zielsteuerungssystem in den Jobcentern eine Steuerungsrelevanz hat und auf das Verwaltungshandeln in den Jobcentern Einfluss nimmt. Hierfür wurde analysiert, welchen Stellenwert das bundesweite Zielsteuerungssystem – im Vergleich zu anderen Steuerungsmodi und Einflussfaktoren – in den Jobcentern hat und welcher Stellenwert den Zielen der Zielvereinbarungen in der Praxis zukommt (Abschnitt 7.4.1.1). Darüber hinaus wurde untersucht, über welche Mechanismen Verbindlichkeit dieser Ziele hergestellt wird (Abschnitt 7.4.1.2). Abschließend folgt eine Zusammenfassung der Befunde (Abschnitt 7.4.1.3).

7.4.1.1 Stellenwert und Praxisrelevanz des bundesweiten Zielsteuerungssystems in den Jobcentern

Im Folgenden wird dargestellt, welchen Stellenwert das bundesweite Zielsteuerungssystem – im Vergleich zu anderen Steuerungsmodi und Einflussfaktoren – in den Jobcentern hat und wie es sich

¹²³ Die Analyse stützte sich einerseits auf öffentlich zugängliche statistische Daten und Berichte, sowie andererseits auf Dokumente, die dem Forschungsteam von den Jobcenterleitungen zugeleitet wurden.

¹²⁴ Eine weitere Funktion der fallstudien-spezifischen Dokumentenanalysen war die Vorbereitung der Interviewer*innen vor der Durchführung.

¹²⁵ Die weiteren im Abschnitt 7.2 genannten Faktoren dienten der Gewährleistung einer möglichst heterogenen der Fallauswahl und nicht als Vergleichsdimensionen bei den Auswertungen.

auf das Verwaltungshandeln auswirkt. Strukturebend für die Darstellung ist eine Differenzierung zwischen der Leitungsebene – d. h. den Jobcenterleitungen und Bereichsleitungen, der mittleren Ebene – d. h. der Teamleitungsebene, und der operativen Ebene – also den Fachkräften, die die ELB beraten.

7.4.1.1.1 Stellenwert und Handlungsrelevanz auf der Leitungsebene

Aus den explorativen Interviews liegen erste Hinweise darauf vor, dass das Zielsteuerungssystem in den Jobcentern ein breit akzeptierter Steuerungsmodus ist (siehe Abschnitt 6.2.1). In den untersuchten Jobcentern lässt sich anhand des Interviewmaterials der Fallstudien zunächst feststellen, dass das Steuern über Ziele grundsätzlich als Steuerungsmodus für die Leitungskräfte sowohl in gE als auch zkT als sinnvoll eingeschätzt wird, wie folgende Zitate von Leitungskräften exemplarisch zeigen:

Zitat: Also, die Ziele sind ja sinnvoll. [...]. Und das braucht es auch für eine Steuerung. (C30, 35)

Zitat: Ich glaube, dass wir da im SGB II viel weiter sind als andere Verwaltungseinheiten, weil ich das Steuern über Ziele [...] für gut halte. (O1, 43)

Die Ziele des bundesweiten Zielsteuerungssystems, so zeigt das Interviewmaterial, hatten dabei für fast alle Jobcenterleitungskräfte an den untersuchten Standorten eine wichtige Bedeutung als Steuerungsgrößen. Dies lässt sich bspw. daran festmachen, dass das Zielsteuerungssystem in mehreren gE und mehreren zkT von Führungskräften (hier: Geschäftsführungen/Amtsleitungen und Bereichsleitungen) als wichtiger Eckpfeiler für die eigene Arbeit genannt wurde oder dass ausgeführt wurde, dass es für die Steuerung des Jobcenters maßgeblich sei. Auffällig ist, dass die Jobcenterleitungen sowohl in gE als auch zkT primär auf die Bedeutung der quantifizierten Kennzahlen für die Steuerung eingingen – und dabei insbesondere auf die Kennzahl K2 (d. h. die Integrationsquote). Seltener (und fast ausschließlich in gE) wurde die Kennzahl K3 (d. h. Reduzierung Langzeitleistungsbezug) zusätzlich benannt.¹²⁶ Einzig in einer gE wurde auf weitere Ziele der Zielvereinbarung eingegangen. Dies deutet darauf hin, dass das Zielsteuerungssystem primär mit den quantifizierten Kennzahlen und dabei insbesondere mit der Kennzahl K2 assoziiert wird. Dies wurde damit begründet, dass Integrationen in Arbeit die Hauptaufgabe der Jobcenter seien.

Eine Differenzierung zwischen den Zielen Verbesserung der Integration in Erwerbstätigkeit und Vermeidung von langfristigem Leistungsbezug einerseits und den Operationalisierungen dieser Ziele in den Kennzahlen K2 und K3 andererseits nahmen die Leitungskräfte einer gE und eines zkT vor. Die Ziele wurden von diesen Leitungskräften durchaus geteilt; doch die Kennzahlen K2 und K3 seien nur bedingt geeignet, um diese Ziele zu steuern. Eine Jobcenterleitung führte aus, dass die Kennzahlen unweigerlich zu einer „Ampellogik“ (A1, 11) mit roten oder grünen Balken führten, die nicht geeignet sei, die „die sorgsame Arbeit einzelner Teams“ abzubilden (A1, 11). Die andere Jobcenterleitung führte aus, dass für die Binnensteuerung Eingliederungsmaßnahmen zielführender seien. Über „gute Qualifizierungsangebote“ (J1, 11) ließen sich letztlich auch die Kennzahlen K2 und K3 bedienen, jedoch werde die Kommunikation im Jobcenter nicht auf diese Kennzahlen ausgerichtet. In den anderen untersuchten Jobcentern wurden K2 und K3 von den Leitungskräften nicht grundsätzlich als Steuerungsgrößen in Frage gestellt. Dennoch wurde häufig erläutert, dass die Kennzahlen einen Impuls oder eine Orientierung für die Ausrichtung der Steuerung im Jobcenter darstellten und die

¹²⁶ Die Kennzahl K1 wurde meist gar nicht oder – gewissermaßen der Vollständigkeit der Kennzahlen halber – erwähnt, dann aber erläutert, dass diese Kennzahl nur beobachtet werde.

Erreichung der Zielwerte allein nicht handlungsleitend werden dürfe, wie folgende Aussage einer gE-Leitungskraft exemplarisch zeigt:

Zitat: Also von daher sind die Zahlen oder auch Ziele für mich immer eine Orientierung. Aber mir liegt nichts daran, dass ich jetzt nur die Aktivitäten unternehme, um gezielt Zahlen dann zu beeinflussen. Oder Zahlen gut dastehen zu lassen. (P1, 7)

Einige Leitungskräfte gingen darauf ein, dass mit den auf Integrationen fokussierten Kennzahlen das Risiko von Fehlanreizen einhergehe. Genannt wurde zum einen das Risiko von Drehtüreffekten. Denn es wirke sich auf die Zielerreichung von K2 positiv aus, wenn Menschen mehrmals pro Jahr in kurzfristige saisonale Hilfstätigkeiten integriert würden – nachhaltig seien diese Integrationen jedoch nicht. Zur Abbildung von Vermittlungshandeln, welches auf nachhaltige Integrationen ausgerichtet ist, sei K2 daher nicht geeignet. Neben dem Risiko der Drehtüreffekte wurde zum anderen auch das Risiko des Creamings, also der Konzentration des Vermittlungshandelns auf vermeintlich leicht zu integrierende ELB, als nicht intendierter Steuerungseffekt der Kennzahl K2 benannt, wie folgendes Zitat illustriert:

Zitat: Was wir Jobcenter, glaube ich, fast alle machen, wenn die Integrationszahlen nicht sehr befriedigend sind, dann laufen wir immer Gefahr, dass wir uns mit Creaming beschäftigen. Das heißt, wir schauen auf die Zielgruppen, die am leichtesten zu integrieren sind. (M1, 80)

In den Interviews zeigt sich, dass neben den Kennzahlen des bundesweiten Zielsteuerungssystems weitere Steuerungsmodi für die Binnensteuerung wichtig sind. So wurde von einigen Jobcenterleitungen, darunter vornehmlich aus zKT, berichtet, dass ein Schwerpunkt auf nachhaltige Integrationen gelegt werde. Da, wie gezeigt, die Integrationsquote (K2) nicht als geeignet angesehen wurde, um auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes Vermittlungshandeln abzubilden, werde in diesen Häusern zum einen von den Leitungskräften kommunikativ vermittelt, dass das Vermittlungshandeln auf langfristige Erwerbsbeteiligung ausgerichtet werden soll. Zum anderen wurde erläutert, dass Aktivierungs- und Qualifizierungsmaßnahmen ein Weg seien, der nachhaltige Integrationen wahrscheinlicher mache. Wie sich in den Fallstudien herausstellte, existierten in fast allen untersuchten Jobcentern Ziele bzgl. Aktivierung und Qualifizierung, die i. d. R. über Kennzahlen zu Maßnahmeneintritten operationalisiert und mit (jobcenterinternen) Zielwerten hinterlegt wurden. Diese Ziele und Kennzahlen waren nicht Teil der Zielvereinbarungen. Sie wurden in den beiden Jobcentern, in denen die Leitungen die Kennzahlen K2 und K3 nicht als sinnvolle ‚Hebel‘ zur Steuerung der Ziele ansahen (siehe oben) sowie einer weiteren gE von der Leitungsebene sogar als steuerungsrelevanter eingeordnet als K2. Denn die Maßnahmeneintritte könnten in deutlich höherem Maße vom Jobcenter selbst beeinflusst werden als die Integrationsquote. Zudem könne über Maßnahmen mittelbar auch auf die zentralen Zielgrößen des Zielsteuerungssystems eingewirkt werden. In Folge einer Aktivierungs- und Qualifizierungsstrategie erzielte Integrationen würden zwar nicht schnell, dafür aber nachhaltiger erfolgen. Die hohe Steuerungsrelevanz der Maßnahmeneintritte wurde vereinzelt auch damit erklärt, dass darüber die Budgetauslastung gesteuert werde – mit dem Ziel, das jährliche Budget auszuschöpfen:

Zitat: Wir sind ja-, das ist ja auch immer so paradox. Bei uns ist es ja wichtig, sage ich mal, das ganze Geld oder so viel wie möglich notwendig und zielgerichtet auszugeben. Sparen ist jetzt nicht so unser Ding. Und da zahlt-, zahlen eben diese Eintritte drauf ein (B1, 51)

Hierbei wurde jedoch auch kritisch angemerkt, dass auch von einer Kennzahl bzgl. Maßnahmeneintritten Fehlanreize ausgehen könnten: So ergebe sich daraus ein Spannungsfeld zwischen Eintrittszahlen einerseits und Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit andererseits. Denn die

Kennzahl könne dazu verleiten, Eintritte um der Erreichung der Kennzahl willen zu produzieren, auch wenn absehbar sei, dass dadurch nicht immer die erwünschte Wirkung erzielt werden könne.

7.4.1.1.2 Stellenwert und Handlungsrelevanz auf der mittleren Führungsebene

Analog zur Leitungsebene lässt sich auch für die mittlere Führungsebene – die Teamleitungen – aus dem Material ableiten, dass das Zielsteuerungssystem primär über die Kennzahlen K2 und K3 wahrgenommen wird. Häufiger als von den Jobcenterleitungen wurde von den interviewten Teamleitungen neben K2 auch die Kennzahl K3 als wichtige Steuerungsgröße benannt. Auch an den beiden Standorten, an denen die Leitungsebene darauf verwiesen hatte, dass sie die Steuerung des Jobcenters nicht an den Kennzahlen des Zielsteuerungssystems ausrichten würden (siehe oben), wurden die Kennzahlen des Zielsteuerungssystems von den Teamleitungen als wichtige Steuerungsgrößen bezeichnet.

Neben den Kennzahlen K2 und K3, so lässt sich aus den Aussagen der interviewten Teamleitungen ableiten, haben Kennzahlen bzgl. Maßnahmeneintritten ebenfalls einen hohen Stellenwert für die Teamleitungen. Auffällig ist, dass die meisten Teamleitungen der Standorte, an denen Ziele bzgl. Maßnahmeneintritten existierten, nicht zwischen der Bedeutung der Kennzahlen aus der Zielvereinbarung und der Bedeutung der Kennzahl Maßnahmeneintritte unterschieden, sondern beide Indikatoren als gleichwertige wichtige Steuerungsgrößen nannten. Die Entwicklung der dieser beiden Kennzahlen würden sie regelmäßig anhand von Controllingauswertungen im Blick behalten. Der oben (Abschnitt 7.4.1.1.1) beschriebene Schwerpunkt mehrerer Jobcenterleitungen auf nachhaltige Integrationen manifestiert sich somit in den von den Teamleitungen als zentral wahrgenommenen Kennzahlen. Neben der Integrationsquote wird somit auch die Zahl an Maßnahmeneintritten als eine Steuerungsgröße wahrgenommen, über die *Ergebnisse* der Arbeit in den Jobcentern (und nicht etwa *Umsetzungsprozesse*) erfasst werden. Gleichzeitig zeigt sich hierbei auch der Aspekt der Budgetsteuerung über die Beobachtung der Maßnahmeneintritte.

Eine weitere Steuerungsgröße, die von Teamleitungen aus gE beschrieben wurde, waren Kennzahlen, über die bestimmte Umsetzungsprozesse abgebildet werden. Dies dient der Steuerung der Prozessqualität bzw. der Einhaltung von Qualitätsstandards. Genannt wurden insbesondere Kundenkontaktdichte¹²⁷ und Absolventenmanagement¹²⁸, die über Kennzahlen abgebildet würden, sowie darüber hinaus Hospitationen und die Prüfung von Beratungsvermerken¹²⁹ im Rahmen der Fachaufsicht. Diese Kennzahlen und Prüfverfahren wurden als Hilfsgrößen eingeordnet, über die die Zielerreichung der zentralen Kennzahlen gesteuert werde, denn, wie eine Teamleitung ausführte, werde ein Zusammenhang zwischen Prozessqualität und Ergebnissen hergestellt:

Zitat: Über eine super Qualität kriegen Sie letzten Endes auch eine gute Quantität. Und das ist quasi mein Ansatz. (I3, 21).

Die Teamleitungen arbeiten demnach kennzahlenorientiert, aber – wie das Interviewmaterial nahelegt – insbesondere in gE nicht ausschließlich anhand der als zentral wahrgenommenen Kennzahlen der Integrationsquote und Maßnahmeneintritten, sondern auch anhand von Kennzahlen, über die Umsetzungsprozesse erfasst werden.

¹²⁷ Wie in den Interviews ausgeführt wurde, misst die Kundenkontaktdichte die Häufigkeit der Kontakte zwischen Fachkraft und ELB.

¹²⁸ Das Absolventenmanagement bezeichnet den Ausführungen in den Interviews zu Folge das Vorgehen zur Betreuung während und nach Maßnahmenteilnahmen.

¹²⁹ Hiermit ist entsprechend der Ausführungen in den Interviews gemeint, dass die Führungskraft die Datenqualität der Einträge in der Beratungsdatenbank (in gE: „VerBIS“) prüft.

An den meisten untersuchten Jobcenterstandorten waren den Teamleitungen die konkreten Beiträge zu den Zielwerten, den ihr Team zur Erreichung des Gesamtzielwerts des Jobcenters zu erbringen habe (hinsichtlich der Kennzahlen K2 und K3 sowie bzgl. Maßnahmeneintritten), bekannt. Mitunter wurden diese ‚teamscharfen‘ Zielwerte sogar in Zielvereinbarungen mit der übergeordneten Führungskraft vereinbart (siehe Abschnitt 6.4.1.2). Die Entwicklung der entsprechenden Kennzahlen im Auge zu behalten und ggf. nachzusteuern, beschrieben viele der interviewten Teamleitungen als eine ihrer Hauptaufgaben. Dabei betonten die meisten Teamleitungen, dass ihnen wichtig sei, dass sie die Zahlen den Fachkräften ihres Teams transparent kommunizierten. Auf Grundlage der gemeinsamen Analyse der Zahlen sei es dann Aufgabe der Teamleitungen, einen Austausch darüber anzuregen, wie die Zielwerte erreicht werden könnten. Einzelne Teamleitungen berichteten abweichend, dass die Zahlen selbst für die Fachkräfte weniger relevant seien. Aufgabe der Teamleitung sei es vielmehr, den Fachkräften den Sinn und Zweck der Kennzahlen näherzubringen und aus den jeweils aktuellen Zahlen ‚Botschaften‘ abzuleiten und diese ins Team zu vermitteln. Dabei hätten sie interne Rahmenbedingungen (bspw. Krankenstand oder Vakanzen im Team) sowie externe Faktoren wie Veränderungen der Struktur der ELB oder der wirtschaftlichen Lage im Blick, die sich auf die Zielerreichung des Teams auswirken könnten.

Die Teamleitungen nehmen somit gewissermaßen eine Scharnierfunktion zwischen der – von den Teamleitungen als kennzahlenorientiert agierend wahrgenommenen – Leitungsebene und der operativen Ebene ein. Denn die Fachkräfte seien auf die konkreten ELB und deren individuelle Bedarfe fokussiert und nicht auf Kennzahlen (siehe Abschnitt 7.4.1.1.3). Diese Scharnierfunktion oder Sandwichposition wurde als Herausforderung für die eigene Arbeit thematisiert. Dabei führten mehrere Teamleitungen aus, dass sie sich von der Leitungsebene einem Druck, die Zahlen zu erreichen, ausgesetzt sähen.¹³⁰ Diesen Druck würden sie jedoch bewusst gegenüber ihren Mitarbeitenden abfedern. Die Fachkräfte richteten ihre Arbeit grundsätzlich bereits an den (inhaltlichen) Zielen aus; weiteren Druck hinsichtlich Zahlen aufzubauen würde sich daher kontraproduktiv auswirken. Würden den Fachkräften zu viele Vorgaben gemacht, bestehe die Gefahr, dass sie gewissermaßen resignierten, da unmöglich alles beachtet werden könne, und für sich selbst eine Priorisierung vornähmen.

7.4.1.1.3 Stellenwert und Handlungsrelevanz auf der operativen Ebene

Eine Gemeinsamkeit der operativen Ebene mit Team- und Leitungsebene besteht darin, dass das Zielsteuerungssystem auch von Fachkräften primär mit den Kennzahlen K2 und K3 assoziiert wurde. Anders als von den Führungskräften wurde jedoch von den Fachkräften an den untersuchten Standorten die Bedeutung der Kennzahlen des Zielsteuerungssystems für das eigene Handeln weitgehend als gering beschrieben. Fachkräfte fast aller Standorte betonten, dass quantifizierte Zielwerte nicht bestimmend für die Ausrichtung ihres Vermittlungshandelns seien. Dies scheint sowohl für die Kennzahlen K2 und K3, als auch für Kennzahlen bzgl. Maßnahmeneintritten zu gelten. Nicht immer differenzierten die Fachkräfte hierbei exakt zwischen den Kennzahlen, die in der Zielvereinbarung enthalten sind (d. h. K2 und K3) und den in den meisten Jobcentern existierenden Kennzahlen für Maßnahmeneintritte. Dies spiegelt den oben (Abschnitt 7.4.1.1.2) ausgeführten Befund, dass Integrationsquote und Maßnahmeneintritte für die Teamleitungen gleichwertig wichtige Steuerungsgrößen sind. An mehreren Standorten, sowohl in gE als auch zKT, wurde deutlich, dass Kennzahlen zu Maßnahmeneintritten im Arbeitsalltag der Fachkräfte sogar als zentralere Messgröße wahrgenommen wurden als die Integrationskennzahl. So berichtete bspw. eine

¹³⁰ Ein möglicher Widerspruch besteht zwischen Jobcenterleitungskräften (Geschäftsführungen bzw. Jobcenterleitungen und Bereichsleitungen) auf der einen und Teamleitungen auf der anderen Seite. Erstere sehen quantifizierte Ziele mehrheitlich als Orientierung (siehe Abschnitt 7.4.1.1.1), während Letztere quantifizierte Ziele eher als klaren Handlungsauftrag zur Erreichung der quantifizierten Zielwerte verstehen.

Fachkraft mit Bezug zu den quantifizierten Zielen des Jobcenters, dass diese lediglich hinsichtlich der Maßnahmenzuweisungen relevant würden:

Zitat: Auswirkungen hätte es jetzt, wenn ich jetzt so drüber nachdenke, eigentlich nur, dass wir vielleicht mehr Kunden in irgendwelche Maßnahmen stecken sollen. Also dass das einfach zu wenig ist und dann kommt die Aufforderung: "Hey, wir haben doch so viel jetzt. Macht mal." Aber ansonsten eigentlich nicht. (H23, 17)

Darüber hinaus wurden Kennzahlen, über die bestimmte Umsetzungsprozesse erfasst werden – bspw. bzgl. der Kundenkontaktdichte oder bzgl. des Abschlusses von Eingliederungsvereinbarungen – von einzelnen Fachkräften als (weitere) Kennzahlen, die die eigene Tätigkeit entscheidend prägten, dargestellt. Dies war jedoch nur an zwei Standorten zu beobachten.

Doch es gab auch Aussagen von einzelnen Fachkräften, demnach die Integrationskennzahl für manche Fachkräfte ein „Spannungsfeld“ bedeute. Hierfür wurde allerdings die Figur neuer, noch unerfahrener Kolleg*innen benutzt, für die sich – anders als für die interviewten Fachkräfte selbst – ein Druck aus den Zielkennzahlen ergebe:

Zitat: Aber natürlich, wenn jemand frisch im Team ist, der hat da sicherlich so seine Probleme, der hat da, das höre ich immer wieder. (D7, 270)

Denn es werde monatlich anhand der aktuellen Zahlen zwischen Soll und Ist der vom Team erreichten Zielerfüllung abgeglichen. Das „Spannungsfeld“ ergebe sich daraus, dass es einerseits gelte, die Zielwerte zu erreichen, andererseits aber dem Selbstverständnis der Fachkräfte nach die Bedarfe der ELB im Fokus stünden. Zudem müsse der lokale Arbeitsmarkt auch entsprechend passende Stellen bieten. Einzelne Fachkräfte berichteten, dass die Vorgaben bzgl. der Kennzahlen sie motivierten, sich Gedanken zu machen, „wie ich denn diese Zielvorgaben erfüllen kann und was ich noch besser machen kann“ (A6, 25). Doch die meisten Fachkräfte zeigten sich - in den Interviews – weitgehend von einem solchen Spannungsfeld unbeeindruckt: Sie verwiesen darauf, dass sie ihr Möglichstes täten:

Zitat: Wenn jetzt in der Zielvereinbarung drinsteht, dass-, es gibt jetzt mehr, was weiß ich. Es sind jetzt so und so viel Integrationen zu machen, ich kann die ja auch nicht herzaubern, ja? Also ich tu das, was ich tun kann. (H22, 28)

In den Fachkräfte-Interviews wurde wiederholt ausgeführt, dass der Erfolg des Vermittlungshandelns ohnehin von vielen Faktoren abhängt, wovon nur ein kleiner Teil von den Fachkräften beeinflussbar sei. Neben internen Rahmenbedingungen – wie bspw. die Personalsituation oder auch die finanzielle Ausstattung des Eingliederungstitels (EGT) – nähmen nicht zuletzt äußere Rahmenbedingungen, d. h. Rahmenbedingungen im regionalen Umfeld des Jobcenters, Einfluss darauf, inwiefern die Ziele des Zielsteuerungssystems erreicht werden könnten. Benannt wurde besonders häufig die mangelhafte Kinderbetreuungssituation, die eine Erwerbsintegration insbesondere von Frauen erschwere. Häufig wurde zudem Bezug genommen auf den ÖPNV bzw. Mobilitätshindernisse der ELB. Des Weiteren wurde auf die mangelnde Erwerbsmotivation der ELB verwiesen, die mitunter schwer aufzubrechen sei. Speziell im Rückblick auf die Zeit der Covid-19-Pandemie wurden die pandemiebedingten Einschränkungen (sowohl aufgrund veränderter Beratungsbedingungen als auch aufgrund einer veränderten Arbeitsmarktlage) als Faktor benannt, der Integrationen erschwert habe.

Um die Bedeutung der Kennzahlen für ihre Arbeit mit den ELB zu beschreiben verwendeten die interviewten Fachkräfte auffällig häufig die Metapher, dass die Zielwerte zwar nicht dominierend für die Tätigkeit, aber dennoch im „Hinterkopf“ (gE: P5, 21; C7, 13; C11, 25; F5, 29; F6, 15; G5, 37; zkt: O22, 37; N22, 32; K19, 13; K24, 14) präsent seien. Wie erläutert wurde von den Fachkräften häufig nicht zwischen den Kennzahlen K2 und K3 sowie weiteren im Jobcenter relevanten Kennzahlen differenziert. Im Vordergrund stünden jedenfalls die individuellen Bedarfe der ELB, auf die die Fachkräfte ihr Vermittlungshandeln ausrichteten. Die Präsenz der Kennzahlen im „Hinterkopf“ ergebe sich nicht zuletzt aus der regelmäßigen Besprechung dieser in Teamsitzungen. Hier ist eine hohe Korrelation der Aussagen an den Standorten zu beobachten, an denen die Teamleitungen angaben, Wert auf Transparenz der Zahlen mit den Teams zu legen (siehe 7.4.1.1.2). Doch nicht immer scheint die Besprechung der Kennzahlen dazu beizutragen, dass die Fachkräfte sich an diesen orientieren:

Zitat: Das ist genau der [Witz], dass wir uns alles das immer wieder anhören müssen, immer wieder und dass es aber letztlich einfach nur Zahlen sind und die Zahlen nützen mir aber, wenn der Mensch vor mir sitzt überhaupt nichts. Gar nichts. (M23: 17)

Diese Aussage ist vor dem Hintergrund einzuordnen, dass es an dem Standort der zitierten Fachkraft aufgrund von den Fachkräften nicht verschuldeter Entwicklungen zu Zielwertverfehlungen bei der Integrationszahl gekommen sei. Dennoch habe die Leitung – trotz Interventionsversuchen der Teamleitung – die Teamleistung negativ bewertet und zusätzliche Berichtspflichten eingeführt. Das von der mittleren Ebene für wichtig gehaltene Augenmaß bei der Bewertung der Teamleistung (siehe oben in Abschnitt 7.4.1.1.2) wurde in diesem Fall offensichtlich nicht angewandt – mit der Folge, dass die Fachkräfte sich – wie das Zitat zeigt – von den Zielwerten distanzieren.

An den Standorten, an denen eine organisatorische Trennung der Betreuung nach marktnäheren und marktferneren ELB vorgenommen wird, zeigt sich für den Bereich der Betreuung der marktferneren ELB eine nochmals geringere Bedeutung von Zielvorgaben für Integrationen (K2). Dies äußerte sich bspw. darin, dass in mehreren gE für Fachkräfte-Teams, die für die Betreuung der marktferneren ELB zuständig sind, deutlich geringere Erwartungen an die zu erzielenden Integrationen gelegt wurden oder dass – bei gemischten Teams – kein oder nur ein geringer Beitrag zu den Team-Integrationszielen erwartet wurde. Dies begründe sich dadurch, dass es in dem Bereich um die Stabilisierung der ELB, den Abbau von Vermittlungshemmnissen und die Heranführung an den Arbeitsmarkt gehe. Dies seien Schritte, die eine spätere Erwerbsintegration vorbereiten könnten und sich nicht über Kennzahlen abbilden ließen. An einzelnen Standorten wurde berichtet, dass zwar die Integrationserwartungen gering seien, dafür aber von den Fachkräften, die marktfernere ELB betreuen, vermehrt Eintritte in Stabilisierungsmaßnahmen erwartet würden, was sich auch in einer konkreten Kennzahl manifestiere. Diese Kennzahl wiederum war für die Fachkräfte im Bereich der marktfernen Betreuung der ELB relevant.

Für die interviewten Fachkräfte des Funktionsbereichs Arbeitgeberzusammenarbeit hatten die Kennzahlen aus dem Zielsteuerungssystem fast ausnahmslos keine direkte Relevanz für die Messung der Arbeitsergebnisse. Mitunter wurden andere Kennzahlen benannt, wie etwa der Anteil der Integrationen die unter Beteiligung der Arbeitgeberzusammenarbeit zustande kamen, oder es wurde von Zielen bzgl. der Anzahl zu akquirierenden Stellen berichtet. Auch wurde von Kennzahlen berichtet, über die bestimmte Umsetzungsprozesse erfasst werden, wie bspw. die Anzahl der Arbeitgeberkontakte.

Die bisherigen Ausführungen bezogen sich auf die Bedeutung von Kennzahlen und das Verhältnis von Kennzahlen der Zielvereinbarung und weiteren Kennzahlen. Insbesondere erstere haben wie dargestellt nach Aussagen der Fachkräfte nur einen geringen Einfluss auf deren Handeln. Darüber hinaus berichteten Fachkräfte in den Interviews mitunter – gefragt nach der Zielsteuerung – von Schwerpunktsetzungen auf Personengruppen, die in lokalen bzw. landesspezifischen Zielen Teil der Zielvereinbarungen oder aber in Strategiepapieren der Jobcenter festgeschrieben seien, und die im Jobcenter von den Führungskräften kommuniziert würden. Diese, so lassen sich die entsprechenden Aussagen zusammenfassen, scheinen mitunter mehr Einfluss auf das Handeln zu haben als die Kennzahlen der Zielvereinbarung. Denn über die Fokussierung auf bestimmte Personengruppen würde transportiert, wie von Fachkräften ausgeführt wurde, dass eine intensivere Befassung mit diesen ELB gewünscht sei – und zwar obwohl dies einen längeren Prozess bedeute, sprich, nicht in kurzer Frist auf die (Ergebnis-)Kennzahlen einzahle.

Übergreifend wurde sehr deutlich, dass für die interviewten Fachkräfte nach deren Selbstauskunft nicht Kennzahlen, sondern vielmehr die „Bedarfe“ der individuell unterschiedlichen ELB im Mittelpunkt stünden. Es gelte, dem geäußerten Selbstverständnis vieler Fachkräfte nach, in erster Linie passgenau zu unterstützen. Wie dargestellt haben die Kennzahlen des Zielsteuerungssystems, d. h. K2 und K3, für die Fachkräfte insgesamt – entsprechend deren Selbstdarstellung in den Interviews – eher den Stellenwert einer Orientierung als einer zentralen Einflussgröße für deren Vermittlungshandeln.

7.4.1.2 Herstellung von Verbindlichkeit von Zielen

Im Rahmen der Analyse der Fallstudieninterviews wurde der Frage nachgegangen, welche Mechanismen es in den Jobcentern gibt, die zu einer Identifikation der Akteur*innen in den Jobcentern mit den Zielen und einem Verantwortungsgefühl bezüglich der Zielerreichung beiträgt – also wie eine Verbindlichkeit der Ziele hergestellt wird. Den Ausgangspunkt stellte der Befund aus den explorativen Interviews dar, dass es kaum explizite Anreizmechanismen gibt, um die Beteiligten zur Zielerreichung zu motivieren. Ebenso wenig gibt es demnach die Möglichkeit, bei Zielverfehlungen über negative Konsequenzen zu steuern (siehe Abschnitt 6.2.1). Anhand des Fallstudienmaterials wurden folgende Prozesse auf ihre Bedeutung als mögliche Mechanismen zur Herstellung von Verbindlichkeit hin analysiert:

- Der Prozess der Aushandlung der Zielvereinbarungen,
- weitere Zielvereinbarungen innerhalb der Jobcenter,
- Kommunikation über die Zielvereinbarungen und Zielnachhaltung sowie
- bestehende finanzielle Anreizmechanismen für Führungskräfte über die individuelle Leistungsbewertung.

Bezüglich des *Prozesses der Aushandlung der Zielvereinbarungen* ist zwischen dem Prozess der Beplanung der Kennzahlen K2 und K3¹³¹ und zum anderen dem Prozess der Vereinbarung von weiteren jobcenterspezifischen Zielen zu unterscheiden. Für die Beplanung der Zielwerte von K2 und K3 wurde in Abschnitt 5.2.2 beschrieben, dass von der Bundesebene sogenannte Korridore bzw. Orientierungswerte vorgegeben werden, die den Jobcentern als Anhaltspunkt für die Ermittlung ihrer Angebotswerte für K2 und K3 dienen sollen. In den Fallstudien wurde an vier Standorten, darunter ein zkt, die konstante jährliche Erhöhung der vorgegebenen Korridore bzw. Orientierungswerte von mehreren Bereichs- und Teamleitungen und einer Fachkraft kritisiert. Denn die der Planung

¹³¹ Bei K1 handelt es sich um eine Kennzahl, zu der kein Zielwert vereinbart, sondern die beobachtet wird (siehe Abschnitt 5.2.1).

zugrunde liegenden Vorjahreswerte müssten stets übertroffen werden. Doch diese Erwartung lasse sich nicht unbegrenzt weiterführen, vielmehr sei der „Zenit mal erreicht“ (Ba3,33). An einem anderen Standort wurde diese ‚Verbesserungsautomatik‘ hinsichtlich der Zielwerte in gewissem Sinn als Bestrafung wahrgenommen: Habe man im aktuellen Jahr ein gutes Ergebnis erreicht, müsse man im Folgejahr noch bessere Ergebnisse erzielen. Dies lasse sich den Fachkräften nur schwer vermitteln, wie eine Bereichsleitung ausführte. Die Fachkraft eines anderen Standorts, die diesen Punkt ebenfalls angesprochen hatte, berichtete, dass die jedes Jahr höher angesetzten Zielwerte für sie und ihre Kolleg*innen demotivierend wirkten. Die Jobcenterleitung zweier dieser hier beschriebenen Standorte erläuterten abweichend, dass Angebote außerhalb des Korridors mit einer entsprechenden Begründung gegenüber der zuständigen Regionaldirektion (über die Agenturen für Arbeit) bzw. gegenüber der zuständigen Landesbehörde durchaus in der Vergangenheit angenommen worden seien. Zwar lässt sich dieser scheinbare Widerspruch aus den Interviews nicht aufklären, doch kann zunächst festgehalten werden, dass die Handlungsautonomie der Jobcenter bei der Ermittlung der Zielwerte mitunter als zu gering aufgefasst wird, was der Identifikation mit den Zielwerten im Sinne einer Motivation, diese zu erreichen, abträglich ist.

In den meisten der untersuchten Jobcenter ist der Prozess der Ermittlung des Angebotswerts für die Zielwerte K2 und K3 innerhalb des Jobcenters den Leitungskräften unter Hinzuziehung des Controllings vorbehalten, wie das Interviewmaterial zeigt. Das Vorgehen ist hierbei an diesen Standorten als ‚top-down‘-Prozess zu charakterisieren. Dies wurde punktuell von Interviewpersonen der nicht beteiligten Funktionsebenen kritisiert, da die Planung infolge dessen mitunter realitätsfern ausfiele, wie im folgenden Beispiel von einer Fachkraft erläutert wurde:

Zitat: Weil Planungen, die an anderer Stelle gemacht werden, nicht unbedingt immer der Realität entsprechen und nicht immer das abbilden, was wir hier erleben am Schreibtisch mit den Kunden. Auch was Potenziale betrifft. (G5, 25)

Andererseits gab es auch einige gE- und zKT-Standorte, bei denen die Zielwertbeplanung als gemeinschaftlicher und damit funktionsübergreifender Prozess beschrieben wurde, an dem Teamleitungen oder sogar Fachkräfte und mitunter auch die BCA einbezogen würden. An einem Standort wurde der Einbezug der operativen Ebene von der Leitungsebene explizit angeregt, da dies zur frühzeitigen Identifizierung von Handlungsbedarfen als wichtig erachtet wurde. Inwiefern diese partizipativen Prozesse zu einer im Vergleich mit anderen Standorten höheren Identifikation und Motivation zur Zielerreichung geführt haben, ließ sich aus dem Interviewmaterial nicht eindeutig ableiten.

Neben den Kennzahlen ist in der stark standardisiert aufgebauten gE-Zielvereinbarung der Abschluss weiterer, sogenannter ‚lokaler‘ Ziele möglich und von der BA-Zentrale gewünscht (siehe Abschnitt 5.3.3.1), die sich an der Zielvereinbarung der BA mit dem BMAS und den darin formulierten operativen Schwerpunkten des Vorstands orientieren sollen. Tatsächlich enthalten nicht alle Zielvereinbarungen der untersuchten gE solche lokalen Ziele. In den sechs untersuchten gE, die solche Ziele vereinbart hatten, kam der Impuls dazu in drei Fällen von den Agenturen für Arbeit und in vier Fällen wurden die Ziele von den Kommunen eingebracht (d. h. in einem Fall von beiden Seiten). Inhaltlich bezogen sich die von den Agenturen für Arbeit eingebrachten Ziele fast ausnahmslos auf Prozesse (wie beispielsweise auf die Umsetzung bestimmter Beratungsformate); die von den Kommunen eingebrachten Ziele vornehmlich auf Förder- oder Integrationsziele von Zielgruppen wie Geflüchteten oder Jugendlichen. Während die Kommunen an der Erarbeitung der

Kennzahlen i. d. R. nicht beteiligt zu sein scheinen,¹³² bringen sie sich also hinsichtlich lokaler Ziele mitunter aktiv ein.¹³³ An einem Standort wurde ausgeführt, dass die von der kommunalen Seite eingebrachten Ziele sich aus politischen Schwerpunktsetzungen der Gemeinde ergäben. Aus den Aussagen der dortigen Leitungskräfte lässt sich ableiten, dass die Ziele, die von BA-Seite kommen, einen höheren Stellenwert im Jobcenter haben – nicht zuletzt die kommunale Interviewperson selbst nahm dies so wahr. An mehreren Standorten wurde ein gewisses ‚Fremdeln‘ der Jobcenterleitungen mit den lokalen Zielen, seien sie von Agentur oder Kommune eingebracht, deutlich, denn diese wurden nicht als selbst erarbeitete Ziele aufgefasst.

In den untersuchten zKT gab es neben den Kennzahlen zu den Bundeszielen weitere Ziele, die zwischen Land und zKT vereinbart wurden. Hierbei handelte es sich in allen Fällen um ein gleichstellungspolitisches Ziel¹³⁴ sowie darüber hinaus in vier der sechs untersuchten zKT um weitere Ziele, die sich bspw. auf die Förderung von bestimmten Zielgruppen, auf die Umsetzung bestimmter Prozesse im Jobcenter sowie auf die stärkere Nutzung bestimmter Instrumente wie bspw. §16e SGB II bezogen.¹³⁵ Bei der Abstimmung der Ziele mit den Ländern waren an mindestens zwei Standorten Vertretungen der Kommune neben den Jobcenterleitungen beteiligt.¹³⁶ Aus Sicht der kommunalen Interviewpersonen (aus unterschiedlichen Bundesländern) sei der Prozess der Aushandlung der landesspezifischen Ziele mit der Landesbehörde „kooperativ“ (N29, 45) und erfolge „auf Augenhöhe“ (H29, 33). Es gebe für die Jobcenter Verhandlungsspielräume, ihre eigenen Schwerpunkte einzubringen:

Zitat: Wenn wir sagen: ‚Ja, wir wollen jetzt da was anderes in den Fokus nehmen‘, dann kann man das mit dem Land soweit dann auch verhandeln. (H29, 34)

Hinweise darauf, dass die mit dem jeweiligen Land vereinbarten Ziele in den zKT als oktroyiert aufgefasst würden, gab es in den zKT-Interviews nicht. Dies könnte im Vergleich mit dem oben beschriebenen ‚Fremdeln‘ mancher gE mit den lokalen Zielen darauf hindeuten, dass die Abstimmungsprozesse der jobcenterspezifischen Ziele im zKT-Strang zu einer höheren Identifikation mit diesen Zielen beitragen.

Auffällig ist an mehr als der Hälfte der untersuchten gE-Standorte, dass *zusätzliche Zielvereinbarungen* innerhalb der Jobcenter abgeschlossen wurden.¹³⁷ Hierbei handelte es sich um Vereinbarungen zwischen der Jobcenterleitung und Bereichsleitung(en) sowie zwischen Bereichsleitung und Teamleitungen.¹³⁸ In diesen Vereinbarungen würden die jobcenterweiten Ziele für den jeweiligen Arbeitsbereich (Bereich bzw. Team) heruntergebrochen. An einigen Standorten seien dabei nicht nur die Ziele aus der Jobcenterzielvereinbarung enthalten, sondern darüber hinaus weitere Ziele bzgl. Umsetzungs- oder Qualitätsstandards, die innerhalb des Jobcenters verfolgt würden. Diese würden über Kennzahlen gesteuert, die die entsprechenden Umsetzungsprozesse

¹³² Die Zielwerte würden zwar Sozialdezernat, Landrät*in oder Bürgermeister*in vor der Weitergabe an die Agentur bzw. Landesbehörde vorgelegt; eine inhaltliche Mitarbeit der kommunalen Seite an den Zielwerten scheint es nur in Ausnahmefällen zu geben: In den geführten Interviews mit Vertretungen wurde deutlich, dass die Kommune den Jobcenterleitungen hinsichtlich der Ausarbeitung realisierbarer Zielwerte vertrauen.

¹³³ Nur an acht der 16 Standorte konnten Aussagen der Kommunen selbst ausgewertet werden, da die eigentlich vorgesehenen Interviews mit kommunalen Akteuren an den anderen acht Standorten nicht durchgeführt werden konnten (siehe Abschnitt 7.3.1).

¹³⁴ Wie in dem Kapitel zum Arbeitsschritt Dokumentenanalyse gezeigt wurde, haben bundesweit alle zKT (mit einer Ausnahme) im Jahr 2021 ein gleichstellungspolitisches Ziel (siehe Abschnitt 5.3.4.2).

¹³⁵ Diese Angaben beruhen auf einer der Feldphase der Fallstudien vorangehende Dokumentenanalyse der Zielvereinbarungen der ausgewählten Jobcentern für die Jahre 2019 bis 2021.

¹³⁶ Da nur an drei der sechs zKT ein Interview mit kommunalen Vertretungen geführt werden konnten, ist diese Aussage nicht auf das gesamte zKT-Fallstudiensample übertragbar.

¹³⁷ Hierbei handelte es sich nicht um den Prozess der Personalbewertung über LEDi.

¹³⁸ An einem der Standort gab es aufgrund der geringen Größe des Jobcenters keine Bereichsleitung; dort schloss die Geschäftsführung mit den Teamleitungen die Zielvereinbarungen ab.

abbilden, bspw. die Dauer des Verbleibs von ELB in Teams zur Betreuung marktferner ELB. Analog zu der Zielnachhaltung auf Jobcenterebene mit dem übergeordneten Zielvereinbarungspartner (Agentur für Arbeit) fänden dann regelmäßig entsprechende bilaterale Nachhaltungsgespräche im Jobcenter statt. Mit diesen Zielvereinbarungen wird institutionell somit die Verantwortung zur Zielerreichung an die Bereichs- und Teamleitungsebene weitergegeben. Inwiefern dadurch die Steuerungsrelevanz der Ziele auf Ebene der Bereichsleitungen tatsächlich gegenüber den anderen Standorten, an denen keine bilateralen Zielvereinbarungen abgeschlossen werden, erhöht wurde, lässt sich anhand des Interviewmaterials nicht eindeutig ausmachen: Für die Teamleitungen hat das Zielsteuerungssystem wie gezeigt (siehe Abschnitt 7.4.1.1.2) an allen untersuchten Standorten eine hohe Relevanz. Inwiefern diese durch die Zielvereinbarungen erhöht wird, scheint an den Standorten unterschiedlich zu sein. Eine Teamleitung maß der Zielvereinbarung mit der Bereichsleitung eine hohe Bedeutung zu, denn diese beinhalte ihren Arbeitsauftrag für das jeweilige Jahr und sei Grundlage der monatlichen Nachhaltung. Eine andere Teamleitung hingegen führte aus, dass die ‚persönliche‘ Zielvereinbarung und die damit verbundenen Nachhaltengespräche mit der Bereichsleitung keinen Einfluss auf die Steuerung ihres Teams habe.

In den explorativen Interviews wurde die *Zielnachhaltung* der übergeordneten Zielvereinbarungspartner mit den Jobcentern als zentral für das Funktionieren der Zielsteuerung eingeschätzt. In den Fallstudien wird deutlich, dass auch innerhalb der Jobcenter nicht nur breit über die Ziele und Schwerpunkte des Jobcenters informiert wird,¹³⁹ sondern auch eine regelmäßige, auf statistische Daten gestützte Nachhaltung des Zielerreichungsstands stattfindet. Dies erfolgt in den meisten der untersuchten Jobcenter im Rahmen von institutionalisierten Besprechungsformaten, die nicht ausschließlich der Nachhaltung dienen, aber in denen i. d. R. immer, wenn neue (monatsaktuelle) Daten vorliegen, der Zielerreichungsstand thematisiert wird. Berichtet wurde einerseits von Besprechungen, in denen sich die Führungsebene austauscht und andererseits von Besprechungsformaten der operativen Ebene (Teamleitung mit ihrem Team). An zwei Standorten würden die Zielerreichungsstände der Kennzahlen vornehmlich auf der Führungsebene, nicht aber in den Teams besprochen. Hierbei handelt es sich um die Standorte, an dem die Jobcenterleitung die Kennzahlen K2 und K3 nicht für steuerungsrelevant erachtete (siehe Abschnitt 7.4.1.1.1).

Grundsätzlich scheint die Nachhaltung in den Jobcentern stark auf (Kenn-) Zahlen gestützt zu erfolgen. Betrachtet werden dabei die Kennzahlen und Indikatoren, die in den monatlichen Controllingberichten für das jeweilige Jobcenter aufbereitet sind. Diese Controllingberichte scheinen für die Mitarbeitenden der Jobcenter – insbesondere auf der operativen Ebene – greifbarer zu sein als die Zielvereinbarungen selbst. Darauf deutet der Befund hin, dass an mehreren Standorten, darunter sowohl gE als auch zkT, einzelnen Interviewpersonen – insbesondere Fachkräften – die Zielvereinbarungen bzw. die konkret dort abgeschlossenen Zielerwartungen nicht geläufig waren. Von regelmäßig in Team- oder Dienstbesprechungen besprochenen Kennzahlen hingegen wurde aber auch von diesen Interviewpersonen berichtet (siehe Abschnitt 7.4.1.1.3). Dies deutet darauf hin, dass die Ziele der Zielvereinbarungen sich für die operative Ebene primär vermittelt über Controllingberichte manifestieren. Relevant für die Frage, welche Impulse aus der Zielsteuerung in den Jobcentern ankommen, ist daher, welche Daten in diesen Controllingberichten enthalten sind sowie welche dieser Daten tatsächlich regelmäßig in den institutionalisierten Besprechungen thematisiert werden.

¹³⁹ Zur Information der Belegschaft über die Ziele des Jobcenters gibt es neben Besprechungsformaten wie Führungskräfterunden oder Teambesprechungen in einem Teil der untersuchten Jobcenter Jahresauftaktveranstaltungen, in denen die Leitung über die Ziele des aktuellen Jahres informiert. Ein weiteres wichtiges Medium zur Information der Belegschaft über die Ziele und Zielerreichungsstände sind insbesondere E-Mails, in denen die aktuellen Zahlen kommuniziert werden, mitunter auch eigene interne Veröffentlichungen zu Zielen und Zielerreichungsständen.

Die Fallstudien zeigen, dass von einigen Jobcentern nicht die von der BA-Statistik zur Verfügung gestellten Standardprodukte genutzt werden. Vielmehr erstellen die Controller*innen dieser Jobcenter eigene monatliche Controllingberichte aus den vorhandenen Datenbanksystemen (bspw. Führungsinformationssystem (FIS) und BA-Produkten, so dass im Ergebnis *ein* Produkt vorliegt, in dem alle von der Leitungsebene für die Steuerung als relevant erachteten Indikatoren gebündelt vorliegen. In den jobcentereigenen Controllingberichten seien die Kennzahlen des Zielsteuerungssystems enthalten, darüber hinaus fänden sich darin weitere Indikatoren, die von den Jobcenterleitungen ausgewählt wurden (bspw. Auswertungen der Integrationen nach BG-Typ oder Zielgruppen, Integrationsquoten nach Teams, Maßnahmeneintritte, Kundenkontaktdichte). Da von eigens im Jobcenter erstellten Controllingberichten in der Hälfte der untersuchten zKT, aber nur an einem Drittel der gE-Standorte berichtet wurde, könnte dies darauf hindeuten, dass zKT möglicherweise stärker auf eigene Datenzusammenstellungen rekurrieren als gE. Aber auch die Jobcenter, die Standardauswertungen der BA-Statistik verwenden, betrachten, wie in den Interviews ausgeführt wurde, neben den Kennzahlen der Zielvereinbarung weitere Indikatoren, insbesondere zu Maßnahmeneintritten. Deutlich wurde, dass unabhängig von der Frage, welche Berichte genutzt werden, sowohl die Indikatoren der Zielvereinbarung (K2 und K3), als auch Indikatoren zu Maßnahmeneintritten überall betrachtet werden.

Würden anhand der Controllingberichte Fehlentwicklungen deutlich, so gibt es in den untersuchten Jobcentern unterschiedliche Reaktionen. Mitunter kommen dann Führungskräfte in eigens einberufenen Steuerungskreisen zusammen, um die Situation und mögliche Nachsteuerungsmaßnahmen zu besprechen. In einem Jobcenter habe bspw. die Tatsache, dass insgesamt zu wenig Gutscheine zur FbW ausgestellt würden, dazu geführt, dass eine Multiplikator*innengruppe zum Thema Weiterbildungsförderung eingerichtet wurde, über die das bei Fachkräften benötigte Wissen verstärkt in die Teams hineingebracht werden sollte. An wieder anderen Standorten wende die Geschäftsführung sich direkt an die Fachkräfte, um für drohende Zielverfehlungen zu sensibilisieren. Häufiger scheint die Entwicklung konkreter Nachsteuerungsmaßnahmen zwischen Teamleitungen und Teams zu erfolgen. Einige Interviewpersonen (Teamleitungen und Fachkräfte) berichteten, dass im Team eine Ursachensuche erfolge und Lösungsmöglichkeiten erarbeitet würden. So berichtete bspw. eine Fachkraft, dass angesichts einer drohenden Zielverfehlung bei Eintritten in Weiterbildungen die Teamleiterin eine Ursachenanalyse angestoßen und das Team gemeinsam Lösungsmöglichkeiten erarbeitet habe. Im Ergebnis sei dann als teaminterne Aktion ein Anschreiben an die ELB des Teams versandt worden, in dem auf die Möglichkeit, an einer Weiterbildung teilzunehmen, hingewiesen wurde. Passend zu dem oben ausgeführten Befund (siehe Abschnitt 7.4.1.1.3), dass die Kennzahlen der Zielvereinbarung für die operative Ebene nur geringe Handlungsrelevanz entfalten, berichteten Fachkräfte mehrerer Fallstudienstandorte, dass im Fall von Zielverfehlungen keine ‚handfesten‘ Konsequenzen – gemeint waren hiermit etwa personalrechtlicher Konsequenzen – drohten. Einzelne Fachkräfte berichteten, dass die Vorgaben bzgl. der Kennzahlen sie motivierten, sich Gedanken zu machen, „wie ich denn diese Zielvorgaben erfüllen kann und was ich noch besser machen kann“ (A6, 25).

Die *individuelle Leistungsbewertung* – in Form des LEDi für BA-Mitarbeitende und in Form von LOB in manchen zKT – wurde in der großen Mehrheit der untersuchten Jobcenter als weitgehend irrelevant für die Steuerung der Zielerreichung bewertet. Die mit LEDi bzw. LOB verbundenen finanziellen Anreize wurden als zu gering oder zu wenig stark mit dem Zielsteuerungssystem verknüpft angesehen, um einen Steuerungseinfluss entfalten zu können. Teilweise wurde sogar dezidierte Kritik an dem System LEDi formuliert. Bemängelt wurde etwa, dass nur Führungskräfte die Prämie erhalten könnten, obwohl Zielerreichung das Ergebnis der Arbeit des gesamten Teams sei. Eine gewisse Anreizwirkung, die von LEDi bzw. LOB zur Zielerreichung ausgehe, wurde an anderen

Standorten vereinzelt gesehen, aber nur für bestimmte Beschäftigtengruppen.¹⁴⁰ Darüber hinaus zeigte sich, dass LEDi/LOB nicht (bzw. nicht mehr) in allen untersuchten Jobcentern genutzt oder nur auf der Ebene der Geschäftsführung angewendet werde. Leistungsorientierte Bewertungssysteme können insgesamt also nur in sehr begrenztem Maße als ein Anreizmechanismus gelten – hier bestätigten die Fallstudien die vorläufigen Befunde aus den explorativen Interviews.

7.4.1.3 Zusammenfassung

Ein zentraler Befund hinsichtlich der Frage, inwiefern das Zielsteuerungssystem in den Jobcentern eine Steuerungsrelevanz hat und auf das Verwaltungshandeln in den Jobcentern Einfluss nimmt, ist, dass das Zielsteuerungssystem stark mit den quantifizierten Zielen und allen voran der Kennzahl K2 assoziiert wird, und zwar sowohl in zKT als auch in gE und auf den unterschiedlichen Hierarchieebenen. Neben den Zielen des Zielsteuerungssystems haben Kennzahlen bzgl. Maßnahmeneintritten in den Jobcentern ebenfalls eine hohe Steuerungsrelevanz auf allen Ebenen. Die Kennzahl der Maßnahmeneintritte wird zum Teil genutzt, um darüber die Budgetauslastung zu steuern. Mitunter wurde sie als ‚Mittel zum Zweck‘ eingeordnet – indem nämlich aktiviert und qualifiziert werde, werde ein Beitrag zum ‚eigentlichen‘ Hauptziel der Integrationen geleistet. Es gab aber auch Fälle, in denen die Kennzahl der Maßnahmeneintritte nicht primär als Hilfsgröße zur Steuerung der Integrationen wahrgenommen und kommuniziert wurde, sondern als Operationalisierung des Ziels ‚Aktivierung oder Qualifizierung‘. Dieses Ziel wurde nicht dem Integrationsziel untergeordnet, sondern als Ziel für sich gesehen. Somit wird in diesen Fällen die Kennzahl der Maßnahmeneintritte nicht (nur) als Größe zur Steuerung von Arbeitsprozessen, sondern als Größe zur Steuerung von Arbeitsergebnissen wahrgenommen. Eine Steuerungsrelevanz von Kennzahlen, über die bestimmte Umsetzungsprozesse abgebildet werden, wie bspw. die Quote abgeschlossener Eingliederungsvereinbarungen – konnte punktuell ab der mittleren Führungsebene beobachtet werden. So wurde mitunter ein Zusammenhang zwischen der Qualität von Prozessen – operationalisiert bspw. über die Kundenkontaktdichte – und erzielten Arbeitsergebnissen (d. h. insbesondere Integrationen) hergestellt. Deutlich wurde, dass der Teamleitungsebene hinsichtlich der Durchsteuerung der Kennzahlen von der Leitungsebene zur operativen Ebene eine Scharnierfunktion zukommt. Ihre Aufgabe ist es, den Fachkräften den Sinn und Zweck der aus Sicht der Fachkräfte recht fern ihrer Arbeitsrealität stehenden Zielwerte zu vermitteln. Kennzahlen bzgl. Maßnahmeneintritten zeigten sich dabei mitunter als handlungsrelevanter für die Fachkräfte als Kennzahlen bzgl. Integrationen. Grundsätzlich zeigte sich aber, dass die Handlungsrelevanz der Kennzahlen insgesamt auf der operativen Ebene als gering wahrgenommen wird. Deutlich wurde, dass bei Fachkräften, die für die Betreuung marktfernerer ELB zuständig sind, die Kennzahlen bzgl. Integrationen eine noch geringere Bedeutung haben. Dem Selbstverständnis der Fachkräfte nach – sowohl derjenigen, die alle ELB-Gruppen betreuen, als auch derjenigen, die für die Betreuung bestimmter Gruppen spezialisiert sind – gelte es in erster Linie, passgenau zu unterstützen, wobei zahlreiche Rahmenbedingungen Integrationserfolge erschweren.

Hinsichtlich der Frage nach Mechanismen, die zu einer Identifikation der Akteur*innen in den Jobcentern mit den Zielen und einem Verantwortungsgefühl bezüglich der Zielerreichung beitragen können, wurde herausgearbeitet, dass eine begrenzte Handlungsautonomie bei der Aushandlung der Zielvereinbarungen (Zielwerten der bundesweiten Kennzahlen und jobcenterspezifischen Zielen) der Identifikation der Akteur*innen im Jobcenter nicht zuträglich ist. Weitere Zielvereinbarungen innerhalb der Jobcenter führen zu einer Weitergabe der Steuerungsverantwortung. Es ließ sich allerdings nicht eindeutig ausmachen, dass diese Form der Einbeziehung in die Verantwortung im

¹⁴⁰ So wurde wiederholt geschildert, dass ein finanzieller Anreiz, wenn, dann überhaupt nur für Angestellte der BA gegeben sei; in einem Fall wurde aber abweichend davon berichtet, dass lediglich für kommunale Führungskräfte eine finanziell relevante Prämie ausgezahlt würde.

Vergleich zu anderen Standorten zu einem höherem Commitment der nachgeordneten Führungsebenen gegenüber den Zielen führt. Von bestehenden finanzielle Anreizmechanismen für Führungskräfte über die individuelle Leistungsbewertung (LEDi/LOB) konnte kein Einfluss auf die Motivation zur Zielerreichung festgestellt werden.

Kommunikation über Ziele sowie aktuelle Zielerreichungsstände der Kennzahlen der Zielvereinbarung, aber auch weiterer für die Steuerung der Jobcenter relevanter Indikatoren ist in den Jobcentern breit institutionalisiert. Controllingberichte bilden hierfür die Grundlage. Für die Fachkräfte manifestiert sich die Bedeutung der Ziele der Zielvereinbarung primär über diese Berichte. Eine Motivation zur Zielerreichung scheint jedoch in hohem Maße davon abzuhängen, wie ihnen diese Zahlen vermittelt werden und wie ihre Teamleistung bewertet wird. Förderlich ist demnach eine Bewertung mit ‚Augenmaß‘, d. h. unter Berücksichtigung äußerer und innerer Rahmenbedingungen.

7.4.2 Gleichstellung als Ziel im Zielsteuerungssystem

Im Fokus dieses Abschnitts steht die Rolle und Bedeutung von Gleichstellung als Ziel im Zielsteuerungssystem. Dabei wird zunächst der Frage nachgegangen, warum oder warum nicht Jobcenter Gleichstellungsziele in ihre Zielvereinbarungen aufgenommen haben. Daran anschließend wird aufgezeigt, welchen Stellenwert diese Gleichstellungsziele in den Jobcentern haben und mittels welcher Mechanismen eine Verbindlichkeit hergestellt wird. Gegenstand dieses Abschnittes ist ebenfalls die Frage, wie sich Gleichstellung als Ziel auf das Handeln im Jobcenter auswirken kann und welchen Steuerungseinfluss Gleichstellungsziele entfalten können. Abschließend wird die Nutzung von Datenquellen als Möglichkeit zur Steuerung von Gleichstellung als Ziel dargestellt.

7.4.2.1 Die Verankerung von Gleichstellungszielen in der Zielvereinbarung der Jobcenter

Auch wenn Gleichstellung als Querschnittsziel im SGB II verankert und seit mehreren Jahren ein bundesweiter Schwerpunkt im Zielsteuerungssystem ist, finden sich Gleichstellungsziele in den Zielvereinbarungen der Jobcenter noch nicht durchgängig wieder. Die Dokumentenanalyse der Zielvereinbarungen der Jobcenter für das Jahr 2021 zeigt, dass zKT (mit einer Ausnahme) ein Gleichstellungsziel in ihren Zielvereinbarungen verankert hatten. Im Unterschied dazu konnte festgestellt werden, dass nur ein Zehntel der gE ein lokales Ziel mit Gleichstellungsbezug in die Zielvereinbarung aufgenommen hatte (siehe Abschnitt 5.3.3).

Ein Blick in die Zielvereinbarungen der Jahre 2020 und 2021 der von uns untersuchten 16 Standorte bestätigt diesen Befund und zeigt ebenfalls, dass nicht alle Jobcenter vor dem Jahr 2022 ein Gleichstellungsziel formuliert und in der Zielvereinbarung verankert hatten. Erkennbar ist, dass die Art der Aufgabenwahrnehmung hierbei eine entscheidende Rolle spielt: Während die in das Forschungsprojekt einbezogenen gE bis auf eine Ausnahme kein formales Gleichstellungsziel in ihre Zielvereinbarungen aufgenommen hatten, beinhalteten die Zielvereinbarungen aller sechs untersuchten zKT ein Gleichstellungsziel.

Dieses Bild veränderte sich jedoch im Jahr 2022. Die in § 3 der Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA für 2022 erstmals genannte geschlechterbezogen getrennte Beplanung, Vereinbarung, Steuerung und Nachhaltung der Integrationsquote (K2) (vgl. Abschnitt 5.1) war für die untersuchten gE mit der Vorgabe verbunden, erstmals neben einem Gesamtwert für K2 jeweils einen Zielwert der Integrationsquote für Männer und Frauen zu beplanen. Wie in Abschnitt 5.3.3.1 dargelegt, existierte bislang eine solche Verbindlichkeit zur Vereinbarung eines Gleichstellungsziels im gE-Strang der

bundesweiten Zielsteuerung nicht. Auch bei den untersuchten zKT fand in 2022 eine stärkere Konzentration der Gleichstellungsziele auf geschlechterdifferenzierte Integrationen statt, und zwar sowohl in den Zielvereinbarungen zwischen dem BMAS und dem jeweiligen Bundesland, als auch in den Zielvereinbarungen der Jobcenter, teilweise spezifisch bezogen auf die Subgruppe der erziehenden Frauen. Analog zu den untersuchten gE haben auch alle in den Fallstudien untersuchten zKT Gleichstellung als Ziel mit einem quantifizierten Zielwert in ihre Zielvereinbarungen für das Jahr 2022 aufgenommen.

Im Folgenden wird die Situation in den in die Untersuchung einbezogenen Jobcentern für das Jahr 2021 dargestellt; hierbei wird zunächst auf die zKT, anschließend auf die gE eingegangen.

7.4.2.1.1 Gleichstellung in den Zielvereinbarungen der untersuchten zKT

Als Begründung dafür, dass die untersuchten zKT für das Jahr 2021 ein Gleichstellungsziel in ihrer Zielvereinbarung verankert hatten, wurden zwei Argumentationsstränge angeführt: Auf der einen Seite wurde das zuständige Ministerium als Impulsgeberin benannt, welches die Aufnahme von Gleichstellung als Ziel in die Zielvereinbarung angeregt und zum Teil auch gefordert hatte, wie das folgende Zitat beispielhaft zeigt:

Zitat: Also, das war nicht unser Wunsch, dass man das in den Fokus nimmt. Also zumindest nicht in diesem Rahmen, sondern das kam ganz klar von, ja, vom Sozialministerium. Aber die bekommen natürlich auch die Zielsteuerung vom BMAS. (K1, 38)

Auf der anderen Seite sahen sich die Jobcenter durch die Interpretation des SGB II selbst als Impulsgeberin. Aufgrund von § 1 Abs. 2 Satz 3 SGB II sei aus Sicht einer zKT-Leitung jedes Jobcenter verpflichtet, ein gleichstellungspolitisches Ziel zu haben, wie das folgende Zitat zeigt:

Zitat: Und in der Zielsteuerung wird es entsprechend auch der Vorgabe, das steht in Paragraf eins Absatz zwei Satz drei SGB II, ist es ja ausdrücklich erwähnt. [...] Und aufgrund dessen ist es bei uns auch im Grunde, seit wir zKT sind, in unsere Zielvereinbarung mit aufgenommen worden, weil es für mich auch überhaupt nicht zur Disposition steht. Ja, ob wir das wollen oder nicht. Das ist ein festes Prinzip, was umgesetzt werden muss. Und vor dem Hintergrund finden Sie das im Grunde auch in allen unseren Zielvereinbarungen ab 2012. (H1, 7)

Die Existenz von Gleichstellungszielen in den untersuchten zKT bedeutet somit nicht zwangsläufig, dass diese aus eigenem Antrieb Gleichstellungsziele in ihren Zielvereinbarungen aufgenommen haben. Als Möglichkeit kann auch in Betracht gezogen werden, dass die Vorgaben übergeordneter Stellen zu einer Aufnahme von Gleichstellungszielen in die Zielvereinbarungen der Jobcenter geführt haben.

Die Gleichstellungsziele in den Zielvereinbarungen der zKT für das Jahr 2021 bezogen sich u. a. auf die Verbesserung der Integration von Frauen in Erwerbstätigkeit, die Verringerung des Abstands zwischen der Integrationsquote von Frauen und Männern, die Reduzierung weiblicher ELB und Alleinerziehender, die Förderung von marktfernen Migrant*innen, die gezielte Aktivierung von Frauen in Erziehungszeit und auf die Verringerung des Bestands an Erziehenden im Vergleich zum Bestand nicht erziehender ELB. Ein Blick auf die Zielvereinbarungen der für die untersuchten Jobcenter zuständigen Bundesländer mit dem BMAS führt zu der Erkenntnis, dass sich die Jobcenter bei der Formulierung ihrer Gleichstellungsziele an diesen übergeordneten Vereinbarungen orientierten und nach Abstimmung mit dem zuständigen Ministerium in die eigenen Vereinbarungen überführten (siehe Abschnitt 5.3.3.2).

7.4.2.1.2 Gleichstellung in den Zielvereinbarungen der untersuchten gE

Die Begründung der neun gE, die kein lokales Ziel mit Gleichstellungsbezug in der Zielvereinbarung hatten, fiel einheitlich aus: Es sei bislang nicht gefordert bzw. nicht gewollt worden – weder seitens des BMAS, noch seitens der Agentur oder der Kommune sei die Vorgabe formuliert worden, ein Gleichstellungsziel formal in die Zielvereinbarung aufzunehmen. Exemplarisch für viele Aussagen in den Interviews steht das folgende Zitat einer Geschäftsführung:

Zitat: Im Zusammenspiel jetzt mit unseren Trägern hat man sich eben natürlich formell nur an die Sachen gehalten, die zwingend notwendig sind im Sinne von Minimalprinzip. Das, was man machen muss. (P1, 37)

Im Zuge der Argumentationen, warum vor 2022 kein Gleichstellungsziel in die Zielvereinbarung aufgenommen wurde, verwiesen einzelne Gesprächspersonen auch darauf, dass der Ablauf der Zielvereinbarung ein von oben nach unten durchgesteuerter Prozess sei. Damit werde in den Zielvereinbarungen grundsätzlich nur das aufgenommen, was das BMAS über die Regionaldirektionen und Agenturen an zu verfolgenden Zielstellungen weitergeben würde. Die Jobcenter erhielten u. a. für die Zielplanung Wertekorridore, an denen diese sich orientieren sollten. Abweichungen von diesen Korridoren seien grundsätzlich möglich, müssen aber gut begründet werden (siehe Abschnitt 7.4.1.2). Da das BMAS vor 2022 kein konkretes Gleichstellungsziel mit entsprechenden Werten vorgegeben habe, fand es somit aus Sicht dieser untersuchten gE-Jobcenter mit gewisser Selbstverständlichkeit folglich keinen Eingang in die Zielvereinbarungen.

An einzelnen Standorten wurden darüber hinaus weitere Argumente dafür vorgebracht, dass vor 2022 kein Ziel mit Gleichstellungsbezug in die Zielvereinbarung aufgenommen worden war. So wurde an manchen Standorten über das Fehlen formaler Vorgaben hinaus angegeben, dass das SGB II mit seinen komprimierten und fokussierten Zielen Gleichstellung bereits berücksichtige und es daher nicht als notwendig erachtet werde, diesbezüglich ein Ziel zu formulieren. Gleichstellung als Querschnittsziel werde stets mitgedacht und berücksichtigt.

Aus dieser Perspektive heraus sei das Thema Gleichstellung stets „mitgelaufen“ (B1, 67), indem es bereits in der Vergangenheit Arbeitsschwerpunkte gegeben habe, bei denen Gleichstellung im Fokus gestanden habe und entsprechende (Beschäftigungs-)Projekte initiiert worden seien.

Sechs der untersuchten gE ohne Gleichstellungsziel in der Zielvereinbarung für das Jahr 2021 verfolgten in Form von Schwerpunktsetzungen oder in Form eines regionalen Ziels im Arbeitsmarktprogramm bereits gezielt Gleichstellung. Diese Schwerpunktsetzungen bzw. regionalen Ziele in den Arbeitsmarktprogrammen führten, wie in den Interviews ausgeführt wurde, i. d. R. zu Projekten, die sich schwerpunktmäßig auf die Förderung von Alleinerziehenden oder auf Erziehende konzentrierten, die aufgrund von § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen. Die Dokumentenanalyse zeigt, dass die Initiierung solcher Projekte auch auf die gemeinsame Planungsgrundlage sowie auf die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA zurückgeführt werden kann (siehe Abschnitt 5.3.4.2.2). Dort wurde in den vergangenen Jahren die Integrationsquote Alleinerziehender als Ergänzungsgröße der Integrationsquote aufgeführt.

Die Tatsache, dass eine untersuchte gE ein Gleichstellungsziel vor dem Jahr 2022 in ihre Zielvereinbarung aufgenommen hatte, ergibt sich aus der oben beschriebenen Logik: die zuständige Landesbehörde habe dies – gemeinsam mit der Regionaldirektion – initiiert. So lässt sich der Schluss ziehen, dass nur dann ein Gleichstellungsziel in der Zielvereinbarung aufgenommen wird, wenn die Aufsichtsbehörde dies forderte. In der Gesamtschau präsentierten sich die untersuchten gE – ähnlich

den zKT – als ausführendes Glied einer vorangegangenen Entscheidungskette mit begrenztem Handlungsspielraum. Dieser Befund erklärt die Ergebnisse der Dokumentenanalyse, die zu dem Schluss gekommen ist, dass vor allem im gE-Strang der Jobcenter das Gleichstellungsziel in der Vergangenheit nicht erfolgreich von den übergeordneten Ebenen zur Ebene der Jobcenter durchgesteuert wurde (siehe Abschnitt 5.3.3.1).

7.4.2.2 Stellenwert von Gleichstellung als Ziel

Die Auswertung der Fallstudieninterviews zeigt, dass in den untersuchten gE Gleichstellung als Ziel in der Vergangenheit eine untergeordnete Rolle gespielt hat. Im Zuge der geschlechterdifferenzierten Beplanung von K2 hat sich der Stellenwert von Gleichstellung als Ziel erhöht, da Gleichstellung als Ziel über einen konkreten quantifizierten Zielwert zu der bereits bestehenden zentralen Kennzahl K2 formaler Bestandteil der Zielvereinbarungen geworden sei, der nachzuhalten sei, wie die Führungskraft einer Agentur für Arbeit ausführte:

Zitat: Ich kann nur sagen: Grundsätzlich begrüße ich das, dass wir mittlerweile unterscheiden nach Integrationsquote Frauen und Männer, weil-, also wirklich, das spürten Sie vielleicht auch in der Eingangsrede, ich renne mit diesem Thema wirklich schon lange rum. Und merke: Wenn das kein offizielles Ziel ist, ja, wird auch wenig ernst genommen. Aber wenn das echt ein offizielles Ziel ist, dann hat man plötzlich-, also jetzt steht es in der Zeitung. So ungefähr. (B30, 97)

Die Einführung der Operationalisierung von Gleichstellung über eine quantifizierte Kennzahl innerhalb der bestehenden Zielsystematik des Zielsteuerungssystems für die gE habe, wie von Interviewpersonen der Leitungsebene konstatiert wurde, zu einem hohen Stellenwert des Themas Gleichstellung für die Steuerung geführt. Dies überrascht insofern nicht, als – wie gezeigt (Abschnitt 7.4.1.1) – die Kennzahlen des Zielsteuerungssystems für die Leitungsebenen der untersuchten Jobcenter mehrheitlich eine hohe Steuerungsrelevanz haben. Demgegenüber orientierten sich die befragten Fachkräfte mehrheitlich in ihrer operativen Arbeit an den individuellen Bedarfen der ELB und bewerteten folglich die quantifizierten Zielwerte K2 und K3 – und damit einschließlich die Operationalisierung von Gleichstellung als Ziel über K2 – als nicht bestimmend für die Ausrichtung ihres Vermittlungshandelns (siehe ebenfalls Abschnitt 7.4.1.1). Diese Einstellung war sowohl bei Fachkräften vorzufinden, die marktnähere ELB betreuen, als auch bei solchen, deren ELB zu den marktfernen zählen, wie die beiden Zitate exemplarisch zeigen:

Zitat: Das ist ein statistisches Merkmal, wo ich sehe, wo man vielleicht den Fokus ein bisschen besser auf die Frauen legen kann. Aber die drückt nichts aus, weil man da nicht die Rahmenbedingungen sieht, weil man nicht sieht, wo steht die Frau? Wo wohnt sie? Wie schaut die Kinderbetreuung aus? Dass man die stärker in den Fokus rücken muss, die Zielgruppe, ist klar, aber rein die Zahlen drücken in meinen Augen nicht das aus, was in der Realität dann teilweise auch notwendig wäre, um eine Integration zu erreichen. (P11, 29)

Zitat: Man hat die Zahlen im Hinterkopf. Aber der Mensch steht im Vordergrund. Ich freue mich über jede Integration in Arbeit, die ich habe. Ganz klar. Es ist aber mittlerweile so, dass der Weg bis dorthin sehr beschwerlich wird bei dem ein oder anderen. (F6, 15)

Die untersuchten zKT gaben an, dass Gleichstellung als Ziel schon immer eine gewisse Wichtigkeit zugeschrieben worden sei, allerdings hätte Gleichstellung als Ziel in den letzten Jahren nicht immer im Fokus des Handelns gestanden. Im Zuge der verstärkten Konzentration der Gleichstellungsziele auf geschlechterdifferenzierte Integrationen im zKT-Strang für das Jahr 2022 und im Sog der nach Geschlecht differenzierten Beplanung von K2 im gE-Strang rückten auch in den untersuchten zKT die Gleichstellungsziele stärker ins Blickfeld. Dadurch, dass in 2022 bei den untersuchten zKT das

Gleichstellungsziel einen quantifizierten Zielwert erhalten hat, der in engem Zusammenhang mit der Integrationsquote steht, war hier bezüglich des Stellenwertes die gleiche Entwicklung zu beobachten wie bei den oben beschriebenen gE. Im Vergleich zu den letzten Jahren räumte die Führungsebene eines untersuchten zKT dem Gleichstellungsziel aufgrund des quantifizierten Zielwerts mehrheitlich einen hohen Stellenwert ein, wie folgendes Zitat einer Teamleitung illustriert:

Zitat: Mit dieser Spezialisierung haben wir jetzt natürlich dann ab Januar diesen Jahres [2022, d. A.] auch das Ziel Gleichstellung schon ein bisschen mehr jetzt einfach im Fokus, weil wir es jetzt natürlich ganz anders messen können, weil wir jetzt natürlich die Zahlen auch viel besser sehen. (H20, 25)

Auch bei den untersuchten zKT orientierten sich die Fachkräfte demgegenüber stärker an den Bedarfen der ELB und schrieben daher dem Gleichstellungsziel im Vergleich zu den Leitungs- und Führungsebenen einen niedrigeren Stellenwert zu.

Die Aufnahme von Gleichstellung als Ziel mit einem quantifizierten Zielwert in die Zielvereinbarung führte nach Aussage der Interviewpersonen auch dazu, dass Gleichstellung als Ziel transparent und greifbar für die verschiedenen Akteure im Jobcenter geworden sei. Dies verdeutlicht für den gE-Strang exemplarisch die folgende Aussage einer befragten Führungskraft der Agentur für Arbeit:

Zitat: Also, wie gesagt, ich glaube, dadurch dass wir jetzt das verzielt haben [...] Weil wir uns jetzt eben genau angucken: Wie entwickelt sich denn die Zahl der alleinerziehenden Mütter? Oder wie entwickelt sich denn die Zahl der langzeitarbeitslosen Frauen? Wie entwickelt sich denn die Zahl der Integration von Frauen in Arbeit? Jetzt gucken wir uns die Zahlen an. Jetzt ist es, wie gesagt, keine Willenserklärung mehr, sondern eine transparente Kennzahl. (B30, 113)

Für den zKT-Strang können beispielhaft die folgenden Ausführungen einer Bereichsleitung angeführt werden:

Zitat: Ja, also man muss natürlich sagen, wir haben ja eben schon über diesen Zielsteuerungsprozess mit dem Land gesprochen. Und da haben wir dieses Jahr ja das erste Mal auch unterschiedliche Kennzahlen für die Integrationsquote und auch für die Verringerung der ELB für Frauen und Männern gemacht. [...] Weil wenn wir jetzt erstmals dann die Zielerreichung sozusagen auch geschlechterspezifisch haben und dann da sehen sollten, dass wir zum Beispiel das Ziel bei den Frauen nicht erreichen, dann ist es natürlich für uns die Aufgabe und das ist ja der Sinn des Ganzen natürlich auch, noch verstärkt auf allen Ebenen darüber nachzudenken, wie wir das jetzt weiter erreichen. (N15, 151-155)

Insgesamt zeigen die Fallstudienanalysen, dass durch die Aufnahme von Gleichstellung als Ziel in die zentrale Kennzahlensystematik mit einem quantifizierten Zielwert bzgl. Integrationen in die Zielvereinbarung dem Gleichstellungsziel vom überwiegenden Anteil der Interviewpartner*innen eine Gleichwertigkeit zu den anderen Zielen attestiert wurde.

Zitat: Also das hat jetzt in diesen Zielvereinbarungen, die ich jetzt abschließen werde, mit meiner Kommune und meinem Träger BA, wird jetzt Integrationsquote Frauen drinstehen. [...] Und dann hat es den gleichen Stellenwert wie die anderen Ziele. [...] Die Integrationsquote an sich hat immer schon einen sehr hohen Stellenwert. Und wenn das jetzt unterteilt wird, wird sich am Stellenwert nichts ändern. Also es [das Gleichstellungsziel, d. A.] ist dann ein gleichwertig wichtiges Ziel, Integrationen von Frauen und Männern. (G1, 87)

Trotz dieser zugesprochenen formalen Gleichwertigkeit wurde in den Interviews jedoch auch deutlich, dass Integrationen insgesamt – wie in Abschnitt 7.4.1.2 dargelegt – weiterhin ein wichtiges, wenn nicht das wichtigste Ziel, sind. Dies gilt sowohl für die untersuchten gE, als auch für die

untersuchten zKT, wie die folgenden Zitate – ersteres aus einer gE, letzteres aus einem zKT – illustrieren:

Zitat: Die Integrations-Quote an sich ist ja das Premium-Ziel. Also bei uns [in der Agentur für Arbeit, d. A.] heißt es immer, wir bringen Menschen in Arbeit. Und beim Jobcenter ist es halt eben auch das Thema, Reduzierung der Hilfebedürftigkeit durch die Vermittlung in eine Arbeit, die die Hilfebedürftigkeit verringert oder tatsächlich sogar beendet. Und die Frage ist halt immer, wo habe ich Ansatzpunkte, bei wem kann ich was tun? Wie hoch sind die Schwellen? (F30, 29)

Zitat: Und ich denke, das große Ziel der Integration steht auch bei uns im kommunalen Jobcenter immer noch relativ weit oben, wobei wir haben natürlich viele angrenzende Bereiche, die ja auch generell noch wichtig sind oder andere Ziele. [...] Generell die Hilfebedürftigkeit zu verringern, klar, die Gleichstellung von Frauen, die Integrationsquote von erziehenden Frauen, von Frauen generell und von Alleinerziehenden. Aber wie gesagt, ich denke, die Integration überlagert momentan noch sehr viel und wir haben dort einen Personenkreis, wo es jetzt nicht sehr schnell in eine Integration auf dem ersten Arbeitsmarkt gehen kann. Da muss ich im Vorfeld eigentlich sehr viel andere Ziele erst noch erreichen, dass ich dann dieses hehre Ziel der Integration erreichen kann. (H15, 37-39)

Gefragt danach, ob es zu Konflikten zwischen Integrations- und Gleichstellungszielen kommen kann, fielen die Antworten der Interviewpersonen unterschiedlich aus. Während einige Interviewpersonen von der Existenz von Zielkonflikten berichteten, nahmen andere Interviewpersonen keine Zielkonflikte wahr; teils gingen die Meinungen diesbezüglich auch an ein und demselben Standort auseinander. Die Begründungen für die Existenz bzw. Nicht-Existenz von Konflikten unterschieden sich dabei. So wurde beispielsweise die Existenz von Zielkonflikten u. a. damit begründet, dass das Ziel einer schnellen Integration im Widerspruch zum Gleichstellungsziel stehe, da die Umsetzung von Gleichstellung als ein längerfristiger Prozess zu betrachten sei und zudem auch durch Faktoren beeinflusst werde, auf die ein Jobcenter nur bedingt Einfluss nehmen könne. Demgegenüber führte eine andere Interviewperson beispielhaft aus, dass Zielkonflikte nicht existent seien, da Gleichstellung Bestandteil der gesetzlichen Ziele sei. Um die gesetzlichen Ziele mit den Elementen Integrationsquote und Reduzierung des Langzeitleistungsbezugs erreichen zu können, müsse das Thema Frauen immer mitgedacht werden.

7.4.2.3 Herstellen von Verbindlichkeit von Gleichstellung als Ziel

In den Interviews zeigt sich, dass sich die Praktiken zur Herstellung von Verbindlichkeit von Gleichstellung als Ziel nicht grundlegend zwischen gE und zKT unterscheiden. Gleichstellung als Ziel in den Zielvereinbarungen der Jobcenter wurde in den untersuchten Jobcentern sowohl über einen kommunikativen Prozess als auch über den Prozess der Nachhaltung in den Jobcentern verankert. In der Praxis konnten jedoch Unterschiede hinsichtlich der Ausprägungen festgestellt werden, wie die folgenden Ausführungen zeigen.

Die Relevanz von Gleichstellung als Ziel in der Zielvereinbarung wurde in den untersuchten Jobcentern im Rahmen von vielfältigen Kommunikationsprozessen auf verschiedenen Ebenen thematisiert, wie das Interviewmaterial zeigt. So habe das Thema als Bestandteil institutionalisierter Kommunikationsformate damit immer wieder Eingang in die Sitzungen auf Leitungs- und Führungsebene (Jobcenter-, Bereichs- und Teamleitungen) als auch auf operativer Ebene (Fachkräfte mit der jeweiligen Führungskraft) gefunden, was von einer Fachkraft – wie das folgende Zitat belegt – als positiv empfunden wird:

Zitat: Es wird halt mehr thematisiert. Wo man früher gesagt hat, vielleicht eher, Gleichstellung haben wir mit auf dem Plan und wird mit als gegeben. Guckt immer mit drauf, dass ihr es schön mit im Blick habt. Da

wird natürlich jetzt schon nochmal mehr der Fokus draufgelegt. Es wird auch nochmal erklärt, wie waren die letzten Jahre von der Statistik her, von der Wiedereingliederungsquote der Frauen. Wo die Berufszweige auch liegen. Wo vielleicht mehr Männer arbeiten. Wo eben der Frauenanteil höher ist. Als da kriegen wir erstmal einen guten Überblick, wie der Arbeitsmarkt überhaupt hier regional auch nochmal aussieht. Das liegt schon mehr im Fokus dieses Jahr. [...] Also ich finde es gut, dass das mit thematisiert wird. (F11, 87-89)

Deutlich wurde jedoch, dass es hinsichtlich der Regelmäßigkeit Unterschiede in den untersuchten Jobcentern gab und das Ausmaß der Berücksichtigung von Gleichstellung als Ziel in solchen Besprechungsformaten von den verschiedenen Hierarchieebenen innerhalb eines Jobcenters unterschiedlich wahrgenommen wurde. Berichteten beispielsweise die Geschäftsführungen davon, dass das Thema Gleichstellung regelmäßig Gegenstand von Besprechungen sei, konnten die Fachkräfte an diesen Standorten diese Einschätzung nicht immer teilen. Dieses Phänomen war sowohl in gE als auch in zKT zu beobachten (siehe hierzu auch Abschnitt 7.4.3.4).

Verbindlichkeit entsteht ebenfalls durch die Nachhaltung von Zielen (siehe Abschnitt 7.4.1.2). In den Interviews wurde mehrheitlich davon berichtet, dass auch unterjährig der Status Quo der Zielerreichung bezogen auf die seit 2022 in die Zielvereinbarung aufgenommenen quantifizierten Gleichstellungsziele beobachtet und kommuniziert werde. Hinsichtlich der Intensität der Nachhaltung zeigten sich jedoch Unterschiede: So wurde an einzelnen Standorten davon berichtet, dass im Falle schlechter Zielwerte bei den Gleichstellungszielen versucht werde, Lösungen im Team zu erarbeiten. In diesen Fällen sei es zu einer kooperativen Zusammenarbeit auf Führungs- und operativer Ebene gekommen, die sich vor allem auf die Maßnahmenplanung und Maßnahmenbesetzungen bezogen habe. Diese Zusammenarbeit habe in den untersuchten Fällen dazu geführt, dass sich vor allem die Fachkräfte noch stärker der Zielerreichung verschrieben und dies in ihrer Arbeit mit den ELB berücksichtigt hätten, indem sie Maßnahmenzuweisungen stärker auf das langfristige Ziel einer Integration in den Arbeitsmarkt ausgerichtet hätten. Daraus lässt sich schließen, dass sich das Gefühl der Mitverantwortlichkeit – bei der Entwicklung von Handlungsstrategien und deren Umsetzung – auf die Nachhaltung des Gleichstellungsziels und auf die Verbindlichkeit auswirken kann.

An anderen Standorten wurde hingegen zwar der aktuelle Stand der Zielerreichung der Gleichstellungsziele kommuniziert, jedoch blieben Konsequenzen für das Handeln der Jobcenter im Sinne einer Nachsteuerung aus. Es wurden keine Verfahren geschildert, was bei Zielverfehlungen unternommen werden kann. Nicht selten verwiesen die Interviewpersonen in diesen Fällen jedoch auf externe Rahmenbedingungen wie beispielsweise fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder das Einstellungsverhalten von Arbeitgeber*innen, wodurch die eigenen Reaktionsmöglichkeiten beschränkt bleiben würden und eine Zielerreichung verhindert worden sei (siehe hierzu auch die Ausführungen in Abschnitt 7.4.3.5). Gleichzeitig sahen sich diese befragten Fach- und Führungskräfte nicht in der Lage, hieran etwas zu ändern und reagierten mit Passivität. Das führt zu der Erkenntnis, dass durch ein solches Agieren der Führungskräfte im Jobcenter für die operative Ebene keine Verbindlichkeit entsteht.

Bezüglich der Rolle der individuellen Leistungsbeurteilung – in Form von LEDi für BA-Mitarbeitende und in Form von LOB in manchen zKT – im Hinblick auf die Herstellung von Verbindlichkeit von Zielen generell zeigen die Erkenntnisse aus Abschnitt 7.4.1.2, dass die individuelle Leistungsbeurteilung von den untersuchten Jobcentern mehrheitlich als weitgehend irrelevant für die Steuerung der Zielerreichung beurteilt wurde. Diese überwiegend einstimmige Einschätzung seitens der untersuchten Jobcenter findet sich auch, wenn in den Interviews nach dem Zusammenhang zwischen individueller Leistungsbeurteilung und Gleichstellung als Ziel gefragt wurde: An nahezu

allen Standorten wurde angegeben, dass die individuelle Leistungsbeurteilung für die Verbindlichkeit von Gleichstellung als Ziel keine Rolle spiele, da zwischen Zielsteuerungssystem und Gleichstellungsziel auf der einen Seite und individueller Leistungsbeurteilung auf der anderen Seite kein Zusammenhang bestehe. Die seit dem Jahr 2022 in LEDi aufgenommenen Zielwerte für Integrationen von Frauen und Männern wurden lediglich an einem Standort thematisiert. Allerdings erwarten die an diesem Standort interviewten Führungskräfte keine großen Effekte, da der finanzielle Anreiz gering sei.

7.4.2.4 Impulse von Gleichstellung als Ziel in der Zielvereinbarung auf das Handeln der Jobcenter

Die für das Jahr 2022 geltende Vorgabe für die gE, die Integrationsquote geschlechterdifferenziert zu beplanen und nachzuhalten, der sich auch die untersuchten zKT durch einen quantifizierten Zielwert für Gleichstellung als Ziel bezogen auf die Integrationsquote in der Zielvereinbarung verschrieben haben, stellte in den untersuchten Jobcentern einen wichtigen Handlungsimpuls dar. Auch wenn die in die Untersuchung einbezogenen zKT bereits vor dem Jahr 2022 ein Gleichstellungsziel in ihre Zielvereinbarungen aufgenommen hatten, weisen die Interviews darauf hin, dass dies nicht unweigerlich zu einer entsprechenden Handlungspraxis im Sinne der Umsetzung von Gleichstellung geführt hatte. Häufig wurden Projekte zur Förderung von Frauen durchgeführt, doch lag hier der Fokus vorwiegend auf den Integrationen und nicht auf der Förderung von Rahmenbedingungen zur Umsetzung von Gleichstellung (siehe oben, Abschnitt 7.4.2.1.2). Diese Situation änderte sich mit der geschlechterdifferenzierten Beplanung von K2 im Jahr 2022 für den gE-Strang und mündete bei den zKT in eine verstärkte Förderung von Frauen und Erziehenden mit einer Fokussierung auf gleichstellungspolitische Aspekte. Dies lässt sich sowohl durch neu ins Leben gerufene Projekte, als auch – wenn auch deutlich seltener – durch die Neustrukturierung eines Sachgebiets belegen. Diese Anpassungen wurden in den Interviews ursächlich mit dem quantifizierten Gleichstellungsziel in Verbindung gebracht und der Absicht, damit das Ziel mit stärkerem Nachdruck zu erreichen:

Zitat: Und nachdem wir dieses Thema Gleichstellung im Zielsteuerungssystem jetzt, ich sage jetzt mal, tatsächlich lange genug vor uns hergeschoben haben, haben wir jetzt [seit Anfang 2022, d. A.], ja, mit der Zielsetzung da auch wirklich mehr für die Frauen zu tun und auch unsere Ziele, die wir mit dem Ministerium vereinbaren, tatsächlich mal zu erreichen, wirklich auch eine gravierende Neustrukturierung vorgenommen bei uns im Jobcenter. (H1, 7)

Für die untersuchten gE kann die Vorgabe der geschlechterdifferenzierten Beplanung der Integrationsquoten als wichtiger Impuls angesehen werden, sich dem Personenkreis der Frauen oder Erziehenden stärker zu widmen. So reagierten auch die befragten gE-Jobcenter aufgrund der Vorgabe der geschlechterdifferenzierten Beplanung von K2 und der Aufnahme von Gleichstellung als Ziel in ihre Zielvereinbarung in einem Fall mit einer strukturellen Umgestaltung innerhalb des Jobcenters, überwiegend aber mit der Initiierung neuer Projekte, wie die folgende Aussage einer Geschäftsführung veranschaulicht:

Zitat: Und dann klar, der letzte Funke war dann einfach auch nochmal die Ausrichtung der BA oder auch des BMAS zu sagen, ok, jetzt ab 2022 ist dieses geschlechterspezifische Integrationsarbeit wichtig, wird in den nächsten Jahren einfach in den Fokus gerückt. Und das war jetzt einfach auch nochmal die Initiativzündung für uns zu sagen, ja, dann machen wir, dann gehen wir wirklich den Schritt. Und wir überlegen jetzt nicht lange, sondern machen das [die Förderung von Erziehenden, d. A.] jetzt einfach seit jetzt. (P1, 21)

Die Interviews in gE und zkT zeigen somit, dass eine direkte Reaktion auf die neue Beplanung von K2 (gE) bzw. die intensivierte Schwerpunktsetzung der Länder auf geschlechterdifferenzierte Integrationen (zkT) die Initiierung von Projekten war. Die Berichte in den Interviews über die Umsetzung und Durchführung von Projekten zur gezielten Förderung von Frauen und Erziehenden verweisen jedoch auf den Einsatz geringer personeller Kapazitäten. An einigen Standorten hätten nur ein bis zwei Fachkräfte eine zielgruppenzugeschnittene Beratung durchgeführt. Dies habe zur Folge gehabt, dass i. d. R. nicht alle ELB, die die Zuweisungskriterien für diese Projekte erfüllten, in ein solches Projekt verwiesen werden konnten und die Beratung dieser Zielgruppen sowohl als Schwerpunkt als auch im Regelgeschäft an den Standorten co-existierte. Teilweise sei die Zuweisung zu Schwerpunktprojekten und Maßnahmen dahingehend begrenzt worden, dass für die Zielgruppe eine Altersbegrenzung vorgenommen worden sei. Den Schilderungen über frühere Projekte und Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen konnte zudem entnommen werden, dass die Kontinuität des Angebots häufig an einzelnen Fachkräften hing. Fielen die Fachkräfte aus – sei es durch den Renteneintritt oder Personalwechsel – seien die Stellen nicht neu besetzt worden und die Maßnahme bzw. das Projekt endete. Ergänzend zu personellen Engpässen gefährdete ein hohes Arbeitsaufkommen die Fortführung von Projekten, wenn das hierfür zuständige Personal in andere Abteilungen versetzt worden war. Die Abhängigkeit von personellen Ressourcen für die Förderung einzelner ELB-Gruppen lässt die Verankerung im Regelgeschäft als schwankend charakterisieren und zu einem Schönwetterthema werden. Dies verweist insgesamt auf eine gewisse Zusätzlichkeit der entsprechenden Angebote im Portfolio ohne stabile Verankerung.

Auf der operativen Ebene zeigten sich Impulse hingegen nur sehr eingeschränkt, da – wie in Abschnitt 7.4.2.2 dargestellt – die befragten Fachkräfte mehrheitlich Gleichstellung als Ziel als nicht bestimmend für ihr Vermittlungshandeln beschrieben haben. Entsprechend den Ausführungen der befragten Fachkräfte – unabhängig davon, ob sie markfernere oder marktnähere ELB betreuen – seien für deren Handeln die Problemlagen und der Unterstützungsbedarf der ELB leitend und das Geschlecht spiele bei einer individuellen Bestimmung der Bedarfe – wie nachfolgend in Abschnitt 7.4.3.1 noch ausgeführt wird – keine bzw. eine untergeordnete Rolle.

Deutlich wurde in den Interviews auch, dass in den Jobcentern bislang kaum eine Reflexion des Vermittlungshandelns generell in Hinsicht auf gleichstellungsrelevante Aspekte und Ansätze stattgefunden hat. Damit wird ein Defizit in der Auseinandersetzung mit Gleichstellung an den Standorten deutlich: Es gibt keine konkreten Ansätze und Vorgaben dazu, wie gleichstellungsorientiertes Vermittlungshandeln in den Jobcentern umgesetzt werden kann und soll (siehe Abschnitt 7.4.3).

7.4.2.5 Datenauswertung und Analysen

Die Betrachtung geschlechterdifferenzierter Daten spielte in den untersuchten Jobcentern vor 2022 eine eher untergeordnete Rolle, wie die Interviews zeigen, und wurde nur bei Interesse oder Engagement einzelner Vertreter*innen der Jobcenter angefragt. Nur wenige der untersuchten gE gaben an, auch vor 2022 die Daten nach Geschlecht differenziert in den Blick genommen zu haben, während dies bei den untersuchten zkT nach deren Aussagen häufiger der Fall gewesen sei. Den Interviews zufolge werden erst seit 2022 an allen untersuchten Standorten die Integrationsquoten nach Geschlecht in den Controllingberichten betrachtet. Dies wurde mehrheitlich positiv bewertet, da die statistischen Auswertungen bezüglich der geschlechterdifferenzierten Integrationsquoten Transparenz und Aufmerksamkeit für das Thema Gleichstellung schaffen würden. Die Zahlen wurden nicht nur als wichtige Orientierungsgröße beschrieben, sondern hätten auch den Austausch auf Führungs- wie auch auf operativer Ebene gefördert.

Um Gleichstellung als Ziel im Rahmen der Zielnachhaltung unterjährig im Blick zu behalten, würden seit dem Jahr 2022 verstärkt nach Geschlecht differenzierte Daten analysiert. Wie in Abschnitt 7.4.1.2 dargestellt wurde, verwenden die Jobcenter zur Steuerung primär jeweils ein Produkt, in dem alle von der Leitungsebene für die Steuerung als relevant erachteten Indikatoren gebündelt vorliegen. Dabei handelt es sich mitunter um Standardprodukte der Statistik der BA und mitunter um vom Jobcentereigenen Controlling zusammengestellte Berichte. Auch wenn bereits vor dem Jahr 2022 Integrationsquoten und Maßnahmeneintritte geschlechterdifferenziert in den BA-Produkten ausgewiesen wurden, zeigten die Gespräche jedoch, dass dies von den Interviewpersonen größtenteils so nicht wahrgenommen wurde. Dies führte zu der Einschätzung seitens der Befragten, dass erst seit dem Jahr 2022 geschlechterdifferenzierte Daten vorliegen würden, die in die jobcentereigenen Controllingberichte aufgenommen worden sind. Nur vereinzelt wurde davon berichtet, dass auf Nachfrage weitere geschlechterdifferenzierte Daten vom Controlling geliefert worden seien.

Das Faktenblatt Gleichstellung spiele bei der Betrachtung von Gleichstellung als Ziel keine wichtige Rolle. So werde es von einzelnen Standorten nur zum Teil genutzt, da die Daten u. a. nicht aktuell genug seien, oder gar nicht verwendet.

Zitat: Dieses Faktenblatt [Gleichstellung, d. A.] wird uns monatlich zur Verfügung gestellt. Der Nachteil so ein bisschen ist, dass das immer nur ein Rückblick ist. Also, da werden immer nur die finalen Zahlen, also T minus drei dargestellt. Aber nie die, ich sage mal eine Prognose für die aktuelle Situation, ja. Das ist so ein bisschen der Nachteil an diesem Faktenblatt. (H1, 27)

Deutlich wurde – vor allem in den Interviews mit den Mitarbeiter*innen des Controllings der Jobcenter, dass viele Daten durchaus geschlechterdifferenziert vorliegen und abgerufen werden könnten, dies aber bislang mehrheitlich nicht gemacht werde. Damit bleibt das Potenzial zur Steuerung und Förderung von Gleichstellung als Ziel, das die zur Verfügung stehenden Daten bieten, weitestgehend ungenutzt. Hierin bestätigt sich auch der oben erwähnte Befund, dass Handlungen in den Jobcentern teilweise nur durch Vorgaben und Anordnungen ausgelöst werden. Dies gilt für die Jobcenterleitungen, die solche Informationen und Daten nicht abfragen (müssen), als auch für die Controller*innen, die initiativ Hinweise auf die Einbeziehung geschlechterdifferenzierter Daten in die Betrachtung von Gleichstellung als Ziel geben könnten, dies aber i. d. R. nicht tun.

7.4.2.6 Zusammenfassung

Insgesamt zeigt sich, dass durch die geschlechterdifferenzierte Beplanung von K2 im gE-Strang und die verstärkte Konzentration der Gleichstellungsziele auf nach Geschlecht differenzierte Integrationen im zkt-Strang seit 2022 alle Jobcenter, die in die Untersuchungen einbezogen worden sind, ein verbindliches Ziel mit Gleichstellungsbezug und quantifiziertem Zielwert in ihre Zielvereinbarung aufgenommen haben. Dies hat zur Folge, dass sich der Stellenwert von Gleichstellung als Ziel für die Vertreter*innen der Jobcenter auf den verschiedenen Hierarchieebenen erhöht hat und zudem transparent und greifbar geworden ist.

Um eine Steuerungswirksamkeit zu induzieren, bedarf es für Gleichstellung als Ziel einer Verbindlichkeit. Dies kann über zwei Wege gelingen: Verankerung in Kommunikationsprozessen und in der Nachhaltung. Im Bereich der Kommunikation lässt sich feststellen, dass Gleichstellung als Ziel in verschiedenen Besprechungsformaten Eingang gefunden hat und damit über alle Hierarchieebenen hinweg als Thema größtenteils präsent ist. Im Bereich der Nachhaltung konnten Unterschiede im Umgang mit Zielverfehlungen festgestellt werden. Wenn bei Zielverfehlungen keine

Anreize zur Zielerreichung erfolgen oder auch keine Ursachenforschung vorgenommen wird, kann auch keine Verbindlichkeit entstehen. Eine Möglichkeit zur Förderung der Verbindlichkeit insbesondere auf der operativen Ebene ist deren Einbeziehung in die Entwicklung von Lösungsstrategien und damit die Aktivierung von Mitverantwortlichkeit zur Zielerreichung. Nichtsdestotrotz nimmt sich die operative Ebene hinsichtlich der Zielerreichung gleichzeitig als eingeschränkt handlungsfähig wahr, da externe Rahmenbedingungen aus deren Perspektive nicht geändert werden können und die Integration von Frauen und Erziehenden erschweren.

Die Fallstudien zeigen auch, dass die Aufnahme von Gleichstellung als Ziel mit quantifiziertem Zielwert in die zentrale Zielsystematik der Zielvereinbarungen sowohl bei gE als auch bei zKT den Impuls ausgelöst hat, neue Projekte mit Gleichstellungsbezug zu initiieren sowie jobcenterinterne Umstrukturierungen vorzunehmen. Wenn diese neuen Projekte mit Gleichstellungsbezug jedoch nicht nachhaltig im Regelgeschäft verankert sind, kann sich nur bedingt ein Steuerungseinfluss entfalten.

Zusammenfassend lässt sich somit feststellen, dass die Implementierung von Gleichstellung als Ziel in die zentrale Zielsystematik mit einem quantifizierten Zielwert eine wesentliche Voraussetzung darstellt, um einen Steuerungseinfluss entfalten zu können. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass von Zielen, die nicht Teil der zentralen – kennzahlenorientierten – Zielsystematik sind, nur ein geringer Steuerungseinfluss ausgehen kann.

7.4.3 Organisationale Verankerung und Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung

Gleichstellung ist nach dem hier entwickelten Verständnis sowohl ein Ergebnisziel als auch ein Prozessziel (siehe Kapitel 3). In diesem Abschnitt steht Gleichstellung als Prozessziel im Mittelpunkt. Gleichstellung als Prozessziel wurde oben als „optimale Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip“ definiert (siehe Abschnitt 3.2.3). In der Literatur gilt es als breit geteilte Prämisse, dass eine starke organisationale Verankerung von Gleichstellung gute Gleichstellungsergebnisse befördert oder sogar die Bedingung dafür ist. Wie in der Literaturanalyse ausgeführt, finden sich in der Literatur wichtige Hinweise, was wesentliche Elemente für eine starke Verankerung sind. Ihr zufolge wird Gender Mainstreaming als Prozess der Organisationsentwicklung erachtet, bei dem nicht ein einzelnes Element ausschlaggebend ist, sondern das Zusammenwirken vieler Elemente. Für das Forschungsvorhaben wurden deshalb Elemente der organisationalen Verankerung als Anhaltspunkte für die Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung unterschieden, von denen hier das Verständnis von Gleichstellung (Abschnitt 7.4.3.1), Genderkompetenzen und die Entwicklung von Genderwissen (Abschnitt 7.4.3.2), die Führungsverantwortung (Abschnitt 7.4.3.3), die Einbindung von Gleichstellung in Strukturen und Prozesse (Abschnitt 7.4.3.4) sowie Strategien auf der operativen Ebene zur Umsetzung von Gleichstellung betrachtet werden (Abschnitt 7.4.3.4 sowie Abbildung 3.4).¹⁴¹ Eine ideale Verankerung von Gleichstellung in Organisationen beinhaltet, so die entsprechende Literatur, alle Elemente, aber es kann unterschiedliche Gewichtungen und Ausformungen je nach der spezifischen Organisationsform und -kultur einer Einrichtung geben (siehe Abschnitt 3.2.3).

¹⁴¹ Zur Vermeidung von Redundanzen werden in diesem Abschnitt jene Elemente der organisationalen Verankerung nicht wiederholt, die bereits an anderer Stelle beschrieben wurden. Das betrifft die Darstellung der Gleichstellungsziele sowie die im Verwaltungshandeln einbezogenen Daten und Analysen (siehe Abschnitte 7.4.2.1 und 7.4.2.5).

7.4.3.1 Verständnis von Gleichstellung

Eine wesentliche Frage der Verankerung und Steuerung von Gleichstellung ist, ob die beteiligten Akteur*innen ein gemeinsames Verständnis von Gleichstellung in ihrem Handlungsfeld haben. So wurde in der Literaturanalyse deutlich, dass ein gemeinsames Verständnis von Gleichstellung in Verbindung mit Reflexivität und Kompetenz eine Voraussetzung dafür ist, gute Gleichstellungsergebnisse zu erreichen (siehe Abschnitt 5.2.2). Fehlt ein einheitliches Verständnis von Gleichstellung, dann ist der Literatur nach zu vermuten, dass Gleichstellung gewissermaßen individuell unterschiedlich operationalisiert und begründet wird. Das Fallstudienmaterial wurde daher daraufhin ausgewertet, ob es Vorgaben (oder andere Aktivitäten) gibt, die zu einem einheitlichen Verständnis von Gleichstellung führen und welche Formen des Verständnisses von Gleichstellung sich in den Interviews identifizieren lassen. Dabei wurde analysiert, ob es markante Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den Jobcentern und innerhalb der Jobcenter zwischen Hierarchieebenen und Funktionsbereichen gibt.

Aus dem Fallstudienmaterial lässt sich ableiten, dass Vorgaben zum Verständnis von Gleichstellung in den untersuchten Jobcentern der Interviewpersonen nicht vorhanden oder, falls vorhanden, diesen nicht bekannt sind. Dies wurde in nahezu allen Interviews geäußert.¹⁴² Darüber hinaus lässt sich erkennen, dass über das Verständnis von Gleichstellung allenfalls anhand von konkreten Fällen, aber nicht grundsätzlich gesprochen wird.¹⁴³ Es gibt also nicht nur keine Vorgaben, sondern auch keinen Austausch darüber, was unter Gleichstellung im SGB II verstanden wird (hierzu genauer siehe Abschnitt 7.4.3.4). Der Literaturanalyse folgend ist es somit nicht überraschend, dass aus dem Fallstudienmaterial nicht zu erkennen ist, dass das Verständnis von Gleichstellung in den Jobcentern einheitlich wäre. Vielmehr lassen sich auf Basis der geführten Gespräche fünf unterschiedliche Arten des Verständnisses von Gleichstellung unterscheiden.¹⁴⁴ Im Folgenden werden diese fünf unterschiedlichen Arten des Verständnisses von Gleichstellung im SGB II zunächst kurz skizziert, bevor sie im Einzelnen genauer erläutert und mit Beispielen aus dem Material unterlegt werden:

- Das abstrakt-formalistische Verständnis behauptet eine Gleichbehandlung, aufgrund derer gewährleistet sei, die Gleichstellungsziele zu verwirklichen.
- Das individualisiert-bedarfsbezogene Verständnis betont individuelle Bedarfe, die für Frauen typischerweise andere sein können als für Männer, und versucht diese Bedarfe individuell zu decken.
- Das strukturell bedarfsbezogene Verständnis geht ebenfalls von Bedarfen aus, nimmt aber auch Rahmenbedingungen für Erwerbstätigkeit in den Blick und geht damit über das Individuum hinaus.
- Das ‚paritätsorientierte‘ Verständnis orientiert sich an Zahlen und
- das ablehnend-relativierende Verständnis lehnt die Gleichstellungsziele ab bzw. relativiert diese durch Verweise auf stärker bedürftige Personengruppen.

¹⁴² Hiervon gibt es zwei markante Abweichungen, die im Material aber nicht häufig vorkommen: Zum einen verwiesen zwei BCA auf Konzeptpapiere, in denen das Verständnis von Gleichstellung erläutert werde. Zum anderen wurde bei der Frage, ob es Vorgaben zum Verständnis von Gleichstellung durch das Jobcenter gebe, auf die Zielvereinbarung bzw. Kennzahlen verwiesen. (siehe genauer Abschnitt 7.4.3.4.1).

¹⁴³ Hierfür lassen sich im Material zwei unterschiedliche Begründungen erkennen: Zum einen wird eine Verständigung zum Gleichstellungsverständnis für nicht notwendig erklärt, da Gleichstellung ohnehin selbstverständlich und ein Austausch dazu oder eine Vorgabe damit unnötig sei bzw. – nicht widerspruchsfrei dazu – eine Vorgabe zum Verständnis von Gleichstellung die Flexibilität und das Ermessen einschränken würde. Zum anderen vermutete eine BCA, dass die fehlende Vorgabe bzw. die fehlende Verständigung zum Gleichstellungsverständnis im Jobcenter Ausdruck der Tatsache sei, dass das Thema eine niedrige Priorität genieße.

¹⁴⁴ Die Frage nach dem Verständnis von Gleichstellung wurde in den Interviews explizit gestellt, aber Hinweise auf das Gleichstellungsverständnis lassen sich zusätzlich aus Antworten auf weitere Fragen im weiteren Interviewverlauf, aus präsentierten Beispielen, Argumentationen etc. gewinnen.

In den Interviews im Rahmen der Fallstudien wurde regelmäßig direkt gefragt: „Was verstehen Sie unter dem Ziel Gleichstellung im Bereich des SGB II?“. Eine häufige Antwort darauf lautete z. B.:

Zitat: Gleichstellung im SGB II bedeutet, „dass Mann und Frau [...] absolut gleichbehandelt werden in jeglicher Hinsicht. Sei es bei der Leistungsentscheidung [...], sei es bei den Förderentscheidungen [...], oder bei [...] der Terminierung. [...] Weil für uns ist Kunde Kunde, und da gibt es keinen Unterschied“ (A6, 31).

Dieses Verständnis lässt sich als *formal-abstraktes Verständnis* von Gleichstellung bezeichnen. Es betont die Gleichheit zwischen Männern und Frauen ohne zu erfassen, ob die damit verbundene formale Gleichbehandlung angemessen dazu beiträgt, Gleichstellung (als Ergebnisziel) tatsächlich zu erreichen. Worin die Gleichheit gesehen wird (Integrationen, Förderung, oder generell Chancengleichheit), variiert, und ebenso, ob die Antwort einen engen Bezug zum SGB II aufweist (wie die oben zitierte) oder nicht. Dieses formal-abstrakte Verständnis von Gleichstellung ist das Verständnis von Gleichstellung, das in allen untersuchten Jobcentern und auf allen Hierarchieebenen am häufigsten vorzufinden ist. Vor allem bei den unmittelbaren, oft spontanen, Antworten auf die Frage nach dem Gleichstellungsverständnis ist das formal-abstrakte Verständnis häufig anzutreffen. Im weiteren Gesprächsverlauf haben viele Interviewpersonen ein differenzierteres Verständnis erkennen lassen, und einige haben von vornherein die Frage nach dem Gleichstellungsverständnis nicht mit Verweis auf eine abstrakte Gleichheit beantwortet.

Diesem formal-abstrakten Verständnis entgegengesetzt ist ein Verständnis, das sich als *bedarfsbezogen-konkretes Verständnis* von Gleichstellung bezeichnen lässt, und das sich in kurzer Form folgendermaßen ausdrücken lässt:

Zitat: Gleichstellung im SGB II bedeutet für mich [...] eine Forcierung der Arbeitsmarktintegration und -qualifikation von Frauen durch das Jobcenter, weil quantitativ ersichtlich ist, dass keine Gleichstellung gegeben ist. (M1, 39)

Das bedarfsbezogen-konkrete Verständnis von Gleichstellung betont den Prozess (oder den Verlauf) von Gleichstellung, nicht den Fakt einer (mehr oder weniger erreichten bzw. als Ziel zu erreichenden) Gleichstellung. In den Interviews ist zu erkennen, dass sich dieses Verständnis noch einmal differenzieren lässt in ein *individualistisches Verständnis* einerseits und ein *strukturelles Verständnis* andererseits. Das individualistische Verständnis betont den individuellen Förderbedarf, der sich zwischen Männern und Frauen typischerweise unterscheiden kann, der aber individuell festzustellen und nicht auf die Geschlechteridentität zu reduzieren ist. Oft wird für die individuelle Bedarfsbestimmung eine Berücksichtigung des Geschlechts sogar offensiv abgelehnt:

Zitat: Ja, also dass ich [in meiner Beratung, d. A.] gar nicht so den Fokus habe: Das ist jetzt eine Frau. Wie kann ich die Frau fördern? Das ist ein Mann, wie kann ich den Mann fördern? Sondern dass ich einfach ganz bedarfsgerecht und individuell mit den Kunden in das Gespräch gehe. (J23, 37)

Hier liegt ein Verständnis vor, das sich an den Bedarfen der konkreten Person orientiert. Sind die Potenziale und die Chancen – und die Fachkräfte betonen oft auch: die Wünsche und Interessen – einer konkreten Person bekannt, dann könne aktiviert und gefördert werden, sodass sich eine Integration in Beschäftigung erreichen lasse. Dies gelte gleichermaßen für Männer wie für Frauen, aber die Bedarfe von Frauen könnten, wie die Fachkräfte oft feststellen, typischerweise und individuell andere sein als die von Männern. In der individualistischen Variante werden diese Bedarfe bei der individuellen Person festgestellt und dort auch bearbeitet. Das strukturelle Verständnis benennt hingegen Bedingungen des Arbeitsmarktes als maßgebliche Faktoren für die

Arbeitsmarktintegration. Konkret genannt werden hier geschlechtersegregierte Arbeitsmärkte (Männer- und Frauenberufe), Geschlechterrollenbilder und -modelle, Kinderbetreuungsmöglichkeiten und der ÖPNV. Der Blick richtet sich hier also auf wichtige Ursachen unzureichender Gleichstellung. Während in den Interviews das formal-abstrakte und das bedarfsbezogen-konkrete Verständnis – letzteres sowohl in der individualistischen wie in der strukturellen Variante – oft nebeneinander stehen (und mithin von ein und derselben Person geäußert werden), gibt es einen markanten Unterschied zwischen den Personen in der Frage, ob die Bedingungen des Arbeitsmarktes durch die eigene Arbeit oder das Jobcenter insgesamt beeinflusst und somit ein Beitrag für mehr Gleichstellung geleistet werden kann. Letzteres drückt sich beispielsweise in folgender Überlegung aus:

Zitat: Förderinstrumente haben wir genug. Ich glaube, es ist in den Köpfen. Bei Arbeitgebern, bei Klienten. Das müssen und können wir beeinflussen. Auch unsere eigenen Köpfe. (M27, 55)

Es ist bemerkenswert, dass bei diesem Zitat einer Interviewperson aus dem Controllingbereich in die strukturellen Bedingungen auch das Wissen und Handeln der Jobcenter selbst („unsere eigenen Köpfe“) einbezogen werden. Mehrheitlich wird jedoch – insbesondere auf der Ebene der Fachkräfte und der Ebene der Teamleitungen – ein entsprechender Auftrag (und erst recht die Möglichkeit) zur Beeinflussung von Rahmenbedingungen zurückgewiesen, Strukturen geschlechterbezogener Arbeitsmarktgleichheit verändern zu können:

Zitat: Es geht nicht darum, dass wir als Jobcenter Gesellschaftspolitik jetzt in dem Sinne betreiben, dass wir sozusagen das Mindset verändern. Aber es geht darum, dass wir Menschen, die im Arbeitslosengeld II sind, denen geht es in der Regel nicht gut. Das sind Frauen, wie Männer. Und dass wir da Lösungen anbieten. (A2, 43)

Werden die strukturellen Bedingungen verkannt oder von vornherein als unveränderbar hingenommen, dann kann ein individualistisches bedarfsbezogen-konkretes Verständnis von Gleichstellung direkt in eine Reproduktion von Geschlechterungleichheiten führen. Im folgenden Zitat legt eine Teamleitung ihre Überlegungen dar, wenn innerhalb einer BG grundsätzlich beide Partner erwerbstätig sein können und der Leistungsbezug schnellstmöglich beendet werden soll:

Zitat: Gleichwertigkeit heißt da auch zu gucken, wer kann es wirklich stemmen und wer ist im Moment dazu in der Lage. Und da müssen Sie vielleicht auch mal zulasten der Zahl [gemeint ist die Integrationsquote der Frauen, d. A.] sagen: Nein, da ist der Mann besser mit bedient, in Arbeit zu gehen. (N19, 49)

Wiederholt erfolgte von Führungskräften (jedoch nicht Jobcenterleitungen) – wie in diesem Zitat – ein Hinweis darauf, dass die Bestimmungen des SGB II („Vermittlungsvorrang“, N15, 93) auch dazu führen können, Geschlechterstereotype am Arbeitsmarkt zu reproduzieren und einen Zielkonflikt zwischen Integrations- und Gleichstellungszielen beinhalten.

Teilweise erfolgte bei der Frage nach dem Verständnis von Gleichstellung ein ausdrücklicher Bezug auf Kennzahlen und Statistiken, wie es in dem folgenden Zitat von einer Person im Controlling erfolgt:

Zitat: Ich sage mal aus dem Bereich des Statistikers ist die Gleichstellung im SGB II ja im Prinzip die Gleichbehandlung zwischen Frauen und Männern. Und also von daher beispielsweise Anstreben einer Angleichung der Integration, einer Angleichung der Aktivierung, einer Angleichung-, das kann ja auch schon alleine die Häufigkeit von Gesprächen sein beim Fallmanager. (J27, 9)

In diesem Zitat wird das abstrakt-formalistische Verständnis direkt kurzgeschlossen mit einem paritätsorientierten (oder zahlenorientierten) Verständnis. Trotz der engen Verbindung ist das *paritätsorientierte Verständnis* nicht bloß eine Variante des abstrakten Verständnisses. Mit dem paritätsorientierten Verständnis wird ein Bezug zu den Zahlen hergestellt und damit eine Möglichkeit eröffnet, den Stand der Gleichstellung zu überprüfen (statt sie, wie im abstrakten Verständnis, einfach zu behaupten).

Darüber hinaus gibt es *relativierende bzw. ablehnende Positionen*. Hier wird z. B. mit Unverständnis auf die Frage nach dem Gleichstellungsverständnis reagiert, weil es im Jobcenter diesbezüglich keinen Nachholbedarf gebe bzw. nur von außen ein solcher unterstellt werde, oder es wird auf andere Personengruppen mit höherem Förderbedarf hingewiesen. Wiederholt, wie in dem folgenden Zitat, wird beispielsweise befürchtet, dass eine Förderung von Frauen zulasten der Männer gehen würde.

Zitat: Für unsere tägliche Arbeit im SGB II ist es nicht wichtig, ob das ein Mann oder eine Frau ist, sondern nur was kann derjenige [...]. Und ich kann jetzt nicht sagen, jetzt haben wir so wenig Frauen integriert. Ja, was wollen sie denn jetzt machen? [...] Jetzt speziell nur die Frauen fördern, fördern, fördern? Was ist denn mit dem Mann, der da gar nichts dafür kann, dass wir jetzt mehr Männer integriert haben? [...] Man würde auf einmal in eine Richtung [...] reingehen, wo man sagt, das ist auch nicht gerecht. [...] Also ich verstehe, dass es Frauenparkplätze gibt, ja, aber ich kenne auch Männer, die nicht gerne ganz hinten parken. (D5, 213)

In dem Interviewmaterial sind ablehnend-relativierende Positionen erkennbar. Sie sind aber auf wenige Interviews beschränkt, was auch damit zusammenhängen könnte, dass wegen der Freiwilligkeit zur Teilnahme nicht auszuschließen ist, dass Personen mit einem ablehnenden Verständnis nicht an einem Interview teilgenommen haben.

Wie einleitend bereits angedeutet wurde, ist über alle Interviews und Standorte hinweg nicht zu erkennen, dass das Verständnis von Gleichstellung einheitlich wäre – weder innerhalb der Jobcenter, noch bei Betrachtung einzelner Funktionsträger*innen standortübergreifend. Mit einer gewissen Vorsicht lässt sich aber sagen, dass Fachkräfte, die mit marktfernen ELB befasst sind, relativ deutlich ein konkret-bedarfsbezogenes Verständnis erkennen lassen, und dass BCA häufig, wenn auch nicht immer, ein Verständnis von den strukturellen Gründen fehlender Gleichstellung haben, also dem strukturell bedarfsbezogenen konkreten Verständnis zuzuordnen sind.

7.4.3.2 Genderkompetenz und Entwicklung von Genderwissen

Der Begriff der Genderkompetenz wurde im Abschnitt 3.2.3 (Abbildung 3.3) eingeführt und umfasst fachspezifisches – hier also auf Arbeitsvermittlung und Arbeitsförderung bezogenes – Genderwissen (siehe Abschnitt 4.2.3) und die Fähigkeiten zur Umsetzung des Gender Mainstreaming. Genderkompetenz ist nicht auf Wissen beschränkt. Zur Genderkompetenz gehört auch das Engagement, Gleichstellung im Vermittlungshandeln zu verwirklichen (Commitment) und die Fähigkeit, dies umzusetzen. Bevor darauf eingegangen wird, soll zunächst an einen zentralen Befund zur Genderkompetenz aus der Literaturanalyse erinnert werden (siehe Abschnitt 5.2.2.1). Demnach kann „v. a. dann ein erfolversprechender Beitrag zur Beförderung von Gleichstellung durch die Arbeit der Agenturen für Arbeit im SGB III erwartet werden [...], wenn es gelingt, Gender-Kompetenz im operativen Geschäft – also in Beratung und Vermittlung – zu verankern“ (Dengler et al., 2013b, S. 10; siehe Abschnitt 5.2.2.1). Dies erfolgt den Analysen von Dengler et al. (2013b) zufolge insbesondere durch einen Austausch zwischen BCA und den operativ tätigen Fachkräften (Dengler et al., 2013a, S. 200). Dieser Befund bezieht sich auf das SGB III, aber auch für die Arbeit im SGB II ist zu

erwarten, dass die Verankerung von Gender-Kompetenz eine Voraussetzung ist, um Gleichstellung im Vermittlungshandeln zu erreichen.

Von besonderem Interesse in der folgenden Darstellung ist, wie Genderwissen erworben und weitergegeben wird. Hierzu sind im Material folgende Formen erkennbar:

- Hospitationen
- Kollegiale Beratung konkreter Fälle
- Beratung konkreter Fälle unter Hinzuziehung der BCA
- Teambesprechungen ohne und mit BCA
- Info-Angebote der BCA in schriftlicher oder mündlicher Form
- Leitungsrunden mit und ohne BCA
- Anlegen einer Jobcenterinternen Informationssammlung
- Schulungen durch interne oder externe Personen, die sich ausschließlich oder mit nur einem Baustein auf Genderwissen und Genderkompetenz beziehen.

Diese Formen lassen sich nach verschiedenen Merkmalen unterscheiden, insbesondere nach dem Ausmaß der Einbindung der BCA, und nach der Spezifität, in der Genderaspekte thematisiert werden. Beispielsweise stehen in Teambesprechungen oder Hospitationen ohne BCA-Beteiligung Genderfragen nicht im Mittelpunkt, während es bei Informationsangeboten der BCA explizit um Genderfragen geht. Da aber Teambesprechungen oder auch kollegiale Fallberatungen öfter stattfinden als Informationsveranstaltungen der BCA, ist der Beitrag der BCA zur Weitergabe von Genderwissen in solchen Teambesprechungen oder kollegialen Fallberatungen nicht zu unterschätzen, auch wenn sie sie eher implizit vollziehen. Aus dem vorliegenden Material heraus lässt sich nicht ohne Weiteres sagen, welche dieser Formen besonders wirksam für die Genderkompetenz der Fachkräfte sind. Dies wird sicher auch von der Häufigkeit und Intensität abhängen, in der die jeweiligen Formen eingesetzt werden.

Als grundlegende Form zur Entwicklung und Weitergabe von Genderkompetenz im Jobcenter werden in den Interviews weithin Schulungen angesehen. Die Angaben zu den Schulungen in den Interviews sind nicht immer eindeutig und widerspruchsfrei, aber es lässt sich festhalten, dass in mindestens der Hälfte aller untersuchten Standorte die interviewten Fach- und Führungskräfte verneinten, dass Schulungen zu Genderkompetenz stattgefunden haben oder diese Themen Teil einer Schulung gewesen seien. In zwei untersuchten Jobcentern (beide zkt) wurde berichtet, dass es Schulungen zur gendersensiblen Beratung für Fach- und Führungskräfte gab. An einem dieser Standorte sei die Schulung bereits mehrmals angeboten worden und es werde, nach Auskunft der Bereichsleitung, angestrebt, dass alle Fach- und Führungskräfte diese Schulung am Ende durchlaufen haben. Am anderen Standort habe es eine solche Schulung bisher einmal für alle Fachkräfte gegeben, und zudem – in Kooperation mit anderen zkt der Region – auch für Führungskräfte. Die Schulungen wurden durch externes Personal durchgeführt – eine Gleichstellungstrainerin wurde an gleich zwei Standorten positiv hervorgehoben. Die BCA eines dieser Jobcenter habe – inspiriert von der o.g. Schulung – ein Trainingsmodul über das Thema Chancengleichheit am Arbeitsmarkt entwickelt, das nun Teil der Grundschulung für (neue) Fachkräfte sei.

Schulungen zu Genderkompetenz sollen nach Auffassung der Interviewpersonen zu Gleichstellungsfragen informieren und die Gelegenheit bieten, das eigene Handeln zu reflektieren. Sie sollen einen Anstoß für den systematischen Aufbau von Genderwissen und die Vermittlung von Genderkompetenz bieten. Ob dies bereits durch die Schulungen zur BeKo gewährleistet wird – die von allen Fachkräften der gE zu durchlaufen ist –, ist umstritten. Während teilweise gesagt wurde,

dass BeKo einen Gleichstellungsbezug hat, hat ein erheblicher Teil der interviewten Personen BeKo nicht mit Schulungen zu Genderkompetenz in Verbindung gebracht (siehe ausführlicher unten, Abschnitt 7.4.3.4.2).

Vereinzelt wurden Schulungen kritisch gesehen, da sie Defizite unterstellen würden, die nicht bestünden, oder einfach schlecht organisiert seien. Teilweise wurde ein direkter Austausch – vor allem mit den BCA – als zielführender angesehen als Schulungen. Auch wurden finanzielle Aspekte als Begründung angesprochen, warum keine Schulungen durchgeführt würden. Überwiegend – und auch von denen, die bislang nicht an entsprechenden Schulungen teilgenommen haben – wurden aber Schulungen, um die Genderkompetenz zu stärken, als hilfreich bewertet, um einen einheitlichen Wissensstand zu erreichen und eine Basis zu legen, aber es wurde auch vermerkt, dass die Kompetenzen ohne weiteres Training und ohne organisatorische Verankerung (in den anderen zu Beginn des Abschnittes benannten Formen wie z. B. Teambesprechungen) wieder verloren gingen. Der oben genannte Standort, an dem eine Schulung der Führungskräfte stattgefunden hat, gehört auch zu den Standorten, an denen die Grundschulung für Fachkräfte ein Genderkompetenz-Modul enthielt. Mehrere Interviewpersonen aus diesem Standort ließen ein relativ entwickeltes Gleichstellungsverständnis erkennen, das auch strukturelle Geschlechterungleichheiten am Arbeitsmarkt und die Rolle konservativer Arbeitgeber reflektierte sowie Veränderungsbereitschaft deutlich werden ließ. So lässt sich als Hypothese formulieren, dass Schulungen zu Genderkompetenz – wie beabsichtigt – zum Wissensaufbau und zur Reflexion beitragen. Ein umgekehrter Mechanismus – dass auf der Grundlage eines bereits entwickelten Gleichstellungsverständnisses in Schulungen investiert wird – lässt sich aber auch nicht ausschließen.

Viele Mitarbeitende in den untersuchten Jobcentern berichteten, dass sie die Möglichkeit hätten, zur Weiterbildung aus einem Kursangebot von Bildungsträgern auszuwählen. Sofern in den Interviews die Rede darauf kam, wurde deutlich, dass dann eher nicht Schulungen zu Genderkompetenz gewählt würden. Im Vordergrund standen bei den selbst gewählten Schulungen verwaltungsrechtliche Fragen sowie Schulungen zur Gesprächsführung in schwierigen Situationen oder zu Stressbewältigung.

Es ist eine weitere Form der Entwicklung (und Weitergabe) von Genderwissen zu nennen, die im Unterschied zu den bisher genannten nicht durch die eigenen Erfahrungen in der Organisation ‚Jobcenter‘ oder die Institution ‚Grundsicherung‘ geprägt ist, nämlich die individuelle biographische Erfahrung. Es lassen sich im Interviewmaterial zwei markante Formen unterscheiden, in denen biographische Erfahrungen von Fachkräften (und auch von Führungskräften) eingebracht werden. Zum einen wird auf das eigene Aufwachsen und das familiäre und gesellschaftliche Umfeld als Quelle von Genderwissen verwiesen. Dies ist auffällig oft in ostdeutschen Jobcentern anzutreffen, wo mit Hinweis auf die hohe Frauenerwerbsbeteiligung (und die ausgebauten Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie das Ausbildungs- und Qualifikationsniveau von Frauen) erklärt wird, dass Gleichstellung subjektiv eine Selbstverständlichkeit sei, woraus – etwas überschießend – mitunter abgeleitet wird, dass sie auch objektiv im Vermittlungshandeln der Fachkräfte genderkompetent umgesetzt sei:

Zitat: Das ist doch eine Erziehungssache. Ich muss mal sagen, wir zwei sind ja nun wirklich Kinder der DDR. Und es hat doch trotz der Wende nichts daran geändert, dass die Kitas hier geblieben sind, dass die Ganztagsbetreuung gegeben ist. Ich hatte auch mal einen kurzen Lebensabschnitt in den westdeutschen Bundesländern, wo ich mein Kind [...] auch bringen durfte und 12.15 Uhr wieder abholen. Und dann habe [ich] gesagt: „Wie soll ich arbeiten in der Zeit? In der Zeit schaffe ich es gerade, einkaufen zu gehen.“ Und das ist eben, das ist doch hier überhaupt gar kein Thema, einfach weil es gewachsen ist seit den 60er-Jahren wahrscheinlich. Und ich verstehe die Frage nicht. Wir geben das an unsere Kinder

weiter. Meine Kinder wachsen genauso auf. Meine Kinder sind jetzt in den 20ern. Und die wachsen doch genauso auf, die sind berufstätig. (K19, 156)¹⁴⁵

Entsprechende Berichte westdeutscher Fachkräfte thematisieren weniger ein gleichstellungsunterstützendes gesellschaftliches Umfeld, nennen aber mitunter familiäre Vorbilder oder Mentorinnen, die beim Zugang zu Führungspositionen geholfen haben.

Eine andere Variante, in der biographische Erfahrungen ins Spiel kommen, die für das Genderwissen relevant sind, ist zu beobachten, wenn über den Umgang mit Paar-BG reflektiert wird:

Zitat: Wir sehen Männer und Frauen unterschiedlich. Wir nehmen sie unterschiedlich wahr. Das heißt, wir sprechen einen Mann [an], du kannst etwas. Dann mach das einfach. Kinder ist nicht ganz so dein Thema. Mach mal was. Und wenn du nicht willst, im Zweifel laden wir dich öfter ein oder wir sanktionieren dich. Das heißt, wir gehen da ziemlich aktiv ran. Eine Frau kommt und man sagt: Du hast ein Thema, ich gebe dir mal Zeit. Okay, mit den Kindern [ist es] schwierig. Ich gebe dir mal Zeit. [...] Weil wir selber in unserem Sozialverhalten die Frauen, das meine ich nicht böse, ein weiches Verhalten entschuldigen. [...] Wir müssen aber dran arbeiten. Da gehen wir so aktiv bei Frauen durch diesen weichen Faktor nicht ran. (I4, 33)

Hier wird ein Spannungsfeld thematisiert, nämlich, dass die eigenen Einstellungen und mitunter das eigene Verhalten nicht zu dem passen, was von Frauen im Leistungsbezug des SGB II zu fordern ist bzw. ihnen geboten werden soll.

Zum Aspekt der Genderkompetenz und ihrer Entwicklung ist zusammenfassend festzuhalten, dass es in den Jobcentern bis auf Ausnahmen keinen gemeinsamen entwickelten Wissensstand zu Gleichstellung gibt. Mitunter regten die Fragen in den Fallstudieninterviews die Interviewpersonen zu einer Reflexion des Genderwissens an; dass dies auch im Arbeitsalltag praktiziert werden würde, wurde ganz überwiegend verneint, auch wenn es für notwendig erachtet wurde.

Es gibt zahlreiche unterschiedliche Wege zum Erwerb und zur Weitergabe von Genderwissen, von denen Schulungen nach Auffassung vieler Führungskräfte zur Schaffung einer gemeinsamen Grundlage und zum Austausch von Wissen und Erfahrungen ein besonders wichtiger ist, doch Schulungen zu Genderkompetenz finden in vielen Jobcentern weder als eigenständige Schulungen noch als Bestandteil anderer Schulungen statt, bzw. eventuell bestehende Angebote von Bildungsträgern für Jobcenterbeschäftigte werden nicht genutzt. Es sind mitunter eher eigene biografische Erfahrungen und eben nur teilweise professionell erworbene Wissensbestände, die das Genderwissen prägen. Hinsichtlich von Genderkompetenz einen gemeinsamen Wissensstock im Jobcenter aufzubauen, wird bisher nur selten als Führungsaufgabe begriffen.

7.4.3.3 Führungsverantwortung

Die Führungsverantwortung wurde in der Literaturanalyse als weiterer Baustein zur organisationalen Verankerung von Gleichstellung identifiziert und deshalb in das Untersuchungskonzept aufgenommen. Sie umfasst die Interpretation der Interviewpersonen zur – meist eigenen – Rolle als Führungskraft. Unterschieden werden im Folgenden Vertreterinnen und Vertreter von Geschäftsführungen und Bereichsleitungen (bzw. führungsgleiche Personen in den zKT) als

¹⁴⁵ Dies ist einer kurzen Passage eines Interviews entnommen, das mit zwei Personen geführt wurde, in der sich beide Interviewpersonen der Bedeutung biographischer Erfahrungen versichert haben, indem sie kurz entsprechende Beispiele einstreuten. Die hier zitierte Interviewperson berichtete von einem ‚kurzen Lebensabschnitt‘ in Westdeutschland, die andere Interviewperson verwies auf die Lebensentwürfe ehemaliger Mitschülerinnen, die nun in Westdeutschland leben.

Führungskräfte der oberen Ebene und Teamleiter*innen als Führungskräfte der mittleren Ebene. Im Zentrum der folgenden Analyse steht die Frage, wie Führungskräfte ihre Rolle im Hinblick auf die Gleichstellungsziele und die Umsetzung von Gleichstellung sehen.

An nahezu allen Fallstudienstandorten bekannten sich die Führungskräfte der oberen Ebene zu ihrer Verantwortung für das Erreichen der Gleichstellungsziele bzw. die Umsetzung von Gleichstellung in der Tätigkeit des Jobcenters generell, wie aus folgendem Zitat beispielhaft deutlich wird:

Zitat: Also, ich sehe meine Rolle darin, diese Ziele, die wir mit dem Ministerium vereinbaren, mit Leben zu füllen. Also, ernst zu nehmen und mit Leben zu füllen und natürlich auch zu erreichen. Das heißt, auch Strategien zu entwickeln, jetzt mal explizit bezogen auf das Thema Gleichstellung, Strategien zu entwickeln, um das Thema bestmöglich zum Wohle der Frauen umzusetzen, ja. (H1, 21)

Im Material lassen sich überreichlich Belege dafür finden, worin sich dies im Handeln der Jobcenterleitung bzw. Bereichsleitung – zumindest nach deren Darstellung – ausdrückt. Sie lassen sich zu vier Punkten zusammenfassen. Erstens geht es demnach um ein authentisches Vorleben des Einsatzes für Gleichstellung bzw. darum, selbst als Vorbild zu wirken, zweitens um einen beharrlichen Einsatz für die Gleichstellung, drittens um Vernetzungsaufgaben zu den externen Umwelten des Jobcenters, aber auch verschiedener Arbeitsbereiche des Jobcenters untereinander und nach außen, und viertens um Kommunikation. Besonders ausführlich wurde die Aufgabe der Kommunikation thematisiert. Sie gehe über das bloße Informieren hinaus und umfasse das Erklären von Zielen und das Sensibilisieren für die Ziele des Jobcenters. Damit solle den Beschäftigten der Sinn ihrer Aufgabe vermittelt und sie zum selbstständigen Handeln befähigt werden. Darüber reflektiert die Geschäftsführung im folgenden Interviewausschnitt:

Zitat: Für mich ist es einfach so, der Mitarbeiter, der selber noch unsicher ist, welchen Weg er gehen soll, der vielleicht auch selber nicht unbedingt die innerliche Überzeugung hat, dass in Sachen Beschäftigung oder Arbeitsaufnahmen von Frauen gut sind, der wird einfach zu seiner Führungskraft schauen und wird sagen, ja, wie, welche Haltung, welchen Bezug hat sie denn? Wie setzt sie das selber um? (F1, 25)

Wiederholt wurde darauf eingegangen, dass es auch darum gehe, die Beschäftigten dazu anzuhalten, nicht in geschlechterstereotypen Rollenbildern zu denken, bzw. hierüber beständig zu reflektieren. Den Beschäftigten sei – durch die Führungskräfte – beispielsweise zu kommunizieren, dass die Integration von Müttern kleiner Kinder, die vorübergehend der Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen müssen, frühzeitig vorbereitet werden muss und mithin ein langfristiger Prozess sei. Die Fachkräfte sollen ihre Bemühungen also nicht nur auf die ELB mit den größten Chancen auf eine rasche Eingliederung konzentrieren. Da es sich hier um Themen handele, die bei den Fachkräften Widerstände auslösen können¹⁴⁶, sei die erforderliche Kommunikation anspruchsvoll. Eine Bereichsleitung drückte es bildhaft aus:

Zitat: Ich muss [...] darauf achten, dass ich die Themen so anbringe, dass sie auch verdaulich sind. (I2, 49).

Nur im Ausnahmefall wurde in einem ostdeutschen Jobcenter eine besondere Führungsverantwortung für die Umsetzung von Gleichstellung negiert. Zur Begründung wurde angeführt, dass die Ziele des SGB II, recht verstanden, von vornherein eine gerechte bedarfsorientierte Förderung vorsehen würden, sodass bei einer korrekten Umsetzung sich Gleichstellung quasi als Nebenprodukt ergebe. Nicht das Ziel der Gleichstellung wurde also bestritten, sondern die Notwendigkeit einer besonderen Verantwortung dafür. Dies stellt, wie

¹⁴⁶ Die möglichen Widerstände wurden im Interview nicht näher ausgeführt.

dargestellt, im Material eine Ausnahme angesichts von zahlreichen Bekundungen einer explizit auf Gleichstellung gerichteten Führungsverantwortung dar.¹⁴⁷ Zu erinnern ist an dieser Stelle daran, dass der Konsens hinsichtlich der Führungsverantwortung zur Förderung von Gleichstellung sehr breit ist, aber die Einschätzungen darüber, wie weit die Handlungsmacht der Führungskräfte reicht (in das Jobcenter hinein, auf die Netzwerkpartner oder bis hin zu Arbeitgebern bzw. der Gesellschaft insgesamt), umstritten sind, wie oben im Abschnitt zum Gleichstellungsverständnis gezeigt wurde.

Die Führungspraxis wird diesen Darstellungen der oberen Ebene, insbesondere der Jobcenterleitungen, zu ihrer Führungsverantwortung nicht oder nur teilweise gerecht, wenn man den Aussagen anderer Interviewpersonen im Jobcenter folgt. Insbesondere gibt es, wie oben dargestellt, kaum Vorgaben oder Konzepte, die das individuell beharrliche Verfolgen von Gleichstellungszielen in routinierte Bahnen lenken würden (siehe genauer Abschnitt 7.4.3.4.1). Wo einzelne Interviewpersonen (oder auch die Jobcenterleitungen selbst) darauf verwiesen, dass es Gleichstellungsziele im Jobcenter gibt, waren diese anderen Interviewpersonen desselben Jobcenters nicht bekannt. Insbesondere – und wenig überraschend – äußern sich einige BCA besonders kritisch bezüglich der Führungspraxis der Jobcenterleitungen, so auch die BCA einer gE:

Zitat: Ich glaube einfach, gesehen zu haben so, wie es in der Gesellschaft auch ist, wenn etwas nicht sozusagen von oben als notwendig anerkannt wird oder vorgelebt wird. Oder vielleicht auch thematisiert wird, oder da, ja, dem Aufmerksamkeit gegeben wird, dann ist es einfach etwas, was vielleicht nicht unbedingt als etwas Notwendiges erachtet wird. Und so ist es, glaube ich, bei uns im Jobcenter teilweise auch immer noch. Aber so ist es einfach, wenn da die Geschäftsführung oder die Übergeordneten, weiß ich nicht, Führungsebenen auch, das eben nicht als, ja, als Vorbildfunktion irgendwie gelebt haben, dann ist es auch nicht da angekommen. Und deswegen war da einfach nie die, nie die Notwendigkeit, dass man gesagt hat, das brauchen wir. (C26, 28)

An mehreren Standorten haben Jobcenterleitungen bei der Frage nach ihrer Führungsverantwortung für Gleichstellung – neben anderen Aspekten – auch auf die BCA verwiesen, wobei mitunter ein ‚Abwälzen‘ und eine Auslagerung eigener Führungsverantwortung und mitunter eine Integration spezialisierter Kompetenz in die Führung des Jobcenters verbunden ist (siehe Abschnitt 7.4.3.4.3). Es wurde wiederholt eingeräumt, dass die geschlechterdifferenzierte Beplanung von K2 der Aufmerksamkeit für Gleichstellung einen Schub gegeben habe (siehe auch Abschnitt 7.4.2.4). Dies kann als (indirekter) Beleg dafür gesehen werden, dass die von den Jobcenterleitungen unter dem Stichpunkt der Führungsverantwortung betonten Faktoren (Vorbild und Kommunikation) in ihrer Reichweite begrenzt sind und/oder nicht hinreichend wahrgenommen wurden.¹⁴⁸

Auch auf der mittleren Ebene der Teamleitungen sahen die befragten Teamleiter*innen eine Führungsverantwortung für die Umsetzung von Gleichstellung; auch dies ist bei gE und zKT ähnlich. Im verbalen Ausdruck in den Interviews hierzu erscheinen die Teamleitungen gegenüber den Jobcenterleitungen etwas zurückgenommen, aber Vorbild zu sein und Gleichstellung zu kommunizieren trifft auch auf der mittleren Ebene das weithin geteilte Verständnis der Führungskräfte. Jedoch gibt es signifikante Akzentuierungen. Zum einen sehen sich die Teamleitungen eher in Zielkonflikten. Für sie kann die Förderung von Gleichstellung eher in einen Gegensatz zur Erfüllung der vereinbarten Integrationsziele geraten. Auf der Ebene der Jobcenterleitungen wird die Gleichrangigkeit des Ziels der Gleichstellung mit anderen Zielen des Jobcenters hingegen nicht als konfliktbehaftet dargestellt. Zum anderen thematisieren die Teamleitungen ihr Führungsproblem anders als die Führungskräfte der oberen Ebene. Sie nehmen sich in ihrer ‚Sandwich-Position‘ (siehe hierzu Abschnitt 7.4.1.1.2) als abhängig davon wahr, was die

¹⁴⁷ Diese Bekundungen mögen zwar in den gE etwas elaborierter sein, als in den zKT, aber nicht grundsätzlich verschieden.

¹⁴⁸ Die in den Fallstudien gewonnenen Daten lassen an diesem Punkt keine eindeutige Interpretation zu.

obere Ebene praktisch vorlebt. Damit verbinden sie mitunter eine Anforderung an die Jobcenterleitungen: Nur, wenn diese sich überzeugend für Gleichstellung engagierten, indem sie bspw. auf die Verfolgung eines etwaigen Gleichstellungsziels achteten, könnten sich auch die Teamleitungen glaubhaft dafür gegenüber den ihnen zugeordneten Fachkräften einsetzen. Mitunter nehmen sie die Jobcenterleitung aber auch als Restriktion wahr, die primär auf die Integrationszahlen bzw. vereinbarten Ziele achte.

Zusammenfassend gibt es eine sehr verbreitete Zustimmung dazu, dass der Einsatz für Gleichstellung auch Teil von Führungsverantwortung ist. Zwischen gE und zkT lassen sich kaum wesentliche Unterschiede erkennen, wohl aber zwischen den Führungskräften der oberen und mittleren Ebene. Vor allem aber gibt es kaum organisationale Praktiken, in der sich die bekundete Führungsverantwortung materialisieren würde. Dass die hohe bekundete Zustimmung die Einführung von organisationalen Elementen zur Unterstützung von Gleichstellung erleichtert, ist eine naheliegende Hypothese. Da aber das Verständnis von Gleichstellung variiert (siehe Abschnitt 7.4.3.1) und die Wissensbasis zu Gleichstellung heterogen ist, ist ebenso zu erwarten, dass es unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, welche organisatorischen Maßnahmen wirksam wären.

7.4.3.4 Einbindung in Strukturen und Prozesse

Neben den bislang in diesem Abschnitt dargestellten Elementen organisationaler Verankerung von Gleichstellung, die auf das Wissen und das Selbstverständnis von Führungs- und Fachkräften abstellen (Verständnis von Gleichstellung, die Genderkompetenz sowie die Führungsverantwortung der Führungskräfte), gehört die formale Verankerung von Gleichstellung in einer Organisation ebenso zu den relevanten Elementen, die in der Literatur angeführt werden. Demnach kann über eine formale Verankerung sichergestellt werden, dass die Umsetzung von Gleichstellung über den persönlichen Wirkungskreis einzelner, besonders engagierter Personen hinausgeht. Dem Element „Einbindung in Strukturen und Prozesse“ sind vier Themen zugordnet, auf die im Folgenden jeweils näher eingegangen wird, nämlich die Verankerung von Gleichstellung in den Strukturen, die Verankerung von Gleichstellung in den Prozessen, der Stellenzuschnitt der BCA und die Ausstattung sowie den Umgang mit Ressourcen.

7.4.3.4.1 Verankerung von Gleichstellung in den Strukturen der Jobcenter

Durch die Verankerung von Gleichstellung in den formalen Regularien einer Organisation (in Gestalt einer Präzisierung und Regelung von Anforderungen, Zuständigkeiten und Aufgaben bei der Umsetzung von Gleichstellung) erhöht sich die Verbindlichkeit von Gleichstellung in dieser Organisation. Auf Grundlage der Fallstudieninterviews soll im Folgenden dargestellt werden, welche Formen und Ausmaße sich hinsichtlich der (formalen) Verankerung von Gleichstellung in den Strukturen der untersuchten Jobcenter zeigen.

Im überwiegenden Teil der Fallstudienjobcenter gibt es den Interviews zufolge keine oder nur eine geringe formale Verankerung von Gleichstellungszielen oder gleichstellungsorientiertem Vermittlungshandeln etwa in Form von schriftlichen Vereinbarungen, Vorgaben oder Vorschriften für die einzelnen Positionen. Als Begründung für diese geringe Formalisierung wurde in den Interviews häufig angeführt, dass eine Vorgabe nicht nötig sei, weil Gleichstellung als Querschnittsthema ohnehin überall vertreten sei und nicht hervorgehoben werden müsse, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

Zitat: Das ist jetzt nicht ein Sonderthema, Gleichstellung. [...] Also aus heutiger Sicht haben wir keinen Grund Gleichstellung irgendwo besonders hervor zu heben. Also ich habe ja gesagt, wir leben das an vielen

Stellen, und das ist jetzt nicht was, wo wir sagen, oh, jetzt kommt dieses Ziel und jetzt müssen wir da endlich mal drauf gucken, was passiert denn da. Sondern wir bespielen ja die Klaviatur dessen, was wir uns vorgenommen haben übers Jahr hinweg, und da spielt ja das Thema Gleichstellung immer wieder eine Rolle. (F1, 49)

Eine andere interviewte Geschäftsführung einer gE äußerte, dass es besser zum eigenen Führungsstil passe, solche Vorgaben nicht zu machen, weil die Steuerung über Gespräche aufgrund der geringen Größe des Jobcenters gut funktioniere (ähnlich äußerte sich eine an diesem Standort interviewte Teamleitung). Mit dem Führungsstil argumentiert auch die Geschäftsführung von der folgendes Zitat stammt:

Zitat: Ich kann als Geschäftsführer vieles vorgeben. Erreiche ich damit die Mitarbeiter? Die machen es dann, weil sie es machen müssen, oder weil es Druck gibt. Oder weil es Haue gibt oder sonst was. Wenn die Kollegen selber Ideen haben-, die, die tagtäglich mit den Bürgerinnen und Bürgern im Gespräch sind, wissen die ja am besten, was ihre Leute brauchen. Wie man sie unterstützen kann. (I1, 75)

In manchen Interviews wurden Alternativen zu formalen Vorgaben bzgl. gleichstellungsorientiertem Handeln geschildert. An einem Standort bspw. erklärte die Bereichsleitung, dass es keine Vorgaben gebe, aber dass es einen regelmäßigen Austausch über statistische Ergebnisse in Form eines Genderchecks gebe:

Zitat: [W]as wir machen ist tatsächlich, dass wir uns diese Einzelergebnisse angucken und die regelmäßig kommunizieren. Und letztlich da versuchen, darüber in einen Dialog zu kommen. Weil wir haben die Erfahrung gemacht in der Vergangenheit oft auch, Papier ist geduldig. Ja, muss man leider so sagen, man kann das alles irgendwo aufschreiben. (A2, 35)

In einigen wenigen Interviews wurde von Fachkräften bemängelt, dass es keine Vorgaben zu gleichstellungsorientiertem Vermittlungshandeln gebe und auf diese Art erneut verdeutlicht, dass Vorgaben verbreitet nicht existieren. So erklärte bspw. eine interviewte Fachkraft, dass sie eine solche Vorgabe oder Definition gut fände, „damit ich einfach weiß: Was erwartet mein Chef, mein Vorgesetzter von mir? Wie denkt er über das Thema? Denken wir gleich? Gibt es da vielleicht noch Unterschiede?“ (E5, 49).

Mehrere Interviewte (sowohl aus gE wie auch zkt) führten als Beispiel für die formale Verankerung von Gleichstellung die bundesweite Schwerpunktsetzung und die damit einhergehende nach Geschlechtern getrennte Beplanung der Kennzahl K2 an, die im Jahr 2022 zumindest für alle gE-Jobcenter verpflichtend war (siehe 7.4.2.1.2). Teilweise wurde dies ergänzt durch den Hinweis, dass auf lokaler Ebene auch ein besonderes Augenmerk auf die Aktivierungsquote von Frauen gelegt würde, denn

Zitat: bei der Integrationsquote gibt es eine Fülle von Aspekten, die ich nicht beeinflussen kann oder die wir nicht beeinflussen können. Die Aktivierungsquote können wir natürlich in deutlich höherem Maße beeinflussen (M1, 15).

Da die getrennte Beplanung der Kennzahl K2 für alle gE verpflichtend war, kann man hier jedoch nur eingeschränkt von einer Initiative der Jobcenter hinsichtlich der formalen Verankerung von Gleichstellung sprechen. Allerdings lässt sich wie bereits im Abschnitt 7.4.2 „Gleichstellung in der Zielsteuerung“ ausgeführt wurde, festhalten, dass es für manche Jobcenter durchaus ein Impuls war, bereits seit längerem erfolgte Bemühungen für mehr Gleichstellung zu intensivieren und auch verbindlicher zu machen (siehe Abschnitt 7.4.2.4).

In einigen Interviews zeigten sich darüber hinaus Ansätze einer formalen Verankerung, die hier beispielhaft angeführt werden:

- In einer untersuchten gE gibt es – auf Initiative der BCA – in jedem Team Multiplikator*innen für Erziehende. Deren Aufgabe ist es, gleichstellungsbezogene Informationen in die Teams zu tragen und als Ansprechpartner*innen zur Verfügung zu stehen.
- Zu erwähnen ist hier auch eine sogenannte Multiplikator*innenrunde, die in einer anderen gE existiert. Der Arbeitskreis trifft sich im zweimonatigen Rhythmus, wurde von der BCA initiiert und beschäftigt sich mit den Themen „Erziehende, Familie, Frauen“ (B26, 47).
- In einer anderen gE berichteten einige Interviewte, dass es eine Anweisung der BA zur frühzeitigen Aktivierung von Erziehenden in Erziehungszeit nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II gebe (siehe auch Dokumentenanalyse, Abschnitt 5.3.2), die sie in ihrem Jobcenter mit der Vorgabe umsetzten, halbjährlich Kontakt mit den entsprechenden Leistungsbeziehenden aufzunehmen. Ähnliche Vorgaben existieren – im Rahmen von allgemeinen Kontaktdichtekonzepten oder speziell auf die Erziehenden hin ausgearbeiteten Ansprachekonzepten auch an weiteren gE- sowie zKT-Standorten. Dort wurde jedoch nicht immer explizit ausgeführt, dass diese Konzepte in direkter Reaktion auf Impulse von übergeordneter Stelle erfolgten.
- An einem anderen Fallstudienstandort (zKT) wurde berichtet, dass es allgemeine Vorgaben für die Beratungs- und Vermittlungsarbeit gebe. Die Einhaltung dieser Vorgaben werde kontrolliert. Sollte sich in diesem Zusammenhang bspw. herausstellen, dass Erziehende immer in eine bestimmte (schlechte) Profillage eingeteilt wurden, werde geprüft, was die Gründe hierfür seien und somit würde man Gleichstellung implizit berücksichtigen.¹⁴⁹
- Die BCA des gleichen Fallstudienstandorts schilderte, dass es zwar ein Dokument gebe, in dem beschrieben worden sei, was Gleichstellung im Jobcenter bedeute. Das Papier sei auch im EDV-System des Jobcenters hinterlegt. Allerdings halte sie von einem solchen Papier wenig, denn Gleichstellung „muss gelebt, wirklich da auch gelebt werden. Man kann das nur verkörpern, was Gleichstellung vom Begriff bedeutet, wenn man es tatsächlich-, wenn man damit konfrontiert“ (H26, 49). In anderen Interviews dieses Standorts wird dieses Konzept nicht erwähnt, es scheint also keine Handlungsrelevanz zu haben.
- Die BCA eines anderen zKT erwähnte ein Konzept für die Erhöhung der Erwerbsbeteiligung von Frauen. Sie sei sich allerdings nicht sicher, inwiefern die Fachkräfte dies in ihrer Beratungs- und Vermittlungsarbeit nutzten. In den anderen Interviews des Standorts gibt es dazu keine Äußerungen. Das Konzept scheint also weitgehend unbekannt zu sein und keine große Bedeutung zu haben.

Ein weiterer Bestandteil der strukturellen Verankerung von Gleichstellung ist die Frage, ob es in den Jobcentern für alle Funktionen klare Definitionen gibt, was in dieser Position gleichstellungsorientiertes Handeln darstellt. Aus den vorliegenden Interviews lässt sich hierzu sagen, dass es in den Jobcentern solche Definitionen mehrheitlich nicht gibt – mit Ausnahme der Rolle der BCA. Diese ist – schon aufgrund der gesetzlichen Aufgabenbeschreibung (§ 18e SGB II) – meist gut beschrieben (siehe unten). So wurde es auch in einem Interview mit der BCA einer gE dargestellt:

Zitat: Und die BCAs haben ja generell einen eigenen Paragraphen, wo es um die Aufgaben geht. Und ich würde eigentlich sagen, dass das ganz gut zusammengefasst ist. Also ich unterstütze und berate in allen Fragen

¹⁴⁹ Die Interviewperson bezog sich hier auf das im SGB II verbreitete Profiling, nach dem Ressourcen und Bedarfe von ELB systematisch erfasst und Handlungsbedarfe daraus abgeleitet werden. Siehe etwa BA (2020).

der Gleichstellung von Frauen und Männern. Und zwar vorrangig intern, also die Geschäftsführung, Führungskräfte, die Mitarbeitenden und so weiter und so fort. Bin aber auch extern unterwegs. (C26, 4)

Gleichzeitig gibt es in einigen Jobcentern die Tendenz, die Aufgabe und Verantwortung für die Integration von Gleichstellung als durchgängiges Prinzip im Jobcenter an die BCA zu übertragen, wie weiter unten (Abschnitt 7.4.3.4) genauer ausgeführt wird.

Die Einrichtung spezialisierter Teams oder die Spezialisierung einzelner Fachkräfte für bestimmte Zielgruppen (meist Erziehende nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II oder Alleinerziehende) wurde in den Interviews oft als zentrales Vorgehen des Jobcenters zur Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung dargestellt. Etwas mehr als die Hälfte der untersuchten Jobcenter hat entweder spezialisierte Teams oder spezialisierte Fachkräfte innerhalb der lokalen Teamstruktur. Bei Jobcentern mit einer solchen Spezialisierung bestehen diese zum Teil schon länger. Bei ungefähr der Hälfte ist dies jedoch eine neue Entwicklung und wird überwiegend als Reaktion auf die Schwerpunktsetzung ‚Gleichstellung‘ im Jahr 2022 dargestellt:

Zitat: Nichtsdestotrotz haben wir lange drüber diskutiert, das jetzt auch angefangen umzusetzen, dass wir uns des Themas so annehmen, dass wir Vermittlungskräfte rauslösen, speziell mit der Vermittlung von Frauen, also Beratung von Frauen beauftragen. (A1, 27)

Wie bereits im vorherigen Kapitel beschrieben, hängen diese Spezialisierungen häufig an Personalfragen und manche dieser Teams sind offenbar in der Organisationsstruktur des Jobcenters zuweilen nur schwach verankert (siehe auch Abschnitt 7.4.2.4). So wurde in einem Jobcenter (zKT) ein „Alleinerziehenden-Team“ 2015 zugunsten eines Flüchtlingsteams und wegen Verrentung einer dort tätigen Fachkraft aufgelöst. Dieses Team wurde jüngst aufgrund der bundesweiten Schwerpunktsetzung auf Gleichstellung wieder eingerichtet. Die hier interviewte BCA äußerte allerdings Bedenken, ob das neue Team vor dem Hintergrund der Krisen der letzten Jahre Bestand haben werde: „man geht ja von einer Krise in die nächste und dann ist immer schwierig, irgendwas umzusetzen im Krisenmodus“ (P26:85). Die interviewte Teamleitung äußerte sich ähnlich.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass es in den untersuchten Jobcentern verbreitet keine oder nur eine geringe formale Verankerung von Gleichstellung in den Strukturen der Organisation gibt. Es gibt an manchen Orten Konzepte in Form von Broschüren, diese scheinen die Beschäftigten jedoch weitgehend nicht zu kennen oder als Vorgabe bzw. Anleitung für gleichstellungsorientiertes Handeln wahrzunehmen. Im Hinblick auf die Verankerung von Gleichstellung in den Strukturen sind keine Unterschiede zwischen Jobcentern die in ihrer Organisationsstruktur Bereiche für ‚marktnähere‘ und ‚marktfernere‘ ELB unterscheiden, zu beobachten. Ebenso wenig lassen sich Muster hinsichtlich der Form der Aufgabenwahrnehmung erkennen.

7.4.3.4.2 Verankerung von Gleichstellung in den Prozessen der Jobcenter

Hier soll nun erörtert werden, ob die Prozesse, also die Verfahren und Methoden der Jobcenter, so gestaltet sind, dass Gleichstellungsziele berücksichtigt werden. Es wurde untersucht, ob die Gleichstellungsperspektive in alle Arbeitsschritte durch festgelegte Verfahren, bspw., mithilfe von Leitfäden oder Arbeitshilfen integriert ist und wie Gleichstellung in den formellen oder informellen Kommunikationsprozessen vorkommt.

Arbeitshilfen wie bspw. BeKo oder 4PM in den gE, oder ähnliche Konzepte in den zKT (bspw. das sogenannte „faz-Modell“) sollen die Arbeitsprozesse im Jobcenter vereinheitlichen und eine hohe Qualität der Vermittlungsarbeit gewährleisten. In den untersuchten Jobcentern zeigte sich allerdings,

dass Gleichstellung bei den weit verbreiteten Handlungsroutinen auf der Grundlage von BeKo oder 4PM keine herausragende Rolle zu spielen scheint. Mehrere interviewte Fachkräfte gaben an, dass ihnen diese keine Orientierung dabei gebe, die Gleichstellungsperspektive bei der Beratungs- und Vermittlungsarbeit konsequent einzuhalten. Und unabhängig von Gleichstellung ist ein Ergebnis der Interviews, dass solche Arbeitshilfen oder Praxisleitfäden nicht in allen Jobcentern eine Rolle spielen. Denn offenbar werden sie nicht von allen Fachkräften akzeptiert und genutzt, wie folgendes Zitat einer Fachkraft illustriert:

Zitat: Ich habe meinen eigenen Stil und den ziehe ich seit Jahren durch, damit fahre ich gut und da brauche ich solche Sachen [Anleitungen wie BeKo, d. A.] nicht. (D6, 53)

Weiter oben wurde von einem Jobcenter berichtet, das nach eigenen Angaben bewusst keine Vorgaben für gleichstellungsorientiertes Handeln macht, weil die Geschäftsführung die Steuerung über Gespräche bevorzuge. Kommunikationsprozesse wurden insgesamt in den Interviews breit im Kontext der Steuerung von Gleichstellung thematisiert (siehe oben, Abschnitt 7.4.3.1), weshalb hierauf im Folgenden eingegangen wird.

Eine Möglichkeit der standardisierten Kommunikation, die in den Interviews geschildert wurde, ist die hierarchische, die regelmäßig oder anlassbezogen zwischen den Ebenen stattfindet. Hier erklärte bspw. die Jobcenterleitung eines zKT, dass sie durch die Aufnahme eines Themas in den Controllingbericht (der monatlich an alle Mitarbeitenden versandt werde) bewusst die Aufmerksamkeit für Themen steuere, aktuell eben die Gleichstellung. Ähnlich äußerte sich die Bereichsleitung an einem anderen Standort (gE). In anderen Interviews mit Geschäftsführungen bzw. Jobcenterleitungen wurde deutlich, dass diese es als ihre Aufgabe sehen, die Mitarbeitenden des Jobcenters durch regelmäßige Kommunikation des Themas dafür zu sensibilisieren. (siehe auch oben, Abschnitt 7.4.2.3)

In vielen Interviews wurde weiterhin geschildert, dass gleichstellungsbezogene Themen in Dienstbesprechungen wie Teamleitungsrunden oder Teambesprechungen zur Sprache kommen. Oft geschieht dies offenbar allerdings einfach, indem der/die BCA bei solchen Sitzungen dabei ist:

Zitat: Dadurch, dass wir unsere Beschäftigte [sic!] für die Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, also die BCA, in unseren Führungsaustausch im Prinzip miteinbeziehen, also in alle unsere Teamleiterrunden et cetera, versuchen wir das darüber immer schon ausreichend zu berücksichtigen. (E2, 85)

Das zeigt erneut, dass die Gleichstellungsthematik häufig an die BCA delegiert wird und eben nicht als Querschnittsthema, das alle betrifft, angesehen wird (siehe genauer Abschnitt 7.4.3.4.3). Teilweise haben die BCA einen monatlichen Berichtspunkt in der Tagesordnung der Teambesprechungen, teilweise wurde berichtet, dass die BCA sich grundsätzlich bei Dienstbesprechungen mit einbringen könne, was wohl eher dafür spricht, dass dies selten und nur anlassbezogen geschieht. Darüber hinaus schilderten einige interviewte Bereichsleitungen sowie Teamleitungen, dass sie selbst das Thema Gleichstellung in Dienstbesprechungen bzw. Zielerreichungsgesprächen thematisierten. Auch bei der Maßnahmenplanung würden in Teamsitzungen gleichstellungsrelevante Aspekte besprochen. Und da sei „[...] mit Sicherheit auch eine Portion Gleichstellung mit dabei. Ob es jetzt als Gleichstellung definiert ist oder überschrieben ist, weiß ich nicht.“ (E7, 85). Wie bereits oben (siehe Abschnitt 7.4.3.2) anlässlich der Weitergabe von Genderwissen thematisiert, wird also nicht über Gleichstellung ‚an sich‘ explizit kommuniziert (z. B. was heißt Gleichstellung, was ist unser Gleichstellungsziel, was ist gleichstellungsorientiertes Handeln), sondern eher implizit und anlassbezogen im Rahmen der Routinekommunikation in den Teams gleichstellungsrelevante

Aspekte berührt. Explizit erfolgt dies in erster Linie anhand der Gruppe der Alleinerziehenden unter dem Stichwort der Vereinbarkeit von Betreuungspflichten und Erwerbstätigkeit. Ein informeller Austausch unter Kolleg*innen scheint in den untersuchten Jobcentern, wie bereits geschildert (Abschnitt 7.4.3.1), keine große Rolle zu spielen. Eine entsprechende Frage wurde in vielen Interviews verneinend beantwortet.

Nicht nur in den Strukturen, sondern auch in den Prozessen ist Gleichstellung in den untersuchten Jobcentern nur schwach verankert. Auch hier lassen sich keine Unterschiede zwischen Jobcentern, die Bereiche für markt nähere und markt fernere ELB in ihrer Organisationsstruktur haben, beobachten. Da sowohl in den Strukturen als auch in den Prozessen den BCA eine herausgehobene Rolle zugewiesen wird, soll auf sie im folgenden Abschnitt eingegangen werden.

7.4.3.4.3 Die BCA

Die BCA stellen die Begleitstruktur im SGB II zur Unterstützung der Umsetzung von Gleichstellung im Sinne des Gender Mainstreaming dar (siehe Literaturanalyse, Abschnitt 3.2.3). Die BCA-Position hat im Rechtskreis des SGB III bereits eine längere Tradition. Seit 2011 sind auch die Jobcenter verpflichtet, eine*n BCA zu benennen (§ 18e SGB II). Die BCA stellen damit einen vorgegebenen Mindeststandard der formalen Verankerung von Gleichstellung in den Jobcentern dar. Auch die explorativen Interviews haben gezeigt, dass den BCA eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Gleichstellung zugeschrieben wird. Eine These aus der Exploration war, dass die konkrete Ausgestaltung der BCA-Stelle vor Ort eine Voraussetzung dafür darstellt, wie gut die BCA die Umsetzung von Gleichstellung als durchgängiges Prinzip unterstützen können. Darüber hinaus hat die Exploration eine große Bandbreite hinsichtlich der Stellenzuschnitte und Tätigkeitsspektren der BCA gezeigt. Folglich war ein Anliegen der Fallstudien, ebendiese Vielfalt zu erfassen und Implikationen für die Umsetzung von Gleichstellung herauszuarbeiten (siehe Abschnitt 6.2.4).

Bei den untersuchten Jobcentern wurden unterschiedliche Stellenvolumina der BCA vorgefunden (siehe Tabelle 7.2). Dabei überwiegt knapp ein mittlerer Stellenumfang von 50 bis 60 Prozent einer Vollzeitstelle. Niedrige und hohe Stellenvolumina halten sich die Waage. Es gibt jedoch nur zwei Fälle (beide sind zkT) in denen die BCA-Position mit einer Vollzeitstelle ausgestattet ist, ohne weitere Aufgaben zu haben. Deutlich wird, dass die BCA in den gE eher einen mittleren Stellenumfang haben, jene in den zkT – mit Ausnahme der zwei erwähnten – eher einen niedrigen. Für die gE gibt es seit 2011 ein Fachkonzept für BCA im SGB II, das von Anfang an einen Stellenumfang von mindestens 50 Prozent einer Vollzeitstelle empfiehlt (BA, 2011, S. 10, 2022b, S. 4). Für die zkT gibt es keine solche Empfehlung, und im betreffenden Gesetzestext (§ 18e SGB II) wird der Stellenumfang nicht festgelegt. Die zkT können und müssen daher in größerem Ausmaß gestalten, welchen Stellenumfang sie für die Position der BCA finanzieren. Stellt man die Höhe des ELB-Bestands eines Jobcenters mit dem Stellenumfang der BCA gegenüber, zeigt sich kein Muster. Es ist also nicht so, dass die Jobcenter mit dem höchsten ELB-Bestand auch einen hohen Stellenumfang der BCA vorweisen oder umgekehrt. Dies ist ein Hinweis darauf, dass das Stellenvolumen der BCA-Position eine strategische Führungsentscheidung ist.

Ein weiteres – von den Jobcentern gestaltbares – Merkmal des Stellenzuschnitts ist die Entscheidung, ob die Person, die das Amt des/der BCA bekleidet, noch weitere Aufgabenfelder im Jobcenter hat (siehe Tabelle 7.2). Hierbei lässt sich feststellen, dass die BCA im überwiegenden Teil der untersuchten Jobcenter noch weitere Aufgaben haben. In der Mehrzahl der Fälle ist dies eine strategische, planerische Aufgabe, wie bspw. das Amt der Migrationsbeauftragten oder die Mitarbeit im Bereich Arbeitsmarktplanung. Seltener sind die BCA gleichzeitig operativ, bspw. als Fachkraft tätig. Hier zeigt sich kein klares Bild hinsichtlich der Form der Aufgabenwahrnehmung.

Tabelle 7.2: Übersicht Stellenvolumina und weitere Aufgaben der BCA

| BCA-Stellenvolumen ¹⁵⁰ | Anzahl Standorte gE | Anzahl Standorte zKT | Weitere Aufgaben der BCA |
|-----------------------------------|---------------------|----------------------|--------------------------------------|
| niedrig: 20-30 % | 1 | 4 | operativ (3), strategisch (2) |
| mittel: 50-60 % | 5 | 1 | strategisch (3), operativ, keine (2) |
| hoch: 75-100 % | 3 | 2 | strategisch (3), keine (2) |

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der Fallstudien.

Die Fallstudieninterviews zeigen, dass der formale Stellenumfang nur begrenzt etwas über die für die BCA-Tätigkeiten tatsächlich zur Verfügung stehende Zeit aussagt, weil es, so die Interviewten, oft fließende Übergänge zu den übrigen Tätigkeiten gebe. Aufgrund der Multifunktionalität der BCA-Stelle ist die dem Stellenumfang zugeordnete Arbeitszeit faktisch nicht fixiert:

Zitat: [D]as variiert je nachdem was gerade ansteht. Es kann auch mal sein, dass ich eine Woche nur BCA-Arbeit mache und keine Vermittlungsarbeit, und wieder drei Wochen Vermittlungsarbeit und keine BCA-Arbeit, weil das ist, so ein Prozess, der ineinander übergeht. [I]ch notiere mir nicht wie viel Minuten ich mit welchen Kollegen über BCA jetzt gesprochen habe. (D26, 204)

Manche der interviewten BCA äußerten eine Unzufriedenheit mit diesen Übergängen zwischen den Arbeitsbereichen, weil sich die unterschiedlichen Arbeitsbereiche nicht immer gut vereinbaren ließen:

Zitat: Es ist oft eine Zeitfrage, [...]. Und oft fühlt man sich ein bisschen zerrissen, weil die BCA-Tätigkeit an und für sich schon sehr zeitfüllend wäre, weil man sich mit vielen Themen auseinandersetzen müsste, da, wo man manchmal auch nicht die Zeit hat. [...] [W]enn man mit Kunden arbeitet, die wo sehr problembeladen sind oder auch psychisch krank, die fordern einen und das ist ein ganz ein anderes Arbeiten. Und das ist dann oft zeitlich gar nicht möglich. Ich muss mir dann wirklich einen Tag blocken, da wo ich nur mit BCA-Tätigkeiten zu tun habe, aber dann rufen halt die Leute trotzdem noch an, weil sie irgendein Problem haben, irgendeine Krise, da wo man dann intervenieren muss. Das macht es oft ein bisschen schwierig. (P26, 7)

Von anderen interviewten BCA wurden diese fließenden Übergänge zwischen den Aufgabenbereichen hingegen nicht unbedingt negativ bewertet. Als positive Synergien wurden beispielsweise die damit einhergehende Zeitsouveränität hervorgehoben. Einige BCA die gleichzeitig als Fachkraft arbeiten nannten zudem, dass sie dadurch die Bedarfe der ELB aus erster Hand kennen, was ihnen für ihre Arbeit als BCA nutze. Thematische Überschneidungen und Synergien werden auch von einer BCA vorgebracht, die gleichzeitig als Gleichstellungsbeauftragte des Jobcenters tätig ist.

Zur Bandbreite der Ausgestaltung der BCA-Position gehören außerdem die Tätigkeiten, denen die BCA im Rahmen ihrer Aufgabe nachgehen. Hierbei lassen sich die in den Interviews geschilderten Tätigkeiten zu vier Schwerpunkten bündeln:

- Operative Tätigkeiten: Dazu gehören bspw. Informationsveranstaltungen für ELB, die Beratung von ELB sowie die Unterstützung für Fachkräfte bei Fragen der Gleichstellung.
- Wissensvermittlung: Rolle als Expertin, Vermittlung von Informationen zu Gender- und Gleichstellungsthemen für Kolleg*innen im Jobcenter oder auch in Arbeitsgruppen.

¹⁵⁰ Die Prozentangabe bezieht sich auf den Anteil an einem Vollzeitäquivalent.

- Strategische Tätigkeiten: Hierzu zählt die Beteiligung an Zielvereinbarungsprozessen und Ergebnisdialogen, der stetige Austausch mit der Jobcenterleitung und anderen Führungspersonen des Jobcenters.
- Netzwerkarbeit: Die Einbindung in Netzwerke in der Region, Kontakte zu wichtigen Stellen der zugehörigen Kommune wie bspw. dem Jugendamt.

Sie entsprechen damit im Großen und Ganzen den Tätigkeiten, die in § 18e SGB II, Abs. 2 bis 4, beschrieben werden. Mit leichten Unterschieden bei der Gewichtung lässt sich festhalten, dass alle BCA an den untersuchten Standorten in diesen Schwerpunkten tatsächlich tätig sind.

Wissensvermittlung und Netzwerkarbeit nach Außen wurde fast überall als Aufgabe beschrieben, aber nicht alle BCA sind auch operativ (im o.g. Sinne) tätig oder strategisch involviert. Haben BCA eine weitere eher strategische Aufgabe, sind sie auch als BCA eher strategisch tätig.

Weiterhin gibt es zahlreiche Interviewaussagen zur Kommunikation von und mit den BCA. In den Interviews mit den BCA kam häufig zur Sprache, dass diese es als ihre Aufgabe sähen, ihre Kolleg*innen regelmäßig über gleichstellungsbezogene Themen zu informieren. Dies geschehe in Form von E-Mails oder in Teamsitzungen. Einige Fachkräfte schilderten, dass sie engen Kontakt zu ihren BCA hätten, dieser Austausch aber eher spontan und anlassbezogen sei. Manche BCA haben regelmäßige Jour Fixe mit der Jobcenterleitung, was eine Form der (oben thematisierten) strategischen Einbeziehung der BCA ist.

Wie bereits im Abschnitt ‚Führungsverantwortung‘ (Abschnitt 7.4.3.3) angedeutet, gibt es in einigen Jobcentern die Tendenz, die Aufgabe und Verantwortung für die Integration von Gleichstellung als durchgängiges Prinzip im Jobcenter an die BCA zu delegieren. In einigen Fällen kann man dies als ‚Abwälzen‘ des Themas auf die BCA interpretieren, in anderen eher als Einbinden von fachlicher Expertise. So sagte bspw. die Geschäftsführung einer gE:

Zitat: Also ich bin froh, dass ich so jemanden (Anm.: engagierte BCA) im Haus habe, ja, wo ich auch mal das Thema ein bisschen loslassen kann, weil ich weiß, das ist da sehr gut angesiedelt und sie hat da so meine Einstellung zu. (D1, 11)

Und die BCA einer anderen gE hat von sich selbst auch eine solche Auffassung:

Zitat: So dass, ich glaube dort genauso eben diese Fachexpertin und auch ein bisschen diesen Blick - von außen ja nicht - ich bin auch Teil dieser Organisation. Aber außerhalb dieses Zielrennens, dieses Zahlentreibens, dieses [...]. So außerhalb dessen ein bisschen rational, gleichzeitig fachlich versiert, da Gesprächspartner zu sein. (B26, 159)

Im Interviewmaterial finden sich viele Äußerungen, die zeigen, dass Gleichstellung eben nicht als Querschnittsaufgabe wahrgenommen wird, sondern – im Sinne von ‚Abwälzen‘ oder aber von Einbindung der Expertise – an BCA oder spezialisierte Fachkräfte delegiert wird. Dies wurde von einer BCA im Interview deutlich kritisiert, indem sie sagte, es „kann nicht die BCA nur alles alleine leisten. Das wird nicht funktionieren. Es muss als Querschnittsaufgabe in den Häusern gelebt werden“ (L26, 85). Eine Unterscheidung hinsichtlich der Form der Aufgabenwahrnehmung lässt sich hinsichtlich dieser Frage nicht erkennen.

Wichtig ist nicht zuletzt die Bekanntheit der BCA innerhalb des Jobcenters. Im überwiegenden Teil der untersuchten Jobcenter ist den Interviews zufolge der/die BCA bekannt und wird als hilfreich wahrgenommen. Das ist allerdings nicht an allen Standorten der Fall. In mehreren Interviews an

einem Standort (zkT) bspw. wurde von Führungskräften dargelegt, dass die BCA hilfreiche Informationen über Maßnahmen und Projekte übermittele. Die interviewten Fachkräfte schilderten hingegen, dass sie die BCA nicht als Ansprechperson bei gleichstellungsbezogenen Problemstellungen sähen. In den Interviews eines anderen Standorts (zkT) kam die Position der BCA gar nicht vor und wurde teilweise auch auf Nachfrage nicht gekannt. In einer anderen gE schilderten die Fachkräfte ausführlich, wie engagiert und hilfreich sie die BCA fänden, demgegenüber ging die betreffende Jobcenterleitung im Interview nicht auf die BCA ein. Sucht man nach Bezügen zwischen der Stellenausstattung und dem Standing der BCA-Position, fällt auf, dass ein niedriger Stellenumfang tendenziell eher mit einem niedrigen Bekanntheitsgrad einhergeht.

7.4.3.4.4 Ressourcen

Eine erfolgreiche Umsetzung von Gleichstellung hängt auch mit den zur Verfügung stehenden Mitteln zusammen. In den Fallstudieninterviews wurden alle Jobcenterleitungen danach gefragt, welche Ressourcen ihnen für gleichstellungsorientiertes Handeln im Jobcenter zur Verfügung stünden und ob diese ihrer Einschätzung nach ausreichten. Obwohl in den Interviews regelmäßig nach den Ressourcen gefragt wurde, die erforderlich sind, um die Gleichstellungsziele zu erreichen, liegen im Interviewmaterial nur wenige substantielle Antworten hierzu vor. Ebenso lassen sich bei dieser Thematik keine Unterschiede hinsichtlich der Form der Aufgabenwahrnehmung feststellen.

Ein Großteil der interviewten Jobcenterleitungen (gE und zkT gleichermaßen) schätzte die in den letzten Jahren zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel als ausreichend ein, um gleichstellungsorientiert handeln zu können. Andere interviewte Personen monierten als Widerspruch, dass an die Jobcenter die Forderung herangetragen werde, die Gleichstellungsergebnisse zu verbessern, aber gleichzeitig keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt würden, wie eine BCA im folgenden Interviewausschnitt darlegt:

Zitat: Also natürlich haben wir da jetzt einen Zielwert, den sollen wir erreichen. Wir müssen aber auch die Möglichkeiten dazu haben, das zu erreichen. Und da muss natürlich auch die finanzielle Ausstattung eines Jobcenters entsprechend sein. Und nur dann können wir ja auch noch vermehrt Förderungen auflegen oder weitere Aktivitäten umsetzen, die diesem Thema dienlich sind. (L26, 45)

Die BCA wurden in vielen Interviews sowohl von Jobcenterleitungen als auch von Fachkräften als zentrale Ressource benannt. Mehrheitlich wurde auf den Stellenumfang der BCA hingewiesen (siehe oben, Abschnitt 7.4.3.4.3). Teilweise wurde explizit gesagt, dass es über die BCA-Stelle hinaus keine Ressourcen für die Umsetzung von Gleichstellung gebe. Nur an einem Standort geht aus den Interviews hervor, dass die BCA – zumindest temporär – ein eigenes Budget für gleichstellungsfördernde Aktivitäten hat:

Zitat: Wir haben mit der BCA vereinbart, dass sie erstmal ein eigenes Budget hat. Das heißt, trotz der starken Dezentralisierung hat sie ein eigenes Budget für Maßnahmen, für Informationen, angefangen von Flyern, Internet und so weiter, sodass sie das Thema von sich auch proaktiv spielen kann. (O1, 41)

An einigen Standorten wurde von den Jobcenterleitungen auf eine Problematik verwiesen, die auch, wenngleich nicht nur, die Gleichstellungsförderung betrifft: Die Höhe des Haushalts richte sich nach der Anzahl der ELB und BG, die im jeweiligen Jobcenter gemeldet sind. Wenn diese rückläufig sei, sanken auch die zur Verfügung stehenden Mittel. Sinkende Budgets würden dann dazu führen, dass zunächst an gruppenspezifischen Maßnahmen gekürzt werde, und hiervon seien wiederholt frauenspezifische Maßnahmen betroffen.

In vielen Interviews wurde zudem – vor allem von Führungskräften – der Betreuungsschlüssel thematisiert. Dieser wurde wiederholt auch unabhängig von der Frage der Umsetzung von Gleichstellung angesprochen und meist als zu ungünstig bewertet. Eine Gleichstellungsrelevanz ergibt sich den Darstellungen zu Folge daraus, dass bei einem günstigen Betreuungsschlüssel mehr Zeit für ‚schwierige Fälle‘ bliebe, und dazu zählten Frauen mit Sorgeverpflichtungen. Umgedreht offenbare die Frage nach dem Betreuungsschlüssel einen Gestaltungsspielraum der Jobcenter, so die Darstellung einer Teamleitung einer gE: Wenn Personalressourcen für zielgruppenspezifische Aktivitäten, die in der ‚normalen‘ Vermittlungsarbeit aus Kapazitätsgründen nicht zu realisieren seien, freigestellt würden, stiege der Betreuungsschlüssel in der allgemeinen Vermittlung. Über solche Schwerpunktsetzungen entscheide die Geschäftsführung gemeinsam mit der Teamleitung. Ähnlich äußerten sich auch andere interviewte Geschäftsführungen. Die Schwierigkeit der Schwerpunktsetzungen thematisierte auch die interviewte Führungskraft der Agentur für Arbeit einer anderen gE:

Zitat: Also man muss immer gut abwägen, wo man priorisiert. Also wir sagen immer so: Die Decke ist immer zu kurz. Egal wo man zieht, irgendwas kommt nackt unter der Decke hervor. So. Man muss gut in der Balance halten, wo man sein Personal, wo man seine Prioritäten hinsetzt, um wirklich alles einigermaßen gut zu erreichen. [...] [I]ch kann nicht sagen: Ich setze alles auf das Thema, weil dann habe ich Jugendliche unter 25, dann habe ich Langzeitarbeitslose über 55 nicht betreut. (B30, 105)

Hinsichtlich der Betreuungsschlüssel spricht die Geschäftsführung einer gE noch eine andere Problematik an: Personen, die sich nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II in Elternzeit befinden, würden bei der Berechnung der ELB-Zahl, auf deren Grundlage der Personalhaushalt berechnet wird, nicht mitgezählt. Daher würde die Betreuung dieser Personen zum „Nulltarif“ (F1, 53) erfolgen.¹⁵¹

Zusammenfassend ist die sehr zurückhaltende Thematisierung von Ressourcen – obwohl die Frage danach in den Interviews beständig aufgeworfen wurde und trotz ihrer aus der Literatur bekannten hohen Bedeutung – wohl nicht nur Ausdruck der Tatsache, dass es in den untersuchten Fallstudien-Jobcentern spezifische Ressourcenzuweisungen für Gleichstellungsfragen kaum gab, sondern auch Ausdruck der Tatsache, dass die allgemeine Ressourcenausstattung, die jeder Fach- und Führungskraft zur Verfügung steht, nur selten zur Beantwortung dieser Frage hinzugezogen wurde. Dies lässt sich so interpretieren, dass von den Akteuren im Jobcenter Gleichstellung überwiegend gerade nicht als Mainstream-Thema, sondern eher als ein Spezial-Thema verstanden wird. Die Ausführungen lassen sich aber auch dahingehend deuten, dass – wie bereits für das Stellenvolumen der BCA ausgeführt – der Ressourceneinsatz für Gleichstellung Folge von strategischen Führungsentscheidungen ist.

7.4.3.5 Operative Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung

In diesem Abschnitt wird dargestellt, wie die befragten operativen Kräfte und Führungskräfte tatsächlich vorgehen, um die Gleichstellungsziele zu erreichen, und welchen Hürden und Handlungsbedarfen sie sich dabei gegenübersehen. Es wird im Folgenden gezeigt, dass diesbezüglich Unterschiede zwischen den befragten Personen – und zwar auch innerhalb der einzelnen untersuchten Jobcenter – bestehen. Dies hängt damit zusammen, dass in den einzelnen Jobcentern jeweils kein einheitliches Verständnis von Gleichstellung und Gleichstellungsförderung besteht, dem die Fach- und Führungskräfte folgen würden und dass Gleichstellung in den Strukturen und

¹⁵¹ Diese Einschätzung der Interviewperson muss insofern eingeordnet werden, dass der Berechnungsschlüssel für den Personalhaushalt auf lokaler Ebene von den Trägerversammlungen der Jobcenter bestimmt wird. Hier kommt das sogenannte Vorgehensmodell zum Einsatz, in welchem Personen, die nach § 10 SGB II dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen, grundsätzlich mitgezählt werden können, aber nicht müssen (BA, 2017).

Prozessen der Jobcenter nur schwach verankert ist. Vielmehr lässt sich feststellen, dass die Beschäftigten auf allen Hierarchieebenen der Jobcenter an das Thema Gleichstellung mit sehr unterschiedlichem Verständnis (siehe Abschnitt 7.4.3.1 oben) herangehen. Dies spiegelt sich jeweils im gleichstellungsbezogenen Handeln der einzelnen Fachkräfte wider. Die Fach- und Führungskräfte schätzten die Veränderbarkeit der Rahmenbedingungen und Hemmnisse, die einer verbesserten Gleichstellung im Bereich der Aktivierung und Vermittlung entgegenstehen, unterschiedlich ein. Inwieweit sie Veränderungen anstreben, hängt jedoch nicht nur von ihrer subjektiven Haltung ab, sondern unterscheidet sich zugleich nach den verschiedenen – im Folgenden beschriebenen – Handlungsbereichen, in denen gleichstellungsfördernde Veränderungen zur Diskussion stehen. Bei der Analyse des Interviewmaterials konnten keine systematischen Unterschiede zwischen Fachkräften, die mit marktnäheren ELB arbeiten und Fachkräften, die marktfernere ELB betreuen festgestellt werden.

Die Fallstudieninterviews lassen in ihrer Gesamtheit erkennen, dass die gleichstellungsbezogenen operativen Strategien der Fach- und Führungskräfte sich insbesondere auf zwei Teilgruppen konzentrieren, nämlich Alleinerziehende sowie Erziehende, die nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II von der Vermittlungspflicht befreit sind.¹⁵² Bei diesen Teilgruppen stünden Haushaltskonstellation und Arrangements der familiären Arbeitsteilung nach Feststellung der meisten befragten Fach- und Führungskräfte der gleichen Teilhabe am Arbeitsleben und dazu erforderlicher Förderung besonders hohe Hürden entgegen. Aus dieser Konzentration auf die dargestellten Teilgruppen lässt sich folgern, dass in den untersuchten Jobcentern zum einen die Verantwortung für Kinderbetreuung einseitig bei Frauen verortet wird und zum anderen aber auch, dass Frauen in Paar- oder Single-BG nicht im Fokus von Gleichstellungsaktivitäten stehen. Letzteres ist in einigen wenigen der untersuchten Jobcenter aufgefallen, sodass dort begonnen wurde, im eigenen Datenbestand gezielt nach Frauen ohne Erziehungsverantwortung, die als Potenzial zur Verbesserung der Integrationszahlen wahrgenommen wurden, zu recherchieren und diese anzusprechen.

Die von den Interviewpersonen geschilderten Hürden für Gleichstellung und darauf bezogenen Handlungsansätze lassen sich insgesamt fünf Feldern zuordnen: (1) die Rollenbilder der zu betreuenden ELB, (2) besondere Schwierigkeiten infolge von Erziehungszeiten, (3) die Arbeitgeber in der Region, (4) die Fachkräfte im eigenen Haus, (5) die regionalen externen und die dem SGB II immanenten endogenen Rahmenbedingungen von Gleichstellung. Hierzu werden im Folgenden unter Rückgriff auf die Fallstudieninterviews jeweils nähere Erläuterungen gegeben¹⁵³:

(1) Der erste Handlungsbereich betrifft die Hürden einer gleichen Erwerbsteilhabe von Frauen mit Kindern, die auf der Ebene der geschlechterbezogenen Rollenbilder und den damit einhergehenden Einstellungen und Erwerbsorientierungen der weiblichen Leistungsbeziehenden sowie der

¹⁵² Wie in Kapitel 5 (Dokumentenanalyse) gezeigt wurde, werden Frauen in BG mit Kindern in Zielvereinbarungen auf Ebene der gE durch Bezugnahme auf Alleinerziehende – und nicht auf Frauen in Partner-BG – adressiert. Die Initiierung entsprechender Projekte (für Alleinerziehende, aber auch für Erziehende in Erziehungszeit entsprechend § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II) in gE kann auf die gemeinsame Planungsgrundlage sowie die Zielvereinbarung zwischen BMAS und BA zurückgeführt werden (siehe Abschnitt 5.3.4.2.2). In Zielvereinbarungen auf zKT-Ebene dagegen kommen Abschnitt 5.3.4.2.3 zufolge Alleinerziehende als Teilzielgruppe nicht vor, während Frauen in Partner-BG mit Kindern in einigen wenigen Fällen als Teilzielgruppe genannt werden.

¹⁵³ Die interviewten Fach- und Führungskräfte äußerten zum großen Teil die Wahrnehmung, dass weibliche ELB schwerer in Erwerbsarbeit zu integrieren sind als männliche ELB; in diesem Zusammenhang wurde vielfach auf niedrigere bzw. fehlende schulische und berufliche Bildungsabschlüsse der weiblichen ELB verwiesen; hier würden Verbesserungen durch den Einsatz von Instrumenten wie Teilzeitausbildung angestrebt. Einige Interviewte stellten aber auch heraus, dass weibliche ELB trotz eines im Geschlechtervergleich höheren formalen schulischen und beruflichen Bildungsniveaus schwerer in Erwerbsarbeit integrierbar sind. Insgesamt sahen die Interviewten die tieferliegenden – und aus ihrer Sicht bearbeitbaren – Ursachen für die schlechteren Vermittlungschancen der weiblichen ELB, unabhängig von deren (nicht) vorhandenen schulischen und beruflichen Bildungsabschlüssen, in den im Folgenden skizzierten fünf Handlungsbereichen.

Familienarrangements, in denen sie leben, verortet werden. Deren Wirkung wurde in den Interviews zuweilen auch am Beispiel von weiblichen ELB des Jobcenters verdeutlicht, die langjährig in geringfügiger Beschäftigung verharren und nur schwer zu motivieren seien, den Wechsel in ein sozialversicherungspflichtiges Beschäftigungsverhältnis anzustreben. Im Rahmen der Beratung und Vermittlung von Frauen bemühten sich einige der interviewten Fachkräfte nach eigenen Angaben darum, Reflexionsprozesse und Einstellungsänderungen bezüglich der geschlechterbezogenen Rollenbilder und Familienarrangements anzustoßen;¹⁵⁴ in diesen Fällen werden auch die männlichen Mitglieder der BG in die Beratung einbezogen. Die meisten interviewten Fachkräfte thematisieren solche Fragen aber offenbar nicht, sondern konzentrieren sich in ihrer Beratungsarbeit - neben den üblichen Verfahren der Arbeitsvermittlung - bei Bedarf auf Hilfestellungen bei der Lösung praktischer Probleme wie eben z. B. die Kinderbetreuung. Zum Teil wird das spezialisierten Fachkräften bzw. Teams übertragen, die es an etwa der Hälfte der Standorte gibt (siehe oben, Abschnitt 7.4.3.4.1). Viele Jobcenter beauftragen auch Bildungsträger mit der Durchführung spezieller Maßnahmen für spezifische Teilzielgruppen von Frauen; als zentrales Element dieser Maßnahmen wird i. d. R. ‚Coaching‘ angegeben.

(2) Ein zweiter Handlungsbereich von gleichstellungsbezogenen operativen Strategien der Fachkräfte ist der Umgang mit besonderen Schwierigkeiten infolge von Erziehungszeiten. Erziehende mit Kindern im Alter von bis zu drei Jahren, die nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II von der Vermittlungspflicht befreit sind und deshalb von den Fachkräften bislang nur sporadisch kontaktiert und selten aktiviert würden, benötigen nach Ablauf dieser Zeit für den Wiedereinstieg in Erwerbsarbeit - sofern dieser nicht frühzeitig vorbereitet wurde - oft relativ lange Zeit (siehe das im obigen Abschnitt 7.4.3.4.1 erwähnte Konzept zur Ansprache von Erziehenden).

(3) Ein drittes Handlungsfeld von gleichstellungsbezogenen operativen Strategien der Fachkräfte sind die Arbeitgeber der betreffenden Region. Inwieweit ein Jobcenter seine Gleichstellungsziele erreichen könne, hänge auch von arbeitgeberseitigen Entscheidungen ab, sowie von der Ausgestaltung der angebotenen Arbeits- und Ausbildungsplätze. Den Fallstudieninterviews zufolge scheitern versuchte Vermittlungen von Frauen mit Kindern häufig daran, dass die betreffenden Arbeitgeber keine ‚familienfreundlichen‘ Arbeitszeiten anbieten würden bzw. diesbezüglich nicht flexibel seien. Für viele ausbildungssuchende Frauen mit Sorgeverantwortung sei darüber hinaus die Möglichkeit entscheidend, die Ausbildung in einem Teilzeitmodell absolvieren zu können - eine Option, die jedoch von der großen Mehrheit der Ausbildungsbetriebe (aber auch von den Berufsschulen bzw. Berufskollegs) nicht angeboten werde. Als weitere Hürde der Umsetzung von Gleichstellung in der Arbeitsvermittlung wurden von den interviewten Fach- und Führungskräften (einschließlich des Arbeitgeber-Service) sowie insbesondere von den BCA berufsbezogene Geschlechterstereotype auf Seiten der Arbeitgeber und daraus resultierende diskriminierende Einstellungspraktiken identifiziert. Von entsprechenden Problemen wurde an den meisten untersuchten Standorten berichtet. Dem steht entgegen, dass die Chancen des Jobcenters, bei den Arbeitgebern Veränderungen zu bewirken, von den meisten interviewten Personen als gering eingeschätzt wurden. Die wenigen Fach- und Führungskräfte (auch, aber nicht nur aus dem Arbeitgeber-Service), die angaben, auf die Arbeitgeber zugunsten von mehr Gleichstellung Einfluss zu nehmen, setzen auf Gespräche und Überzeugungsarbeit zugunsten einzelner Bewerberinnen. Von Versuchen, die Arbeitgeber zu grundsätzlichen Verhaltensänderungen zu bewegen, wurde nur vereinzelt berichtet. In einem Interview wurde darüber hinaus erwähnt, der Funktionsbereich Arbeitgeberzusammenarbeit habe die Option, im Falle von wiederholten diskriminierenden Rekrutierungspraktiken die Zusammenarbeit mit dem betreffenden Arbeitgeber aufzukündigen. Wie

¹⁵⁴ Dies gilt für Fachkräfte, die in der in Abschnitt 7.4.3.1 oben angeführten Typologie des Verständnisses von Gleichstellung der strukturellen Variante des ‚bedarfsbezogen-konkreten‘ Verständnisses von Gleichstellung zuzuordnen sind.

oft dies praktiziert wird, ist nicht bekannt; ebenso muss offen bleiben, ob eine solche Beendigung der Kooperation seitens des Arbeitgeber-Service von den betreffenden Arbeitgebern tatsächlich als Sanktion wahrgenommen wird, die eine Verhaltensänderung bewirken kann.

(4) Die Umsetzung von Gleichstellung hängt entscheidend von den Fachkräften selbst, d. h. ihren Handlungsstrategien und den Prioritäten, die sie dabei setzen, ab. In einer Reihe Interviews wurde – durchaus selbstkritisch – thematisiert, dass man auch als Fachkraft nicht frei davon sei, sich von dem nach wie vor dominanten geschlechterbezogenen Rollenbild, das dem Mann schwerpunktmäßig Erwerbsarbeit und der Frau Hausarbeit und Kinderbetreuung zuweist, leiten zu lassen. In einzelnen Interviews wurde in diesem Zusammenhang auch thematisiert, dass Fachkräfte Gefahr liefen, geschlechterbezogene Rollenmuster und Bilder von typischen Frauen- und typischen Männerberufen, die bei vielen Leistungsbeziehenden, aber auch bei einem Teil der Arbeitgeber wirkmächtig sind, in ihrem Vermittlungshandeln zu übernehmen und sich von ihnen leiten zu lassen.¹⁵⁵ Dies wurde in der Mehrzahl der untersuchten Jobcenter als Problem oder auch nur als Risiko teils von Fachkräften, teils von Führungskräften unterschiedlicher Ebenen thematisiert. In einigen Jobcentern berichteten Führungskräfte und BCA, dass man einen reflektierten Umgang der Fachkräfte mit den skizzierten Haltungen anstrebe. Hierzu führe man u. a. regelmäßige Reflexionsrunden der Fachkräfte durch sowie auch Fortbildungsseminare mit externen Referent*innen. Dies scheint jedoch wenig verbreitet zu sein (zur Verbreitung von Genderwissen siehe Abschnitt 7.4.3.3). Unabhängig davon konfliktieren Gleichstellungsziele im Vermittlungshandeln – auch nach Wahrnehmung einiger Interviewpersonen – mit dem im SGB II angelegten Konstrukt der BG, welches begünstigt, dass Fachkräfte ihre Bemühungen auf diejenigen (meist männlichen) BG-Mitglieder konzentrieren, deren Integration in bedarfsdeckende Erwerbsarbeit – und damit ein Verlassen des Leistungsbezugs der BG – relativ chancenreich erscheint (Creaming).

(5) Die Erwerbsintegration Alleinerziehender sowie Erziehender nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II werde aus Sicht vieler Interviewpersonen in vielen (vor allem ländlichen) Regionen durch strukturelle Rahmenbedingungen wie defizitäre Strukturen institutioneller Kinderbetreuung und ein unzureichendes ÖPNV-Angebot behindert. Der verbreitete Mangel an ausreichenden Angeboten institutioneller Kinderbetreuung hindere insbesondere Alleinerziehende an der Aufnahme einer bedarfsdeckenden Erwerbstätigkeit. Um familiäre und berufliche Aufgaben ‚unter einen Hut zu bringen‘, müssten Alleinerziehende zudem überdurchschnittlich mobil sein, was in ländlichen Regionen mit schlechter ÖPNV-Infrastruktur oft schwer zu realisieren sei. Aus Sicht der meisten interviewten Fach- und Führungskräfte liegt es außerhalb des Einflussbereichs der Jobcenter, entsprechende infrastrukturelle Verbesserungen herbeizuführen. In einigen wenigen Interviews wurde jedoch davon berichtet, dass man mit aktiver Kontaktaufnahme zu den jeweils zuständigen kommunalen Stellen darauf hinwirken könne, die entsprechenden regionalen Infrastrukturangebote zugunsten einer Verbesserung der Bedingungen der Erwerbsteilhabe von Frauen auszubauen. Daneben verwiesen einige Fach- und Führungskräfte auch darauf, dass bestimmte dem SGB II endogene Rahmenbedingungen des SGB II wie Betreuungsschlüssel und Vermittlungsdruck Creaming begünstigten und die Erreichung von Gleichstellungszielen in der Beratung und Vermittlung tendenziell behinderten.

Zu diesen Handlungsbereichen lassen sich jeweils unterschiedliche operative Strategien der Fachkräfte und der BCA identifizieren, die abschließend knapp skizziert werden sollen. Die identifizierten Strategien zeichnen sich durchweg dadurch aus, dass sie eher individuell gewählt als organisational vorgegeben werden. Die Vielfalt der individuellen gleichstellungsrelevanten Vermittlungsstrategien ist vor dem Hintergrund unterschiedlicher grundlegender Verständnisse von

¹⁵⁵ Dies entspricht dem in diesem Abschnitt unten skizzierten Typ ‚reproduzierendes Vermittlungshandeln‘.

Gleichstellung im SGB II und damit korrespondierendem gleichstellungbezogenem Vermittlungshandeln zu sehen. Um dies einzufangen, wurde in den Fallstudieninterviews gefragt, wie die befragte Person Gleichstellung in ihrer Arbeit konkret umsetzt. Es zeichnen sich vier Arten gleichstellungsrelevanten Vermittlungshandelns ab:

Eine erste Strategie lässt sich als *genderblindes Vermittlungshandeln* bezeichnen: Die Interviewaussagen der Fachkräfte, die hier zugeordnet wurden, bringen zum Ausdruck, dass sie Geschlecht nicht als relevant für ihr Vermittlungshandeln verstehen und geschlechterbezogene Vermittlungshemmnisse nicht als solche reflektieren („Ich berate individuell und unabhängig vom Geschlecht“). Eine Bearbeitung von geschlechterbezogenen strukturellen Problemlagen und Rahmenbedingungen wird folglich nicht als Teil ihrer Aufgabe wahrgenommen. Dies kommt in einem Zitat aus einem Interview mit einer Fachkraft zum Ausdruck:

Zitat: Für mich ist dieses Thema Gleichstellung jetzt gar nicht so relevant, weil ich einfach diesen einzelnen Menschen vor mir sehe, unabhängig vom Geschlecht, vom Alter, von irgendwas. Sondern ich will einfach nur helfen demjenigen, der ein Problem hat. (G6, 141)

Eine zweite Variante ist ein *bedürfnisorientiertes Vermittlungshandeln*: Hier zeigt sich eine Wahrnehmung und Bearbeitung von Vermittlungshemmnissen, von denen in erster Linie Frauen betroffen sind, und das Bemühen, Frauen im Rahmen der gegebenen Rahmenbedingungen – für deren Veränderung wenig Spielraum gesehen wird – spezifisch zu unterstützen. Dieses Ziel formuliert eine interviewte Sachgebietsleiterin wie folgt:

Zitat: Um diesen Personenkreis einfach auch doch nochmal mit zur Unterstützung. Also es wird jetzt dann keine Maßnahme sein, wo man jetzt irgendwie einen Berufsabschluss erwirkt, aber einfach auch so in Richtung Coaching, Unterstützung, weil natürlich jetzt gerade bei den Erziehenden ganz viele Faktoren ja mitspielen. Also einmal Kinderbetreuung und unter Umständen eben fehlender Bildungsabschluss oder oft sind dann noch irgendwelche Scheidungen oder Ex-Ehemänner im Hintergrund. Also da ist es einfach ganz oft so, dass die halt zusätzliche Unterstützung brauchen, weil sie das alleine sonst gar nicht geregelt kriegen. (H20, 21)

Zum dritten ist ein *veränderungsorientiertes Vermittlungshandeln* zu erkennen: Die Äußerungen der hier zusammengefassten Fach- und Führungskräfte lassen darauf schließen, dass sie sich um eine aktive Bearbeitung auch von geschlechterbezogenen Rahmenbedingungen bemühen. So suchen sie z. B. gemeinsam mit den zuständigen kommunalen Stellen nach Lösungen zur Verbesserung des Angebots an institutioneller Kinderbetreuung oder im Bereich des ÖPNV, gehen aktiv auf Arbeitgeber zu um sie etwa im Hinblick auf familienfreundliche Arbeitszeiten zu beraten, klären ELB über ihr Recht an einem Betreuungsplatz auf; thematisieren familiäre Arbeitsteilung und Rollenbilder und streben deren Veränderung an. Die betreffenden Fachkräfte reflektieren mehrheitlich aber auch die Grenzen der Veränderbarkeit von Rahmenbedingungen und schalten ggfs. auf ein ‚bedürfnisorientierte‘ Vermittlungshandeln um. Beispielhaft herangezogen sei hier eine Fachkraft, die angibt sich in der Beratung um Änderungen bei der herkömmlichen innerfamiliären Arbeitsteilung durch ‚Aufweichung‘ geschlechterbezogener Rollenbilder zu bemühen:

Zitat: Und ich teile meine Beratung dann so auf, dass jeder-, jedes Familienmitglied möglichst gleich viel Zeit bekommt um von sich und ihrer aktuellen privaten, beruflichen Situation zu erzählen. Und versuche das also da so zu gewichten, dass alle gleich viel Gesprächsanteile bekommen. Damit eben der Fokus dann vom klassischen Männerbild als Familienernährer und so, dass das ein bisschen aufgeweicht wird, also dass die Mutter der Familie sich dann einfach unsichtbar macht, das versuche ich zu verhindern. Klappt auch normalerweise. (Mb23, 39)

Schließlich ist viertens das *reproduzierende Vermittlungshandeln* zu nennen. Dieses zeichnet sich dadurch aus, dass es gleichstellungsrelevante Systemlogiken, Verhältnisse und Rollenbilder kaum oder gar nicht reflektiert, sondern sie vielmehr reproduziert. Dies zeigt sich beispielsweise in Form von innerfamiliärem Creaming (siehe Abschnitt 3.2.2.1), d. h. Integrationsbemühungen bei Mehrpersonen-BG werden auf die – i. d. R. männlichen – BG-Mitglieder konzentriert, deren Vermittlungschancen besser sind bzw. scheinen. Komplementär dazu werden die – i. d. R. weiblichen – BG-Mitglieder mit den (tatsächlich oder vermeintlich) schlechteren Vermittlungschancen ‚geparkt‘. Ein solches ‚Parking‘ kann auch darin bestehen, dass weibliche Leistungsbeziehende während der dreijährigen Erziehungszeit (nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II) nicht kontaktiert bzw. aktiviert werden. Wenn eine BG den SGB II-Leistungsbezug dadurch verlassen kann, dass die bisher nicht erwerbstätige Frau in geringfügige Beschäftigung vermittelt wird, tut man dies. Diesem Vermittlungshandeln zuzuordnen sind des Weiteren Fachkräfte, die um des Vermittlungserfolgs Willen geschlechterbezogene Rollenbilder, von denen sich Arbeitgeber bei ihren Einstellungsentscheidungen leiten lassen, reproduzieren. Dies kann das folgende Zitat einer Fachkraft veranschaulichen:

Zitat: Aber es ist schwierig, weil, ich würde sagen, wir im [Name Landkreis] etwas konservativere Arbeitgeber haben, die- Also klar, der Friseur stellt auch einen männlichen Auszubildenden ein. Das glaube ich schon. Aber so gerade diese Handwerksberufe, wo man richtig körperlich arbeiten muss, da wird es glaube ich schwierig, eine Frau unterzubringen. Ja, das ist so. (N23, 89)

Während anhand der Interviews erkennbar wurde, dass die BCA vorrangig eine dem veränderungsorientiertem Vermittlungshandeln entsprechende Strategie verfolgten, dominierten in der Gesamtschau bei den Fachkräften Äußerungen, die sich dem genderblinden Vermittlungshandeln zuordnen lassen. Daraus lässt sich jedoch nicht schließen, dass in den untersuchten Jobcentern ein in Hinblick auf die Vermittlungsstrategien einheitliches Vermittlungshandeln vorlag. Denn innerhalb der einzelnen Jobcenter liegen diesbezüglich sehr unterschiedliche Interviewaussagen vor.

7.4.3.6 Zusammenfassung

In nahezu allen hier betrachteten Dimensionen ist eine nur schwache organisatorische Verankerung von Gleichstellung in den Strukturen und Prozessen der untersuchten Jobcenter festzustellen. Ein durchgängiges Element der organisatorischen Verankerung zeigt sich in Gestalt der – gesetzlich vorgeschriebenen – BCA; die nähere Betrachtung offenbart hier jedoch eine beträchtliche Spannweite an Aufgabenfeldern und bei der Art und Weise sowie dem Grad der Einbindung in strategische und operative Prozesse. Es gibt in der Mehrzahl der Jobcenter kein einheitliches Verständnis von Gleichstellung, keine konkretisierenden Vorgaben zu ihrer Umsetzung und keine systematische Kompetenzentwicklung auf diesem Gebiet. Daher kommen u. a. durch die jeweilige Biographie der Akteure geprägte persönliche Einstellungen zum Tragen. Gleichstellung wird überwiegend nicht als Querschnittsaufgabe, sondern als Spezialthema organisiert, etwa wenn Führungskräfte die Zuständigkeit für Gleichstellung an die BCA abtreten, oder wenn Spezialteams für Teilzielgruppen (z. B. Alleinerziehende) eingerichtet werden. Gleichstellung wird überwiegend nicht als Gestaltungsaufgabe wahrgenommen und thematisiert. Bei allen festzustellenden Unterschieden des Verständnisses von Gleichstellung ist festzuhalten, dass Gleichstellung als Ziel von den Fach- und Führungskräften der untersuchten Jobcenter grundsätzlich breit geteilt und nur in Ausnahmefällen explizit in Frage gestellt wird.

Gleichstellung wird häufig als Frage der Einstellung oder des individuellen Verhaltens verstanden, nicht jedoch als Querschnittsaufgabe im Sinne eines Steuerungsauftrags. Die Fachkräfte ließen erkennen, dass sie geschlechterbezogene Vermittlungsprobleme wahrnehmen. Diese werden jedoch

eher selten als Ausdruck struktureller Geschlechterverhältnisse reflektiert. Unterschiedlich ausgeprägt ist auch die Wahrnehmung der Spielräume, auf externe Rahmenbedingungen einzuwirken; es zeigen sich aber durchaus Ansätze, auch externe Rahmenbedingungen zu bearbeiten. Die Strategien der Umsetzung von Gleichstellung bestehen vor allem darin, spezifische (zeitlich befristete) Projekte und Maßnahmen für weibliche Leistungsbeziehende, insbesondere bestimmte Zielgruppen unter ihnen (wie Alleinerziehende oder Erziehende in Elternzeit) aufzulegen bzw. umzusetzen; nur ausnahmsweise ist dies mit einer Reflexion darüber verbunden, was gleichstellungsorientiertes Vermittlungshandeln bedeutet.

Die Fallstudien können nur das Spektrum der organisatorischen Verankerung von Gleichstellung in den untersuchten Jobcentern abbilden; sie erlauben nur sehr begrenzt Einschätzungen über die Verteilung unterschiedlicher Ausprägungen bestimmter Aspekte der organisationalen Verankerung, oder über Zusammenhänge bestimmter Formen der organisatorischen Ausprägung mit anderen Organisations- oder Kontextfaktoren. Die Fallstudienanalyse machte unterschiedliche Arten des Verständnisses von Gleichstellung, unterschiedliche operative Strategien im Vermittlungshandeln sowie unterschiedliche Arten von Tätigkeiten der BCA und deren Einbindung in das Jobcenter deutlich. Daraus ergeben sich Anhaltspunkte für die standardisierte Befragung, anhand derer – in Verbindung mit der Analyse einschlägiger Prozessdaten der BA – beurteilt werden soll, ob in bestimmten Kontexten einige organisatorische Ausprägungen verbreiteter sind als anderswo, und ob sich Zusammenhänge zwischen organisatorischen Elementen der Gleichstellung einerseits und Gleichstellungsergebnissen andererseits nachweisen lassen.

7.4.4 Verbesserungsvorschläge aus dem Feld

7.4.4.1 Verbesserungsvorschläge aus dem Feld für eine noch stärkere Verankerung von Gleichstellung im Zielsteuerungssystem

In den Interviews wurden alle Interviewpersonen um eine Einschätzung gebeten, was aus ihrer Sicht am Zielsteuerungssystem des SGB II verbesserungswürdig wäre, um zu mehr Gleichstellung beizutragen. Bei dieser Frage wurde vornehmlich in gE, vereinzelt aber auch in zKT, wiederholt Bezug auf die geschlechterdifferenziert zu beplanende Integrationsquote genommen. Dies sei ein neu gesetzter Impuls; die dadurch angestoßenen Entwicklungen und damit einhergehenden Wirkungen müssten zunächst abgewartet werden. Einig waren sich die Interviewpersonen darin, dass vom Zielsteuerungssystem dadurch ein Impuls zur Förderung von Gleichstellung ausgegangen sei, denn die Förderung von Frauen und Erziehenden sei in den Fokus gerückt worden. Weitere Änderungen wurden von diesen Interviewpersonen daher zunächst nicht für sinnvoll erachtet.

Darüber hinaus wurde auf die Frage nach Verbesserungsmöglichkeiten wiederholt zunächst Kritik am Zielsteuerungssystem erläutert: Das Zielsteuerungssystem sei zu stark an Integrationen ausgerichtet. Aus dieser Kritik lässt sich somit – wie schon aus der Auswertung bzgl. des Stellenwerts des Zielsteuerungssystems (siehe Abschnitt 7.4.1.1) ableiten, dass das Zielsteuerungssystem primär über die Kennzahl K2 wahrgenommen wird. Diese ‚Integrationslastigkeit‘ des Zielsteuerungssystems begünstige schnelle Integrationen und damit Creaming und Drehtüreffekte (siehe Abschnitt 7.4.1.1). Aufgrund der Tatsache, dass Mehrfachintegrationen ein und derselben Person innerhalb eines Jahres auch mehrfach gezählt würden, sei die Integrationsquote nicht aussagekräftig in Bezug auf die Nachhaltigkeit der erreichten Integrationen.¹⁵⁶ Interviewpersonen aller Hierarchieebenen mehrerer

¹⁵⁶ Es wurde in einzelnen Interviews allerdings auch die Gegenposition vertreten: So führte eine Agenturleitung – mit der Vergleichsperspektive des SGB III-Zielsteuerungssystems – aus, dass das Zielsteuerungssystem fokussiert auf das „wirkliche Kernziel“ sei, nämlich dass „Mensch und Arbeit zusammenkommen, und das möglichst nachhaltig“. Dies sei über das Zielsteuerungssystem im SGB II „möglich und abbildbar“ (E30, 65).

Standorte kritisierten am Zielsteuerungssystem, dass qualitative Fortschritte in der Arbeit der Fachkräfte mit ELB nicht messbar abgebildet werden könnten. Ein weiteres Argument lautete, dass für die ELB des SGB II die Stabilisierung der Lebensverhältnisse und Förderung sozialer Teilhabe im Mittelpunkt stehe. Eine schnelle Arbeitsvermittlung im SGB II könne daher nicht immer die unmittelbare Zielstellung darstellen. Dies gelte in besonderem Maße für die Betreuung marktfernerer ELB, bei denen aufgrund von multiplen Vermittlungshemmnissen häufig eine Unterstützungsphase von zwei bis drei Jahren nötig sei, bevor eine Integration in den Arbeitsmarkt realistisch erschiene, wie an zwei Standorten ausgeführt wurde, an denen die Betreuung der ELB organisatorisch getrennt nach marktnäheren und marktferneren ELB erfolgt.

Nicht immer wurde aus den diesbezüglichen Aussagen deutlich, ob es sich um eine generelle Kritik am Zielsteuerungssystem handelte, oder ob dieser Kritikpunkt tatsächlich im engeren Sinne darauf bezogen wurde, dass dadurch die Realisierung von Gleichstellung in den Jobcentern behindert würde. Wurde die Argumentation explizit auf Gleichstellung bezogen, so war die Begründung, dass sich die starke Integrationsfokussierung des Zielsteuerungssystems besonders nachteilig auf die Integration von Frauen auswirke, da Integrationen von Frauen aus dem SGB II häufig zeit- und ressourcenaufwändiger seien als die von Männern. Denn es bestünden vermehrt Hemmnisse bei Frauen, die sich insbesondere aus der häufig von Frauen übernommenen familiären Sorgeverantwortung in Kombination mit den erschwerenden Rahmenbedingungen (allen voran unzureichende Kinderbetreuungsangebote) ergäben.

Konkrete Vorschläge, wie das Zielsteuerungssystem verändert werden könnte, um einer Integration vorgelagerte Integrationsschritte abbildbar zu machen, gab es dabei nur vereinzelt. Ein Vorschlag war, dass die Nachhaltung der Ziele weg vom „harten Controlling“ gehen sollte, womit gemeint war, dass die Zielnachhaltung und -erreicherung in geringerem Maß an der reinen Zielwerterreichung bemessen werden sollte. In eine ähnliche Richtung gingen weitere Vorschläge, die eine stärkere Orientierung an Inhalten (und nicht Zahlen) empfahlen, um Zwischenschritte abzubilden. Um solche Zwischenschritte messen zu können, wurde vorgeschlagen, bspw. zu erfassen, wenn ELB Termine bei externen Beratungsstellen (wie Schuldenberatung, Drogenberatung) wahrnehmen.

Einzelne Vorschläge zielten auf eine Aufnahme weiterer – geschlechterdifferenzierter – Kennzahlen ins Zielsteuerungssystem, so etwa zu Maßnahmeneintritten, der Beschäftigungsdauer nach einer Integration¹⁵⁷ sowie Prozesskennziffern (bspw. bzgl. der Beratungshäufigkeit) oder die Integration von bestimmten (Teil-)Zielgruppen. Über solche weiteren Kennzahlen, die nach Männern und Frauen getrennt dargestellt würden, würde auf einen Blick erkennbar wo – auch im Vergleich zu anderen Jobcentern – geschlechterbezogene Unterschiede bestünden. Daraus könnten dann entsprechende Handlungsbedarfe abgeleitet werden.

Zudem wurde in mehreren Fallstudienjobcentern angeführt, dass bei der Planung von Zielwerten und der Bewertung der Zielerreichung regionale Rahmenbedingungen der Jobcenter stärker als bisher berücksichtigt werden sollten. So sprachen sich bspw. Interviewpersonen einer gE dafür aus, die Orientierungswerte stärker an die regionalen Spezifika des Jobcenters anzupassen.¹⁵⁸ In einigen Fallstudienjobcentern wurde hinsichtlich der Forderung nach einer stärkeren Berücksichtigung von regionalen Rahmenbedingungen explizit ein Bezug zum Thema Gleichstellung hergestellt. In diesen

¹⁵⁷ Dass es in einer Ergänzungsgröße zu K2 genau diese Größe erfasst wird, war der entsprechenden Interviewperson (einer Teamleitung) möglicherweise nicht bekannt.

¹⁵⁸ Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Orientierungswerte in der Vergangenheit nicht in allen Jahren regionale Unterschiede berücksichtigt wurden. Aktuell werden die regionalen Rahmenbedingungen jedoch insofern berücksichtigt, als die Werte auch von dem jeweiligen SGB II Vergleichstypen des IAB, welche die regionale Arbeitsmarktlage abbilden und den Zielerreichungsgraden der Vergangenheit abhängen.

Fällen wurden darauf verwiesen, dass für die Erreichung einer höheren Frauenerwerbsquote in Regionen mit schwach ausgeprägten Kinderbetreuungsangeboten und einer eingeschränkten Mobilitätsinfrastruktur mehr Zeit für den Vermittlungsprozess von Frauen eingeplant werden müsse. Allerdings wurde im Gegensatz zu dieser Position in einem anderen Fallstudienjobcenter beschrieben, dass das Jobcenter die Zielplanung an die lokalen Gegebenheiten anpassen könne. Dies wurde als Beispiel für eine bestehende Flexibilität bei der Zielplanung positiv hervorgehoben.

Neben den beschriebenen Vorschlägen, die eine Ausweitung des Zielsystems bedeuten würden, gab es auch wiederholt Stimmen sowohl aus gE- als auch aus zkT-Standorten, die keine (weiteren) Veränderungen am gegenwärtigen Zielsystem für notwendig erachteten oder sogar davor warnten, das Zielsystem weiter auszudifferenzieren. Dass das Zielsystem ‚schlank‘ sei, wurde positiv hervorgehoben, daran solle festgehalten werden, ansonsten drohe bei einer zu starken Ausdifferenzierung ein Bedeutungsverlust der einzelnen Ziele:

Zitat: Also ich kann auch alles verzielen. Und dann wird jedes Ziel unwichtiger. Das muss man gut abwägen. (B30, 201)

7.4.4.2 Verbesserungsvorschläge aus dem Feld für eine noch stärkere Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern

In den Interviews wurden alle Interviewpersonen um eine Einschätzung gebeten, was aus ihrer Sicht dafür notwendig oder hilfreich wäre, damit Gleichstellung im Jobcenter stärker umgesetzt werden könnte. Während die Gründe, die einer stärkeren Umsetzung von Gleichstellung entgegenstünden, vorrangig in externen Rahmenbedingungen gesehen wurden,¹⁵⁹ so benannten einige Interviewpersonen dennoch Veränderungsvorschläge, die sich auf Veränderungen in den Jobcentern beziehen.

Mehrere Vorschläge, die von den Interviewpersonen in Bezug auf die Verbesserung der Umsetzung von Gleichstellung im Jobcenter genannt wurden, lassen sich nicht von Vorschlägen für eine generell bedarfsgerechte bzw. bedarfsgerechtere Aktivierung der ELB trennen – so beispielsweise der Wunsch mehrerer gE-Teamleitungen nach einer verbesserten Betreuungsrelation für die Fachkräfte, mit der die Erwartung verbunden wurde, dass dann eine individuellere Beratung möglich würde. Der Bezug zu Gleichstellung wurde darin gesehen, dass eine grundsätzlich günstigere Betreuungsrelation insbesondere Frauen zugutekäme, weil dann mehr Zeit vorhanden wäre, um Vermittlungshemmnisse zu bearbeiten. Dahinter steckt die implizite Annahme, dass bei Frauen im Vergleich zu Männern vermehrt Hemmnisse bestünden (vgl. auch Abschnitt 7.4.3.4.4).¹⁶⁰

Vorschläge, die wiederholt und an unterschiedlichen Fallstudienstandorten – sowohl in gE als auch zkT – gemacht wurden, beziehen sich auf das Thema Sensibilisierung und Wissensaufbau über Schulungen sowie auf die Thematik der Erziehungszeiten (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II). Mit Bezug zu dem Thema Wissensaufbau und Sensibilisierung bzgl. Gleichstellung wurden koordinierte Schulungen für Mitarbeitende des jeweiligen Jobcenters in der Hälfte der untersuchten Jobcenter und sowohl in gE als auch zkT vorgeschlagen. Darunter waren Interviewpersonen aller Hierarchieebenen. Meist wurden recht unkonkret alle Mitarbeitenden des Jobcenters als Adressat*innen der Schulungen

¹⁵⁹ Benannt wurden bspw. geschlechtersegregierte Arbeitsmärkte, unzureichende Kinderbetreuungsmöglichkeiten und gesellschaftliche Rollenbilder bei Kund*innen und Arbeitgebern.

¹⁶⁰ Weitere Vorschläge, die nicht speziell im Kontext der Verbesserung der Umsetzung von Gleichstellung stehen, betrafen das Thema Sanktionen – hier waren Kritiker*innen von Sanktionen in der Mehrheit, vereinzelt gab es aber auch Stimmen unter den Fachkräften, die Sanktionen befürworteten – sowie den Wunsch nach einem intensivierten Austausch zwischen Beratungs- und Vermittlungsteams und dem Funktionsbereich Arbeitgeberzusammenarbeit.

genannt, teils explizit Fachkräfte aus dem Bereich Beratung und Vermittlung, sowie in einem Fall auch die Leistungsabteilung. Hinsichtlich der genauen Inhalte und darüber, wie die Qualität solcher Schulungen gesichert werden könnte, wurde nur in Einzelfällen etwas ausgeführt: Eine Geschäftsführung thematisierte, dass eine Systematisierung und ein einheitlicher Standard solcher Schulungen für alle Jobcenter sinnvoll wären.

Mit Bezug auf die Thematik der Erziehungszeiten (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II) äußerten einzelne Interviewpersonen (darunter eine BCA, eine Geschäftsführung und eine Fachkraft aus sowohl gE als auch zKT), dass in einer früheren und gezielteren Aktivierung der ELB noch Potenzial läge. Insgesamt zeigen die Fallstudien aber, dass Konzepte zur Ansprache von ELB in Erziehungszeiten nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II bereits häufig vorhanden sind und umgesetzt werden (siehe Abschnitt 7.4.3).

Von einzelnen Interviewpersonen unterschiedlicher Hierarchieebenen geäußerte Verbesserungsvorschläge bezogen sich auf den Stellenumfang der BCA, die Fördermöglichkeiten in den Jobcentern, auf Außenkontakte der Jobcenter und den Aufbau von ‚Spezialkompetenzen‘ oder - Teams für Gleichstellungsfragen. Angeregt wurde bspw. nicht nur von einer BCA, sondern auch von einer Geschäftsführung, den Stellenumfang der BCA in kleinen Häusern zu erhöhen, da auch dort ein entsprechender Bedarf eines/einer BCA in Vollzeit gegeben sei; in großen Häusern hingegen sei eigentlich ein BCA-Team notwendig, um den Aufgaben gerecht werden zu können. Bezüglich Fördermöglichkeiten wurde an einzelnen Standorten von Führungskräften und BCA mehr Flexibilität gefordert, um beispielsweise auf kurzfristige Bedarfe hinsichtlich der Förderung von Kinderbetreuung reagieren zu können, einschließlich der Förderung von vorübergehender Kinderbetreuung bei Maßnahmenträgern. Die Einrichtung von speziell für Gleichstellungsfragen oder die Betreuung von Frauen oder Teilzielgruppen von Frauen spezialisierten Fachkräften wurde als weitere Möglichkeit genannt, um die Umsetzung von Gleichstellung zu verbessern. Um bei gleichstellungsbezogenen Fragestellungen Unterstützung von anderen Stellen einholen zu können, wurde angeregt, dass das Jobcenter verstärkt Kontakte zu Netzwerken und Ansprechpartnern zu Gleichstellungsfragen aufbauen sollte, um bei entsprechenden Fragen Unterstützung zu bekommen. An anderer Stelle wurde vorgeschlagen, dass das Jobcenter selbst nach außen hin stärker tätig werden sollte, um bei Arbeitgebern bspw. über Teilzeitausbildungen zu informieren und dafür zu werben.

7.4.5 Zentrale Ergebnisse der Fallstudien

In den Fallstudien stand die Frage im Mittelpunkt, inwiefern das Zielsteuerungssystem einen steuernden Einfluss in Bezug auf die Berücksichtigung von Gleichstellung in den Jobcentern entfaltet. Dabei wurde auch untersucht, wie Gleichstellung in den Fallstudienjobcentern organisational verankert ist.

Die Auswertung der Fallstudien hat ergeben, dass das Zielsteuerungssystem in den Jobcentern stark mit den quantifizierten Kennzahlen, allen voran der Kennzahl K2 (d. h. die Integrationsquote) assoziiert wird. Die Kennzahlen des Zielsteuerungssystems haben eine hohe Steuerungsrelevanz für die Führungskräfte. Zudem hat sich gezeigt, dass auch Kennzahlen zu jobcenterinternen Zielen bezüglich Maßnahmeneintritten eine hohe Steuerungsrelevanz für Führungskräfte entfalten. Daneben wurde punktuell ab der mittleren Führungsebene eine Steuerungsrelevanz von Kennzahlen deutlich, über die Umsetzungsprozesse erfasst werden (wie beispielweise die Kundenkontaktdichte).

Vor diesem Hintergrund erscheint der auf Grundlage der Fallstudien herausgearbeitete Befund nicht überraschend, dass mit der bundesweit vorgegebenen Operationalisierung des Gleichstellungsziels in den gE über die geschlechterdifferenzierte Beplanung der als dominant wahrgenommene Kennzahl

K2 sowie die von den Ländern forcierte stärkere Implementierung von Gleichstellungszielen über Kennzahlen, eine aktive Steuerung von Gleichstellung zugenommen hat. Quantifizierte Zielwerte, die in engem Zusammenhang mit der Steuerungslogik der zentralen Kennzahl K2 – also der Integrationsquote – stehen, scheinen eine wesentliche Voraussetzung für einen systematischen Steuerungseinfluss zu sein: Mit der bundesweit durchgesteuerten Kennzahl (also einer Kennzahl, für die eine Steuerungslogik für jede organisationale und regionale Ebene, die am Zielsteuerungsprozess beteiligt oder vom Zielsteuerungsprozess betroffen ist, erkennbar ist) wurde das Gleichstellungsziel für die Akteur*innen in den Jobcentern transparenter und greifbarer und dadurch als verbindlicher wahrgenommen.

Der Teamleitungsebene kommt hinsichtlich der Durchsteuerung der Zielerwartungen von der Leitungsebene zur operativen Ebene eine Scharnierfunktion zu – es ist in erster Linie ihre Aufgabe, den Fachkräften die von der Leitungsebene ausgehende Erwartung hinsichtlich der zu erzielenden quantifizierten Zielwerte zu kommunizieren. Denn übergreifend wurde von den interviewten Fachkräften die Handlungsrelevanz der Kennzahlen K2 und K3 insgesamt als gering geschildert. Dies bestätigte sich auch bzgl. der Operationalisierung des Gleichstellungsziels über quantifizierte (Integrations-) Kennzahlen. Deutlicher wurde eine Handlungsrelevanz von Kennzahlen bzgl. Maßnahmeneintritten für das Vermittlungshandeln der Fachkräfte – mithin einer Steuerungsgröße, die die Fachkräfte in höherem Maße direkt beeinflussen können als die Integrationskennzahl. Die Planung der Maßnahmeneintritte wiederum erfolgte in den untersuchten Jobcentern i. d. R. nicht geschlechterdifferenziert und war entsprechend auch nicht geschlechterdifferenziert in den Controllingauswertungen enthalten, auf die sich die Bewertung und Nachhaltung stützt.

Um die Zielerwartungen an die Teams zu vermitteln, setzten die meisten der befragten Teamleitungen auf Transparenz über Kommunikation auf Grundlage von Controllingberichten. Für die Fachkräfte manifestiert sich die Bedeutung der Ziele der Zielvereinbarungen primär über diese Kommunikation. Die Kommunikation über Ziele sowie aktuelle Zielerreichungsstände der Kennzahlen der Zielvereinbarung, aber auch weiterer für die Steuerung der Jobcenter relevanter Indikatoren ist in den Jobcentern breit institutionalisiert. In Folge der geschlechterdifferenzierten Beplanung von K2 im gE-Strang und im Zuge der verstärkten Konzentration der Gleichstellungsziele auf geschlechterdifferenzierte Integrationen im zKT-Strang hat Gleichstellung als Ziel Eingang in verschiedene Besprechungsformate gefunden und ist damit über alle Hierarchieebenen hinweg als Thema bis hin zu den Fachkräften größtenteils präsent. Dies dürfte nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein – oder jedenfalls in Wechselwirkung damit stehen –, dass seit dem Jahr 2022 verstärkt nach Geschlecht differenzierte Daten in die Controllingberichte aufgenommen wurden. Diese geschlechterdifferenzierten Daten werden im Rahmen der Kommunikationsformate in den Jobcentern analysiert und bilden die Grundlage für Nachsteuerungsmaßnahmen. Die Handlungsrelevanz des Zielsteuerungssystems ergibt sich diesen Befunden nach zu schließen somit nicht aus den Zielvereinbarungen selbst im engeren Sinn, sondern sie hängt davon ab, inwiefern die Ziele sich vermittelt über Indikatoren in den in den Jobcentern verwendeten Controllingberichten wiederfinden und in die Kommunikationsprozesse der Jobcenter – insbesondere zwischen Teamleitungen und operativer Ebene – einfließen. Denn ob von den Zielen eine Motivation zur Zielerreichung für die Fachkräfte ausgeht, scheint in hohem Maße davon abzuhängen, wie ihnen die Zahlen vermittelt werden und wie ihre Teamleistung bewertet wird. In den Fallstudien konnten Unterschiede im Umgang mit Zielverfehlungen in der Nachhaltung innerhalb der Jobcenter insbesondere zwischen Teamleitungen und operativer Ebene festgestellt werden. Für die Motivation der Fachkräfte scheint es förderlich zu sein, wenn im Nachhaltungsprozess bei Zielverfehlungen diese nicht nur aufgezeigt werden, sondern auch Ursachen diskutiert und konkrete Lösungen gemeinsam erarbeitet werden. Förderlich für eine Aktivierung von Mitverantwortlichkeit zur Zielerreichung ist demnach zudem eine Bewertung nicht ausschließlich auf Grundlage der Zahlen, sondern mit

Augenmaß, d. h. unter Berücksichtigung äußerer und innerer Rahmenbedingungen. Dies gilt für die Bewertung der Zielerreichung von Gleichstellungszielen umso mehr, da hier die Rahmenbedingungen von den Fachkräften besonders stark limitierend wahrgenommen werden. Somit kann als eine weitere wesentliche Voraussetzung für einen systematischen Steuerungseinfluss ein geteiltes Verständnis von den Zielen und die Einbeziehung der operativen Ebene bei der Entwicklung von Nachsteuerungsmaßnahmen festgehalten werden.

Dem Selbstverständnis der Fachkräfte nach – sowohl derjenigen, die alle ELB-Gruppen betreuen, als auch derjenigen, die für die Betreuung bestimmter Gruppen spezialisiert sind – ist für ihre Vermittlungstätigkeit in erster Linie handlungsleitend, die ELB passgenau zu unterstützen. Als limitierender Faktor für die Zielerreichung hinsichtlich der Integration von Frauen wurden externe Rahmenbedingungen – allen voran fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten – benannt, wodurch die Reaktionsmöglichkeiten des Jobcenters beschränkt blieben.

Ein durchgängiges Element der organisatorischen Verankerung von Gleichstellung zeigt sich in Gestalt der gesetzlich vorgeschriebenen BCA-Position. Die nähere Betrachtung der BCA-Positionen offenbarte jedoch eine beträchtliche Spannweite an Aufgabenfeldern sowie hinsichtlich der Art und Weise und dem Grad der Einbindung in strategische und/oder operative Prozesse. Die Möglichkeiten der BCA, in den Jobcentern fachliche Expertise einzubringen, variieren somit stark.

Wie die Ausführungen zur organisationalen Verankerung von Gleichstellung zeigen, wurde Gleichstellung in den untersuchten Jobcentern überwiegend nicht als Querschnittsaufgabe, sondern als Spezialthema organisiert. Im Fokus dieses Spezialthemas stehen insbesondere Alleinerziehende sowie erziehende Frauen mit Kindern, die aufgrund von § 10 SGB II Abs. 1 Nr. 3 SGB II dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen. Dies dürfte darauf zurückzuführen sein – oder jedenfalls damit im Zusammenhang stehen –, dass Gleichstellung in den Jobcentern häufig nicht im Sinne einer Querschnittsaufgabe verstanden wurde. Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung bestanden bislang vor allem darin, spezifische Projekte und Maßnahmen für die genannten Teilgruppen aufzulegen bzw. umzusetzen. Solche Spezialangebote lassen sich umsetzen, ohne dass die Strukturen und Prozesse der Jobcenter grundsätzlich und durchgängig auf die Berücksichtigung von Gleichstellung hin ausgerichtet werden müssten – und spiegeln eine nur schwache organisatorische Verankerung von Gleichstellung wider.

Die insgesamt schwache Verankerung von Gleichstellung zeigt sich beispielsweise darin, dass es in der Mehrzahl der untersuchten Jobcenter kein einheitliches Verständnis von Gleichstellung gab, und zwar weder innerhalb der Jobcenter, noch bei Betrachtung einzelner Funktionsträger*innen standortübergreifend. Es lassen sich auf Basis des Interviewmaterials fünf unterschiedlichen Arten des Verständnisses differenzieren: ein abstrakt-formalistische Verständnis, ein individualisiert-bedarfsbezogenes Verständnis, ein strukturell-bedarfsbezogenes Verständnis, ein paritätsorientiertes Verständnis und ein ablehnend-relativierendes Verständnis. Da es in der Mehrzahl der Jobcenter keine konkretisierenden Vorgaben zur Umsetzung von Gleichstellung und keine systematische Kompetenzentwicklung auf diesem Gebiet gab, führt dies dazu, dass durch die jeweilige Biographie der Akteur*innen geprägte persönliche Einstellungen zum Tragen kommen.

Die schwache Verankerung ist eine mögliche Erklärung dafür, dass die interviewten Führungskräfte Gleichstellung primär als Problem bei (Allein-) Erziehenden Frauen verorteten und strukturelle Geschlechterverhältnisse sowie gleichstellungsrelevante Effekte des Vermittlungshandelns weitgehend nicht reflektierten, gleichzeitig aber fast ausnahmslos in den Interviews angaben, dass sie im Jobcenter eine Führungsverantwortung für Gleichstellung aktiv wahrnehmen. Dadurch bleibt ein

grundsätzliches Hinterfragen – und Anpassen – etablierter Handlungsrountinen und ihrer gleichstellungsrelevanten Effekte aus. Gleichstellungsbezogenes Vermittlungshandeln der Fachkräfte ist eher individuell gewählt als organisational vorgegeben. Dabei waren einerseits genderblindes und reproduzierendes Vermittlungshandeln, aber andererseits auch Beispiele für bedürfnisorientierte bis hin zu veränderungsorientierten Strategien von Fachkräften anzutreffen. Bei Letzteren stand die Berücksichtigung und Bearbeitung von geschlechterbezogenen Vermittlungsproblemen, in erster Linie Vereinbarkeitsfragen, im Vordergrund. Nur vereinzelt vorzufinden war jedoch eine grundsätzliche Reflexion über die Gleichstellungsrelevanz des Vermittlungshandelns generell, d. h. auch von Ungleichheit reproduzierenden Effekten. Dies zeigte sich in den Fallstudien wiederholt dadurch, wie interviewte Fachkräfte ihren Umgang mit Mehrpersonen-BG schilderten. Hieraus ging mitunter hervor, dass innerfamiliäres *Creaming* zugunsten von i. d. R. männlichen und *Parking* von i. d. R. weiblichen BG-Mitgliedern vorkommt, ohne, dass dies als die Gleichstellung betreffende Problematik reflektiert wurde. Unterschiedlich ausgeprägt war unter den operativen Kräften auch die Einschätzung der eigenen Spielräume, auf externe Rahmenbedingungen einzuwirken. Es zeigen sich auf operativer Ebene aber durchaus auch Beispiele dafür, dass externe Rahmenbedingungen bearbeitet werden.

Da es hinsichtlich der Beratung und Vermittlung marktfernerer ELB häufig einen günstigeren Betreuungsschlüssel und mehr (zeitliche) Ressourcen für die Beratungs- und Vermittlungsarbeit gibt, lautete eine Forschungsfrage, ob es in dem Bereich mehr oder andere Möglichkeiten für die Umsetzung von Gleichstellung im Beratungs- und Vermittlungsprozess gibt und inwiefern diese von den dort eingesetzten Fachkräften – im Vergleich zu den Fachkräften aus dem Bereich der Beratung marktnäherer ELB – genutzt werden. Die hinter dieser Frage liegende Hypothese ließ sich anhand der Fallstudienauswertung jedoch weitgehend nicht bestätigen. Denn auch wenn für die Betreuung der als marktferner eingestuften ELB mehr Zeit zur Verfügung steht, bedeutet dies nicht automatisch, dass gleichstellungsorientiert(er) gehandelt wird. Denn dies setzt voraus, dass gleichstellungsrelevante Sachverhalte als solche erkannt und bearbeitet werden. Ein günstigerer Betreuungsschlüssel und mithin höhere zeitliche Ressourcen verbessern zwar die Voraussetzungen, eine entsprechend gleichstellungsorientierte Beratung durchführen zu können. Doch ohne entsprechende (Gender-)Kompetenzen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die zusätzlichen zeitlichen Ressourcen auch tatsächlich dafür eingesetzt werden.

Die Form der Aufgabenwahrnehmung – als zKT oder gE – hat sich nicht als zentrales differenzierendes Merkmal hinsichtlich der Steuerung und Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern erwiesen, obwohl alle untersuchten zKT bereits vor 2022 ein Gleichstellungsziel in der Zielvereinbarung hatten, während dies bei fast allen untersuchten gE nicht der Fall war.

8. Zusammenfassung und Ausblick

8.1 Einführung

Nach Darstellung aller bereits durchgeführten Arbeitsschritte – Literaturanalyse, Dokumentenanalyse, explorative Interviews und Fallstudien in ausgewählten Jobcentern – werden im Folgenden erste zentrale Befunde zu den Leitfragen des Forschungsvorhabens „Gleichstellungsimpulse im SGB II Zielsteuerungssystem“ in Form eines zusammenfassenden (Zwischen-)Fazits präsentiert.

Die Hauptfragen des Forschungsvorhabens lauten:

- Welches Verwaltungshandeln führt in den Jobcentern zu guten Gleichstellungsergebnissen?
- Welche Steuerungsimpulse im Rahmen des Zielsteuerungssystems können dieses Verwaltungshandeln befördern bzw. behindern?
- Welche Empfehlungen lassen sich daraus für die Zielsteuerung ableiten?

Die letztgenannte Hauptfrage des Forschungsvorhabens kann in diesem Zwischenbericht noch nicht beantwortet werden. Dies wird erst nach Abschluss aller Untersuchungsschritte erfolgen.

Um die Hauptfrage nach dem Verwaltungshandeln, das gute Gleichstellungsergebnisse befördert, beantworten zu können, musste zuerst für das Forschungsvorhaben definiert werden, was unter guten Gleichstellungsergebnissen im SGB II verstanden wird. In diesem Forschungsvorhaben wird Gleichstellung als gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit von Frauen und Männern durch eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Lebensverlauf konzeptualisiert. Dabei wird differenziert zwischen Gleichstellung als Ergebnis- und Prozessziel für das SGB II: Gleichstellung im SGB II als Ergebnisziel bedeutet demnach ***gleiche Chancen von Frauen und Männern auf eine existenzsichernde Arbeitsmarktintegration***. Gleichstellung im SGB II als Prozessziel wird als ***optimale Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung von Frauen und Männern als durchgängiges Prinzip*** definiert.

Eine Kausalität zwischen bestimmten Formen des Verwaltungshandelns und Gleichstellungsergebnissen lässt sich auf Grundlage der Fallstudien nicht im statistischen Sinn belegen.¹⁶¹ Vielmehr wird im Rückgriff auf die in der Literatur breit geteilte Prämisse davon ausgegangen, dass eine durchgängige organisationale Verankerung eine Voraussetzung für eine effektive Steuerung von Gleichstellung und für das systematische Erzielen von guten Gleichstellungsergebnissen ist. Daher wurde in den Fallstudien die organisationale Verankerung von Gleichstellung in den Jobcentern differenziert nach verschiedenen Elementen untersucht. Denn eine idealtypische Verankerung beinhaltet alle diese Elemente, deren Gewichtung und Ausformungen unterscheiden sich aber in Abhängigkeit von den spezifischen Strukturen und Prozessen einer Organisation.

Hinsichtlich der Steuerungsimpulse des Zielsteuerungssystems im SGB II, die Einfluss auf das Verwaltungshandeln in den Jobcentern nehmen, werden im Folgenden zunächst die bisherigen Befunde dazu dargestellt, welche Steuerungsimpulse des Zielsteuerungssystems generell in den Jobcentern Einfluss nehmen und welche davon spezifisch auf die Steuerung von Gleichstellung wirken. Darüber hinaus wird beschrieben, welche weiteren Faktoren gemäß den bisherigen Erkenntnissen das (gleichstellungsorientierte) Verwaltungshandeln in den Jobcentern beeinflussen können.

8.2 Zentrale Befunde

Zunächst werden die bisherigen Befunde zu der Frage nach dem steuernden Einfluss des Zielsteuerungssystems allgemein und im Hinblick auf die Berücksichtigung von Gleichstellung in den Jobcentern zusammenfassend dargestellt. Es konnten hierbei zwei Faktoren herausgearbeitet werden, die im Folgenden dargestellt werden:

¹⁶¹ Statistisch belegbare Zusammenhänge zwischen Verwaltungshandeln und Ergebnissen zu identifizieren, wird vielmehr Aufgabe der Folgeschritte sein (siehe Abschnitt 8.3).

Auf Grundlage der bisher abgeschlossenen Arbeiten lässt sich zunächst – unabhängig von der Frage der Steuerung von Gleichstellung – *als erster Faktor* festhalten, dass insbesondere von den bundesweiten, quantifizierten Kennzahlen (K2: Integrationsquote und K3: Veränderung des Bestands an Langzeitleistungsbeziehenden³) des Zielsteuerungssystems ein Steuerungseinfluss in den Jobcentern beobachtbar ist. Dieser Befund wurde in allen bisher durchgeführten Erhebungs- bzw. Analyseschritten deutlich. Für diese beiden quantifizierten Ziele des Zielsteuerungssystems lässt sich sowohl für den gE-Strang als auch für den zKT-Strang der Zielsteuerung eine deutlich erkennbare Steuerungslogik von der Bundesebene (BMAS) bis hin zu den Jobcentern beobachten. Die Kennzahl K2, d. h. die Integrationsquote, hat dabei die größte Bedeutung für die Binnensteuerung der Jobcenter.

Gleichstellung als Ziel war seit 2019 in der bundesweiten Zielsteuerung in Form eines operativen (BA) bzw. bundesweiten (Länder) Schwerpunkts Bestandteil der Zielvereinbarungen auf der Bundesebene, d. h. zwischen BMAS und BA sowie zwischen BMAS und Bundesländern. Während, wie geschildert, für die Kennzahlen K2 und K3 eine erkennbare Steuerungslogik beobachtet werden konnte, ließ sich eine solche Durchsteuerung (im Sinne einer erkennbaren Steuerungslogik für jede organisationale und regionale Ebene, die am Zielsteuerungsprozess beteiligt oder vom Zielsteuerungsprozess betroffen ist) von Gleichstellung als Ziel ausgehend von der bundesweiten Schwerpunktsetzung nicht erkennen. Im gE-Strang manifestierte sich Gleichstellung als Ziel vor 2022 kaum in den Zielvereinbarungen auf lokaler Ebene. In den zKT hat der Schwerpunkt Gleichstellung zwar zur nahezu flächendeckenden Aufnahme von Gleichstellungszielen in die lokalen Zielvereinbarungen geführt, wie die Dokumentenanalyse zeigte. Zu einer systematischen aktiven Steuerung von Gleichstellung hat dies – darauf deuten jedenfalls die Fallstudienresultate hin – weder in den gE noch in den zKT geführt.

Im Jahr 2022 wurde im gE-Strang eine Operationalisierung von Gleichstellung als Ziel über geschlechterdifferenzierte Zielwerte für die Kennzahl K2 in die Zielvereinbarungen bis zur lokalen Ebene aufgenommen. Das Gleichstellungsziel wurde somit in den Prozess integriert, für den eine erkennbare Steuerungslogik von der Bundesebene bis zur lokalen Ebene existiert. Anders als zuvor ist damit Gleichstellung als Ziel über diese Operationalisierung in allen gE-Zielvereinbarungen enthalten. In der Folge setzte bei den in den Fallstudien untersuchten gE eine aktivere Steuerung von Gleichstellung ein.¹⁶² Auch in den untersuchten zKT hatte 2022 – so wurde in den Fallstudien deutlich – eine aktivere Steuerung von Gleichstellung eingesetzt. Zwar gab es seitens der Bundesländer keine einheitliche Vorgabe bezüglich der Operationalisierung von Gleichstellung über die Kennzahl K2, doch es ließ sich in den untersuchten zKT eine stärkere Konzentration der Operationalisierung der Gleichstellungsziele auf quantifizierte Kennzahlen, die mit der Integrationsquote in Zusammenhang stehen, erkennen. Dies hat offenbar dazu beigetragen, dass Gleichstellung als Ziel auch für die Akteur*innen in den zKT verbindlicher wurde.

Zusammenfassend kann bezüglich des ersten Faktors resümiert werden, dass Gleichstellung als Ziel dann einen Steuerungseinfluss auf die Jobcenter nimmt, wenn es über einen quantifizierten Zielwert operationalisiert wird, der in engem Zusammenhang mit der Steuerungslogik der zentralen Kennzahl K2 – also der Integrationsquote – steht.

Der *zweite Faktor* besteht darin, dass Ziele des Zielsteuerungssystems auf allen Ebenen der Jobcenter als verbindlich wahrgenommen werden müssen, um einen steuernden Einfluss zu entfalten. Hierfür – so die Befunde aus den Fallstudien – ist zum einen ein gemeinsames Verständnis des Ziels und

¹⁶² Zum Zeitpunkt der Fallstudienfeldphase (im Frühjahr 2022) handelte es sich um eine noch neue Entwicklung. Inwiefern diese begonnenen Steuerungsaktivitäten verstetigt werden, kann an dieser Stelle nicht eingeschätzt werden.

dessen Bedeutung sowie zum anderen eine Aktivierung von Mitverantwortlichkeit zur Zielerreichung wichtig.

Um ein gemeinsames Verständnis von den Zielen und der unterjährigen Zielerreichung innerhalb der Jobcenter herzustellen, ist die Kommunikation in institutionalisierten Besprechungen innerhalb der Jobcenter zentral. Wie sich in den Fallstudien zeigte, erfolgt die Kommunikation über Ziele und die unterjährige Zielerreichung vorrangig über institutionalisierte Besprechungen. Grundlage der Kommunikation über die Ziele sind Controllingberichte, in denen die Kennzahlen der quantifizierten Zielwerte der Zielvereinbarung enthalten sind. Anhand der Controllingzahlen aus den Berichten erfolgt eine systematische Kommunikation über die damit operationalisierten Ziele. Dies bedeutet, dass die Handlungsrelevanz von Zielen sich nicht direkt aus den Zielvereinbarungen zwischen Jobcentern und Agenturen für Arbeit bzw. Bundesländern ergibt. Die Handlungsrelevanz ergibt sich vielmehr *mittelbar* – nämlich, dadurch, dass die Kennzahlen in den Controllingberichten der Jobcenter dargestellt sind und in der Kommunikation innerhalb der Jobcenter systematisch thematisiert werden. Zu einem Ziel, das keinen Niederschlag in den Controllingberichten findet, erfolgt keine systematische Kommunikation im Jobcenter. Dies zeigte sich für Gleichstellung als Ziel, solange es nicht quantifiziert in der Zielvereinbarung enthalten war. So wurde wiederholt berichtet, dass erst seit 2022 geschlechterdifferenzierte (Integrations-) Daten in die zu Steuerungszwecken verwendeten Controllingberichte aufgenommen wurden. Erst über diese zahlenbasierte Thematisierung hat Gleichstellung als Ziel an Sichtbarkeit gewonnen und Eingang in verschiedene Besprechungsformate der Jobcenter gefunden und wurde damit über alle Hierarchieebenen hinweg als Thema größtenteils präsent. Vor dem Hintergrund, dass Kennzahlen eine zentrale Bedeutung für die Verbindlichkeit von Gleichstellung als Ziel haben, verwundert zunächst der Befund, dass Kennzahlen von den interviewten Fachkräften insgesamt nur als wenig handlungsleitend wahrgenommen wurden. Im Fokus stünden vielmehr die individuellen Bedarfe der ELB. Dieser scheinbare Widerspruch lässt sich durch die Scharnierfunktion der Teamleitungen erklären. Ihnen obliegt es, die Zielerwartungen und Schwerpunktsetzungen der Jobcenterleitungsebene an die operative Ebene zu vermitteln, indem sie sie einordnen, erläutern und erklären. Dies stützt den Befund aus der Literaturanalyse, wonach Gleichstellungsziele und Indikatoren ihre Steuerungswirkung dann entfalten, wenn sie in diskursive und reflexive Prozesse eingebettet sind, die ein gemeinsames Verständnis der Akteur*innen von Gleichstellung und adäquate Vorgehensweisen befördern.

Eine Aktivierung von Mitverantwortlichkeit zur Zielerreichung kann, darauf deuten die Fallstudien hin, neben der systematischen Thematisierung der Ziele insbesondere über die Beteiligung der operativen Ebene an der Nachsteuerung – also der Justierung von Umsetzungsstrategien – erfolgen. Hinweise auf die Bedeutung der Nachhaltigkeit ergaben sich bereits im Vorfeld aus den explorativen Interviews: Die Nachhaltigkeit wurde dort als zentraler Faktor für den Steuerungseinfluss von Zielen beschrieben. Betont wurde die Bedeutung einer gemeinsamen Befassung mit den Entwicklungen und einer gemeinsamen Suche nach Lösungen. In den Fallstudien konnten Unterschiede im Umgang mit Zielverfehlungen in der Nachhaltigkeit innerhalb der Jobcenter insbesondere zwischen Teamleitungen und operativer Ebene festgestellt werden. Daraus lässt sich ableiten, dass ein stärkeres Commitment der Fachkräfte zur Zielerreichung dann erreicht wird, wenn bei (drohenden) Zielverfehlungen die operativen Fachkräfte in die Analyse von Ursachen einbezogen und an der Entwicklung von Nachsteuerungsmaßnahmen beteiligt werden.

Bezüglich des zweiten Faktors kann somit resümiert werden, dass Gleichstellung als Ziel dann einen Steuerungseinfluss auf die Jobcenter nimmt, wenn es in den Controllingzahlen sichtbar und Teil der Routinekommunikation wird sowie, wenn die operative Ebene aktiv beteiligt wird.

Neben den Steuerungsimpulsen aus dem Zielsteuerungssystem wurden in den Fallstudien weitere Faktoren deutlich, die das (gleichstellungsorientierte) Verwaltungshandeln in den Jobcentern beeinflussen. So zeigte sich in den Fallstudien, dass auch Kennzahlen zu jobcenterinternen Zielen bezüglich Maßnahmeneintritten eine hohe Steuerungsrelevanz für Führungskräfte entfalten. Daneben wurde punktuell ab der mittleren Führungsebene eine Steuerungsrelevanz von Kennzahlen deutlich, über die Umsetzungsprozesse abgebildet werden (beispielweise die Kundenkontaktdichte). Aus der Wahrnehmung vieler Teamleitungen und Fachkräfte unterscheiden sich Kennzahlen, die sich aus der Zielvereinbarung ergeben, in ihrer Bedeutung nicht grundsätzlich von anderen, jobcenterinternen Kennzahlen. Die oben beschriebene hohe Bedeutung von Kommunikationsprozessen auf der Basis von Controllingzahlen zwischen Führungs- und operativer Ebene zeigte sich auch für diese Kennzahlen. Nur wenn die Controllingzahlen nach Geschlecht differenziert ausgewiesen und damit geschlechterbezogene Unterschiede sichtbar gemacht wurden, ging hiervon ein Impuls zur aktiven Steuerung von Gleichstellung aus. In der Mehrzahl der untersuchten Jobcenter war dies nicht der Fall.

Als weitere Einflussfaktoren auf das gleichstellungsorientierte Vermittlungshandeln der Jobcenter sind interne und externe Rahmenbedingungen zu nennen. Als interne Rahmenbedingungen sind der Vermittlungsvorrang und das Konstrukt der BG in Verbindung mit der als dominant empfundenen Kennzahl K2 zu nennen, die schnelle Integrationen begünstigen und damit auch innerfamiliäres *Creaming* zugunsten von i. d. R. männlichen BG-Mitgliedern zu Lasten eines *Parking* von i. d. R. weiblichen BG-Mitgliedern. Die aus der Forschung bekannten Mechanismen wurden weitestgehend in den Fallstudien wiedergefunden. Als externe Rahmenbedingungen sind aus Wahrnehmung der Jobcenter beispielsweise fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten oder das Einstellungsverhalten von Arbeitgeber*innen besonders relevant. Durch diese würden die Handlungsspielräume der Jobcenter beschränkt und die Integration von Frauen und Erziehenden und mithin die Erreichung von Gleichstellung als Ziel der Jobcenter negativ beeinflusst. Ein expliziter Handlungsauftrag, solche externen Rahmenbedingungen als Jobcenter aktiv zu bearbeiten, wurde nur vereinzelt daraus abgeleitet.

Nachdem die Befunde bezüglich der Steuerungsimpulse des Zielsteuerungssystems dargestellt wurden, wird im Folgenden darauf eingegangen, welche Befunde zur organisationalen Verankerung von Gleichstellung in den Jobcentern bislang vorliegen. Im Rückgriff auf die in der Literatur breit geteilte Prämisse wird davon ausgegangen, dass eine durchgängige organisationale Verankerung eine Voraussetzung für eine effektive Steuerung von Gleichstellung und für das systematische Erzielen von guten Gleichstellungsergebnissen ist. Eine in diesem Sinne erfolgreiche organisationale Verankerung kann der einschlägigen Literatur zufolge nicht mit einzelnen Instrumenten erreicht werden, sondern ist als organisational ganzheitlich anzusetzende Strategie – mithin als Querschnittsaufgabe – zu betrachten. Für das Forschungsvorhaben wurden deshalb folgende Elemente der organisationalen Verankerung als Anhaltspunkte für die Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung unterschieden: Gleichstellungsziele und Verständnis von Gleichstellung, Wissensbasis, Führungsverantwortung, die Einbindung von Gleichstellung in Strukturen und Prozesse sowie Strategien auf der operativen Ebene zur Umsetzung von Gleichstellung.

Als übergreifender Befund aus den Fallstudien lässt sich festhalten, dass Gleichstellung in allen betrachteten Elementen in den Fallstudienjobcentern insgesamt schwach verankert ist – mit Ausnahme des Elements ‚Gleichstellungsziele‘ – wie aus den obigen Ausführungen zu Steuerungsimpulsen deutlich wurde. Die in dieser Hinsicht von der Zielsteuerung ausgehenden Impulse haben in den Jobcentern Prozesse zur Umsetzung von Gleichstellung ausgelöst, die aber bisher nur wenig durch eine organisationale Verankerung von Gleichstellung in den Jobcentern

unterstützt und gewährleistet werden. Die Impulse, die von Gleichstellung als Ziel ausgehen, sind in ihrem Steuerungseinfluss insofern begrenzt, als Gleichstellung in den untersuchten Jobcentern überwiegend nicht als Querschnittsaufgabe, sondern als Spezialthema organisiert ist. Im Fokus dieses Spezialthemas stehen insbesondere Alleinerziehende sowie erziehende Frauen mit Kindern, die nach § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen. Wie in der Dokumentenanalyse gezeigt wurde, gab es seit einigen Jahren einen Schwerpunkt auf eine dieser Teilgruppen (Alleinerziehende) in den übergeordneten Zielvereinbarungen im gE-Strang. Diese Schwerpunktsetzung lässt sich empirisch durch persistente Unterschiede hinsichtlich Integrations- und Aktivierungsquoten durchaus begründen. Doch wenn Gleichstellungsbemühungen nicht über solche spezifischen Ansätze für ausgewählte Teilgruppen hinaus gehen und das Verwaltungs- und Vermittlungshandeln nicht generell im Hinblick auf gleichstellungsrelevante Effekte reflektiert wird, kann dies Ursache für die Persistenz von etablierten, scheinbar geschlechterneutralen Praktiken sein, mit denen bestehende Ungleichbehandlungen (wie bspw. innerfamiliäres *Creaming*) reproduziert werden, wie in der Literaturanalyse herausgearbeitet wurde. Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung bestanden in den Jobcentern – so der Befund aus den Fallstudien – bislang vor allem darin, spezifische Projekte und Maßnahmen für die genannten Teilgruppen aufzulegen. Dadurch bleibt ein grundsätzliches Hinterfragen – und Anpassen – etablierter Handlungsrouinen und ihrer gleichstellungsrelevanten Effekte aus. Auch dies lässt sich mit den Fallstudienbefunden belegen: Ein gleichstellungsbezogenes Vermittlungshandeln ist eher individuell gewählt als organisational vorgegeben. Dabei waren einerseits genderblindes und reproduzierendes Vermittlungshandeln, aber andererseits auch Beispiele für bedürfnisorientierte bis hin zu veränderungsorientierten Strategien von Fachkräften anzutreffen. Bei Letzteren stand die Berücksichtigung und Bearbeitung von geschlechterbezogenen Vermittlungsproblemen, in erster Linie Vereinbarkeitsfragen, im Vordergrund. Nur vereinzelt vorzufinden war jedoch eine grundsätzliche Reflexion über die Gleichstellungsrelevanz des Vermittlungshandelns generell, d. h. auch von Ungleichheit reproduzierenden Effekten, die, wie weiter oben bereits erwähnt von Vermittlungsstrategien wie innerfamiliärem *Creaming* – vorwiegend männlicher – oder *Parking* vorwiegend weiblicher BG-Mitglieder ausgehen können.

Dafür, dass Gleichstellungsziele und Indikatoren ihre Steuerungswirkung entfalten können, ist entsprechend der Literatur die Frage, wie über die Gleichstellungsziele kommuniziert wird und insbesondere, ob dadurch Reflexionsprozesse angeregt werden, zentral. Im Hinblick auf Reflexionsprozesse muss auf Grundlage der bisherigen Befunde – primär aus den Fallstudien, aber auch der explorativen Interviews – konstatiert werden, dass eine Reflexion von Gleichstellung als Ziel bislang unzureichend stattfindet. Weder bei den interviewten Führungskräften, noch den Fachkräften konnte eine Reflexion struktureller Geschlechterverhältnisse sowie gleichstellungsrelevanter Effekte des Verwaltungs- und Vermittlungshandelns in nennenswertem Umfang festgestellt werden. Das in der Literatur beschriebene Phänomen von Gleichstellung als „empty signifier“ (Verloo, 2005) kann auf die Bedeutung von Gleichstellung in der Zielsteuerung übertragen werden. In den untersuchten Jobcentern gab es mehrheitlich kein einheitliches Verständnis von Gleichstellung, keine konkretisierenden Vorgaben zu ihrer Umsetzung im Vermittlungshandeln und keine systematische Kompetenzentwicklung auf diesem Gebiet. Dies ist problematisch, denn eine fehlende, unklare oder widersprüchliche Bestimmung von Gleichstellungszielen in Politik- und Handlungsfeldern wurde in der Forschungsliteratur als Hindernis für die Umsetzung und die Effektivität von Gender Mainstreaming identifiziert. Wenn die Interviewpersonen erläutern, dass sie – im Fall der Führungskräfte – Verantwortung für die Umsetzung von Gleichstellung übernehmen bzw. – im Fall der Fachkräfte – Gleichstellung im Vermittlungshandeln berücksichtigen, rekurren sie dabei überwiegend nicht auf ein geteiltes, professionell erworbenes Verständnis, sondern vielmehr auf jeweils persönlich geprägte Einstellungen.

Mithin lässt sich bezüglich der Frage nach den für die Verankerung von Gleichstellung in den Jobcentern zentralen Elementen vorläufig feststellen, dass ein einheitliches Verständnis – im Sinne einer hierarchieübergreifenden, klar kommunizierten, für den Bereich des SGB II konkretisierten Definition und Zielstellung von Gleichstellung sowie systematische Vorkehrungen für den Erwerb und Erhalt einer gemeinsamen Wissensbasis (Genderkompetenz) – als Voraussetzung für eine durchgängige Verankerung sowie eine kohärente Steuerung und Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern als zentral gelten können. Die BCA als Begleitstruktur zur Unterstützung der Umsetzung können als notwendige Bedingung angesehen werden, darüber hinaus ist aber eine weitere Voraussetzung dafür, dass tatsächlich Impulse gesetzt werden können, die entsprechende Einbindung der BCA in den Jobcentern als fachliche Expert*innen.

8.3 Ausblick auf die weiteren Arbeiten

Gemäß dem aufeinander aufbauenden Vorgehen des Forschungsdesigns werden die dargestellten nicht repräsentativen Befunde für den Folgeschritt verwendet. Die auf Basis der eingeschränkten Zahl an Fallstudien gewonnenen Ergebnisse werden als Hypothesen formuliert, um im Rahmen einer **standardisierten Befragung** überprüfen zu können, ob und in welchem Umfang sie in der Breite der Jobcenter beobachtet werden können. Befragt werden dabei die Geschäftsführungen und die zuständigen BCA aller Jobcenter, da sie als Geschäftsführungen die Umsetzung der Zielsteuerung verantworten und als BCA die Verankerung der Gleichstellung in ihren Jobcentern besonders gut überblicken und beurteilen können. Ziel ist eine Vollerhebung in allen 405 Jobcentern¹⁶³ und damit eine Befragung von insgesamt maximal 810 Personen. Mittels der flächendeckenden Befragung der beiden genannten Befragtengruppen können repräsentative Aussagen zur Umsetzung von Gleichstellung getätigt werden.

Die im Rahmen der standardisierten Befragung identifizierten Merkmale zur Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern dienen im weiteren Projektverlauf dazu, über **multivariate Analysen** überprüfen zu können, in welchem (statistischen) Zusammenhang organisationale Merkmale der Steuerung und Gleichstellung zu ausgewählten arbeitsmarktbezogenen Ergebnissen im SGB II stehen. Die multivariaten Analysen werden in einem kombinierten quantitativen Ansatz mit Individual- und Regionaldaten durchgeführt. Dazu werden anhand der Befragungsergebnisse Prozessmerkmale gebildet. Die Prozessmerkmale bilden bestimmte Ausgestaltungen des Verwaltungshandelns ab, die auf Basis der Befragungsergebnisse abgeleitet werden können. Ein Beispiel für ein denkbare Prozessmerkmal wäre etwa ‚Jobcenter, in denen die BCA die Fachkräfte in Fragen der Gleichstellung berät‘. Lassen sich für bestimmte Prozessmerkmale signifikante Zusammenhänge mit den Ergebnissen der Jobcenter ermitteln, so liegen valide Befunde dazu vor, welche Faktoren mit Gleichstellungsergebnissen korreliert sind, d. h. potenziell einen Einfluss auf die Gleichstellungsziele der Jobcenter nehmen können.

Die Zusammenführung der Ergebnisse aus allen beschriebenen Erhebungsschritten ermöglicht es im letzten Schritt, diejenigen Einflussfaktoren zu ermitteln, die das gleichstellungsrelevante Verwaltungshandeln der Jobcenter maßgeblich bestimmen. Auf dieser Grundlage werden **Handlungsempfehlungen** zur Frage abgeleitet, welche Steuerungsimpulse durch die Zielsteuerung gesetzt werden können, um eine Verbesserung der Ergebnisse im Hinblick auf Gleichstellungsziele zu erzielen. Ein **Workshop** mit Stakeholder*innen des Zielsteuerungssystems soll abschließend

¹⁶³ Während es im Jahr 2021 zum Zeitpunkt der Auswahl der Fallstudienjobcenter insgesamt 406 Jobcenter gab (siehe Abschnitt 7.2.1), sind es seit 01.01.2022 aufgrund der Fusionierung zweier gE 405 Jobcenter.

sicherstellen, dass die Handlungsempfehlungen für die unterschiedlichen Beteiligungsebenen praxistauglich, umsetzungs- und konsensfähig sind.

Literaturverzeichnis

- Achatz, J., Bähr, H., Frodermann, C., Fuchs, M., Fuchs, S., Hirsland, A., Lietzmann, T., Rossen, A., & Zabel, C. (2018). *Geschlechtergleichstellung im Bereich der Grundsicherung: Eine Bestandsaufnahme* [IAB-Expertise]. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- AG Steuerung SGB II des BLA (Hrsg.). (2019). *Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2019 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II*. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II.
https://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Zielvereinbarungen/Planungsgrundlage%202019.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- AG Steuerung SGB II des BLA. (2020). *Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2020 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II*. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II.
https://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Planungsgrundlagen-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6
- AG Steuerung SGB II des BLA. (2021). *Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2021 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II*. Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II.
- Agentur für Gleichstellung im ESF (Hrsg.). (2014). *Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Ziele, Methoden, Perspektiven*. http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/Aktuelles/abschlusspublikation_agentur_gleichstellung_esf.pdf
- Allmendinger, J., Leuze, K., & Blanck, J. M. (2008). 50 Jahre Geschlechtergerechtigkeit und Arbeitsmarkt. *APuZ*, 2008(26), 18–25.
- Alt, C., Jeffery, A., Gedon, B., Hubert, S., Hüskens, K., Lippert, K., & Schickle, V. (2020). *DJI-Kinderbetreuungsreport 2019. Inanspruchnahme und Bedarf aus Elternperspektive im Bundesländervergleich* [DJI-Kinderbetreuungsreport]. Deutsches Jugendinstitut (DJI).
https://www.dji.de/fileadmin/user_upload/bibs2020/DJI-Kinderbetreuungsreport_2019.pdf

- Andresen, S., Dölling, I., & Kimmerle, C. (Hrsg.). (2003). *Verwaltungsmodernisierung als soziale Praxis. Geschlechter-Wissen und Organisationsverständnis von Reformakteuren*. Leske + Budrich.
- BA. (2011). *Fachkonzept „Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt in gemeinsamen Einrichtungen“*. Bundesagentur für Arbeit.
- BA. (2017). *Rahmenkonzept SGB II. Personalstrukturen in den gemeinsamen Einrichtungen (gE)*. Bundesagentur für Arbeit.
https://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Studien-Publikationen/Personalbemessung/17-02-27-Rahmenkonzept.pdf?__blob=publicationFile&v=2
- BA. (2018). *Beratung, Betreuung und Aktivierung im Rahmen von § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II* (Interne Revision. Revision SGB II) [Revisionsbericht]. Bundesagentur für Arbeit.
https://www.arbeitsagentur.de/datei/dok_ba044360.pdf
- BA. (2019). *Planungstechnik 2019. Informationen zur Planung der Bundesagentur für Arbeit*. Bundesagentur für Arbeit.
- BA. (2020). *Handbuch Neukundenprozess SGB II*. Bundesagentur für Arbeit.
- BA. (2021). *Planungsbrief 2021 der Bundesagentur für Arbeit*. Bundesagentur für Arbeit.
- BA. (2022a). *Auswirkungen der Corona-Krise auf den Arbeits- und Ausbildungsmarkt—Zwei Jahre Pandemie* (Arbeitsmarkt kompakt). Bundesagentur für Arbeit.
https://statistik.arbeitsagentur.de/Statistikdaten/Detail/202202/arbeitsmarktberichte/am-kompakt-corona/am-kompakt-corona-d-0-202202-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- BA. (2022b). *Fachkonzept Beauftragte für Chancengleichheit (BCA) SGB II. Weisung 202203009 vom 22.03.2022*. Bundesagentur für Arbeit. https://www.arbeitsagentur.de/datei/weisung-202203009_ba147423.pdf
- BA. (2022c). *Glossar der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA)*. Statistik der Bundesagentur für Arbeit. https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Grundlagen/Definitionen/Glossare/Generische-Publikationen/Gesamtglossar.pdf?__blob=publicationFile&v=20
- Baethge-Kinsky, V., Bartelheimer, P., Henke, J., Land, R., Willisch, A., & Wolf, A. (2006). *Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II (Konzeptstudie)* (S. 287) [Forschungsbericht]. Soziologisches

- Forschungsinstitut (SOFI). http://www.sofi.uni-goettingen.de/fileadmin/Peter_Bartelheimer/Material/Neue_Dienste/IAB_NDL_Berichtsband.pdf
- Bähr, H., Dietz, M., Kupka, P., Ramos Lobato, P., & Stobbe, H. (2018). *Grundsicherung und Arbeitsmarkt in Deutschland: Lebenslagen - Instrumente - Wirkungen*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Bähr, H., Frodermann, C., Fuchs, M., Lietzmann, T., Rossen, A., & Zabel, C. (2020a). Meist höhere Hürden bei der Jobsuche für Frauen. Zur Arbeitsaufnahme von Grundsicherungsbeziehern. *Sozialrecht + Praxis: Fachzeitschrift für Sozialpolitiker und Schwerbehindertenvertreter*, 30(5).
- Bähr, H., Frodermann, C., Fuchs, M., Lietzmann, T., Rossen, A., & Zabel, C. (2020b). *Frauen müssen mitunter höhere Hürden überwinden, um aus der Grundsicherung heraus eine Arbeit aufzunehmen* [IAB Forum]. <https://www.iab-forum.de/frauen-muessen-mitunter-hoehere-huerden-ueberwinden-um-aus-der-grundsicherung-heraus-eine-arbeit-aufzunehmen/>
- Bähr, H., Kirchmann, A., Schafstädt, C., Sippli, K., Späth, J., & Boockmann, B. (2019). *Bedarfsgemeinschaften und ihre Mitglieder in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit der Jobcenter* (IAB-Forschungsbericht Nr. 6). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2019/fb0619.pdf>
- Bartelheimer, P. (2005). Moderne Dienstleistungen und Erwerbsfürsorge. Fallbearbeitung nach SGB II als Gegenstand soziologischer Forschung. *SOFI-Mitteilungen*, 33, 55–79.
- Bartelheimer, P., & Henke, J. (2018). *Vom Leitziel zur Kennzahl. Teilhabe messbar machen* (FGW-Studie) [Forschungsbericht]. Forschungsinstitut für Gesellschaftliche Weiterentwicklung (FGW). http://www.fgw-nrw.de/fileadmin/user_upload/FGW-Studie-VSP-02-Bartelheimer-2018_09_18-komplett-web.pdf
- Behning, U., & Sauer, B. (Hrsg.). (2005). *Was bewirkt Gender Mainsteaming? Evaluierung durch Policy-Analysen*. Campus.
- Bellmann, L., Gleiser, P., Kagerl, C., Kleifgen, E., Koch, T., König, C., Leber, U., Pohlan, L., Roth, D., Schierholz, M., Stegmaier, J., & Aminian, A. (2021). *Folgen der Covid-19-Pandemie für die regionalen Arbeitsmärkte: Die Unterschiede nehmen im Zeitverlauf ab*. IAB-Forum;

- Nürnberg. <https://www.iab-forum.de/folgen-der-covid-19-pandemie-fuer-die-regionalen-arbeitsmaerkte-die-unterschiede-nehmen-im-zeitverlauf-ab/>
- Berghahn, S., Künzel, A., Rostock, P., Wersig, M., Amus, A., Reinelt, J., Liebscher, D., Schneider, J., & Berghahn, S. (2007). *Ehegattenunterhalt und sozialrechtliches Subsidiaritätsprinzip als Hindernisse für eine konsequente Gleichstellung von Frauen in der Existenzsicherung* [Projektbericht]. Freie Universität Berlin. <https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/18466/mediumfassung.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Berghahn, S., & Wersig, M. (2013). *Gesicherte Existenz? Gleichberechtigung und männliches Ernährermodell in Deutschland*. Nomos.
- Bergmann, N., Danzer, L., Riesenfelder, A., & Wetzel, P. (2020). *Gleichstellungswirkung von AMS-Angeboten. Analyse der längerfristigen Wirkungen arbeitsmarktpolitischer Angebote 2016* [Forschungsbericht]. Arbeitsmarktservice Österreich. http://www.lrsocialresearch.at/files/EB_AMS_Gleichstellungswirkung_LR_Sozialforschung_2020.pdf
- Bergmann, N., & Pimminger, I. (2004). *PraxisHandbuch Gender Mainstreaming. Konzept, Umsetzung, Erfahrung*. GeM-Koordinationsstelle für Gender Mainstreaming im ESF. https://www.lrsocialresearch.at/files/GeM_Praxishandbuch.pdf
- Bernhard, S., Pongratz, H., & Wolff, J. (2013). *Einstiegsgeld im SGB II: Wie Jobcenter Gründungen fördern* (IAB-Kurzbericht Nr. 27; S. 9). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). <https://doku.iab.de/kurzber/2013/kb2713.pdf>
- Betzelt, S., Lange, J., & Rust, U. (Hrsg.). (2008). Wer wird „aktiviert“ – und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II. *ZeS-Report*, 13(2), 9–11.
- Betzelt, S., & Rust, U. (Hrsg.). (2010). *Individualisierung von Leistungen des SGB II unter Berücksichtigung der familialen Unterhaltsverpflichtungen*. Nomos.
- BLA. (2014). *Grundsätze der Zusammenarbeit des Bund-Länder-Ausschusses nach § 18c SGB II vom 10. Dezember 2014*. Bund-Länder-Ausschuss nach § 18c SGB II.

- BMAS & BA. (2022). *Zielvereinbarung zwischen dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales und der Bundesagentur für Arbeit zur Erreichung der Ziele der Grundsicherung für Arbeitsuchende im Jahr 2022* (Zielvereinbarung SGB II-ZielVbg 2022).
- BMFSFJ. (2011). *Neue Wege—Gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Erster Gleichstellungsbericht der Bundesregierung* (Erster Gleichstellungsbericht Nr. 12/6740). Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93682/516981ae0ea6450bf4cef0e8685eecd/erster-gleichstellungsbericht-neue-wege-gleiche-chancen-data.pdf>
- BMFSFJ. (2017). *Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung* (Zweiter Gleichstellungsbericht Nr. 18/12840). Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/117916/7a2f8ecf6cbe805cc80edf7c4309b2bc/zweiter-gleichstellungsbericht-data.pdf>
- BMFSFJ. (2020). *Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/158356/b500f2b30b7bac2fc1446d223d0a3e19/gleichstellungsstrategie-der-bundesregierung-data.pdf>
- Bogumil, J., & Kuhlmann, S. (2015). Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 8(2), 237–251. <https://doi.org/10.3224/dms.v8i1.21189>
- Böhmer, M., Ehrentraut, O., Heimer, A., Henkel, M., Ohlmeier, N., Poschmann, K., Schmutz, S., & Weisser, J. (2014). *Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Maßnahmen und Leistungen in Deutschland* [Endbericht]. prognos AG.
<https://www.bmfsfj.de/resource/blob/93954/25490622c47497e47acbcfa797748cfb/gesamt-evaluation-der-ehe-und-familienbezogenen-massnahmen-und-leistungen-data.pdf>
- Boockmann, B., & Hagen, T. (2005). Befristete und andere „atypische“ Beschäftigungsverhältnisse: Wird der Arbeitsmarkt funktionsfähiger? *Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung - Journal for Labour Market Research*, 38(2/3), 305–324.

- Boockmann, B., Stops, M., Osiander, C., & Verbeek, H. (2013). *Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III (Pilotstudie)* (IAB-Forschungsbericht Nr. 7; S. 146 S.). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2013/fb0713.pdf>
- Bothfeld, S., & Betzelt, S. (2011). Der Geschlechterbias in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Eine institutionelle und empirische Analyse des SGB II und SGB III. In U. Klammer & M. Markus (Hrsg.), *Neue Wege – Gleiche Chancen. Expertisen zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung* (S. 199–251). VS Verlag. https://doi.org/10.1007/978-3-531-94057-1_7
- Bothfeld, S., & Kuhl, M. (2008). Gleichstellungspolitik und feministische Politikwissenschaft – eine „unsichtbare Avantgarde“ der Governance-Forschung? In G. F. Schuppert & M. Zürn (Hrsg.), *Governance in einer sich wandelnden Welt* (S. 330–351). VS Verlag.
https://doi.org/10.1007/978-3-531-91066-6_16
- Bothfeld, S., & Rouault, S. (2015). Was macht eine effiziente Gleichstellungspolitik aus? Das Instrument der Frauenquote im internationalen Vergleich. *WSI Mitteilungen*, 1, 25–34.
- Bourdieu, P. (2005). *Die männliche Herrschaft*. Suhrkamp.
- Brand, O., & Rudolph, C. (2014). Auf zu neuen Ufern? Geschlechterleitbilder im Wandel. *WSI-Mitteilungen*, 67(2), 89–96. <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2014-2-89>
- Brenzel, H., Eglmaier, A., Kubis, A., Moczall, A., Wanger, S., & Woitschig, C. (2013). *Neueinstellungen in Teilzeit: Betriebe wie Beschäftigte können profitieren* (IAB-Kurzbericht Nr. 19). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). <https://doku.iab.de/kurzber/2013/kb1913.pdf>
- Bruckmeier, K., Globisch, C., Gottwald, M., Hirseland, A., Hohmeyer, K., Kruppe, T., Kupka, P., Lietzmann, T., Lobato, P. R., Rauch, A., Reims, N., Schreyer, F., Senghaas, M., Unger, S., & Wolff, J. (2020). *Zur Arbeitsförderung und Beratungsqualität in den Jobcentern* [IAB-Stellungnahme]. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
<https://doku.iab.de/stellungnahme/2020/sn0620.pdf>
- Bruckmeier, K., & Hohmeyer, K. (2018). *Arbeitsaufnahmen von Arbeitslosengeld-II-Empfängern: Nachhaltige Integration bleibt schwierig* (IAB-Kurzbericht Nr. 2). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). <https://doku.iab.de/kurzber/2018/kb0218.pdf>

- Brülle, H., Krätschmer-Hahn, R., Reis, C., & Siebenhaar, B. (2016). *Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen* (Nr. 09; WISO Diskurs). Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
<https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12599-20160712.pdf>
- Brussig, M. (2018). Diskriminierungsschutz durch Kennzahlen? Zur Entwicklung der Zielvereinbarungen im SGB II. *Sozialer Fortschritt*, 67(7), 549–572.
<https://doi.org/10.3790/sfo.67.7.549>
- Brussig, M., Frings, D., & Kirsch, J. (2019). *Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung* (Antidiskriminierungsstelle des Bundes, Hrsg.).
https://www.antidiskriminierungsstelle.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Experten/diskriminierungsrisiken_in_der_oeffentlichen_arbeitsvermittlung.html
- Caliendo, M., & Tübbicke, S. (2021). *Der Gründungszuschuss für Arbeitslose nach der Reform 2011: Ein Erfolg wie seine Vorgänger* (IAB-Kurzbericht Nr. 28). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). <https://doku.iab.de/kurzber/2021/kb2021-28.pdf>
- Council of Europe (Hrsg.). (1998). *GENDER MAINSTREAMING. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices. Final Report of Activities of the Group of Specialists on Mainstreaming*. EG-S-MS (98) 2. <https://www.unhcr.org/3c160b06a.pdf>
- Daly, M. (2011). What Adult Worker Model? A Critical Look at Recent Social Policy Reform in Europe from a Gender and Family Perspective. *Social Politics*, 1, 1–23.
<https://doi.org/10.1093/SP/JXR002>
- Dauth, W., Dorner, M., & Blien, U. (2013). *Neukonzeption der Typisierung im SGB II-Bereich* (IAB-Forschungsbericht Nr. 11). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
<https://www.econstor.eu/bitstream/10419/98430/1/770945686.pdf>
- Dengler, C., Fertig, M., Flörcken, T., Harsch, K., Frey, R., Hunger, K., Kaschuba, G., Kirchmann, A., Puxi, M., & Seidel, K. (2013a). *Gleichstellungspolitischer Auftrag der Bundesagentur für Arbeit im SGB III - Umsetzungsstand und Handlungsempfehlungen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales* (Forschungsbericht Nr. 443; BMAS Forschungsbericht Arbeitsmarkt). Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Forschungsinstitut tifs und genderbüro.

<https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb443-gleichstellung.html>

Dengler, C., Fertig, M., Flörcken, T., Harsch, K., Frey, R., Hunger, K., Kaschuba, G., Kirchmann, A., Puxi, M., & Seidel, K. (2013b). *Gleichstellungspolitischer Auftrag der Bundesagentur für Arbeit im SGB III. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales* (BMAS Forschungsbericht Arbeitsmarkt) [Kurzfassung des Endberichts]. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), Forschungsinstitut tifs und genderbüro.

<https://www.bmas.de/DE/Service/Medien/Publikationen/Forschungsberichte/Forschungsberichte-Arbeitsmarkt/fb443-gleichstellung.html>

Detterbeck, S. (2021). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (19. Auflage). C.H. Beck.

Deutscher Bundestag. (2020). *Förderung durch das Einstiegsgehalt im Zweiten Buch Sozialgesetzbuch. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Beate Müller-Gemmeke, Dr. Wolfgang Strengmann-Kuhn, Sven Lehmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.*

<https://dserver.bundestag.de/btd/19/240/1924029.pdf>

Dingeldey, I. (2010). Agenda 2010: Dualisierung der Arbeitsmarktpolitik. *Arbeitslosigkeit. Aus Politik und Zeitgeschichte*, 48, 18–25.

Dölling, I. (2005). ‚Geschlechter-Wissen‘—Ein nützlicher Begriff für die ‚verstehende‘ Analyse von Vergeschlechtlichungsprozessen? *Zeitschrift für Frauenforschung & Geschlechterstudien*, 23(1+2), 44–62. <https://doi.org/10.25595/32>

Eichhorst, W., Hinz, T., Marx, P., Peichl, A., Pestel, N., Sieglöcher, S., Thode, E., & Tobsch, V. (2012). *Geringfügige Beschäftigung: Situation und Gestaltungsoptionen* (IZA Research Report No. 47 Nr. 47; Research Report Series). Institut zur Zukunft der Arbeit (IZA), Bertelsmann-Stiftung. https://legacy.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_47.pdf

Europäische Kommission. (2020a). *Länderbericht Deutschland 2020. Das Europäische Semester 2020: Bewertung der Fortschritte bei den Strukturreformen, Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte und Ergebnisse der eingehenden Überprüfung gemäß Verordnung (EU) Nr. 1176/2011* (Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen -

- Länderbericht Deutschland Nr. 1176/2011). Europäische Kommission.
https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2020-european_semester_country-report-germany_de.pdf
- Europäische Kommission. (2020b). *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Gleichstellung der Geschlechter 2020-2025.*
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=DE>
- European Institute for Gender Equality. (2016). *Institutional Transformation. Gender Mainstreaming Toolkit.* European Institute for Gender Equality.
<https://eige.europa.eu/publications/institutional-transformation-gender-mainstreaming-toolkit>
- European Institute for Gender Equality. (2019). *Gender audit.* European Institute for Gender Equality.
https://eige.europa.eu/sites/default/files/documents/mh0218737enn_002_0.pdf
- Flick, U. (Hrsg.). (2021). *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung* (überarbeitete Neuauflage). rowohlt's enzyklopädie.
- Freier, C., Fuchs, S., Kupka, P., Senghaas, M., Dony, E., Fausel, G., Müller, M., & Voit, A. (2019). *Nachhaltige Steuerung für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug: Begleitforschung zum Modellvorhaben „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3“* [IAB-Forschungsbericht]. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2019/fb0419.pdf>
- Frey, R. (2003). *Gender im Mainstreaming. Geschlechtertheorie und -praxis im internationalen Diskurs.* Ulrike Helmer Verlag.
- Frodermann, C., Lietzmann, T., & Wenzig, C. (2021). *Gleichstellungsrelevante Aspekte von Leistungsbezug und Erwerbstätigkeit. Die Bedeutung von Rolleneinstellungen, institutioneller Kinderbetreuung und Aktivierung. BMAS-IAB-Workshop-Reihe: SGB-II-Forschung 2017 – 2020. Workshop 4 „Geschlechtergleichstellung am Arbeitsmarkt“. 21. Juni 2021. Unveröffentlicht.*

- Genderaction. (2019). *Guidelines on Criteria of Good Practice for Strengthening the implementation of ERA Priority 4*. Genderaction. https://genderaction.eu/wp-content/uploads/2019/09/GenderAction_PolicyBriefs_12_GoodPractice4ERA_Priority4.pdf
- Gottschall, K., & Schröder, T. (2013). „Familienlohn“ – Zur Entwicklung einer wirkmächtigen Normierung geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung. *WSI-Mitteilungen*, 3, 161–170.
- Grabka, M. M., Braband, C., & Göbler, K. (2020). *Beschäftigte in Minijobs sind VerliererInnen der coronabedingten Rezession* (DIW-Wochenbericht Nr. 45; S. 842–848). Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).
https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.802041.de/20-45-1.pdf
- Gray, L. M., Wong-Wylie, G., Rempel, G. R., & Cook, K. (2020). Expanding Qualitative Research Interviewing Strategies: Zoom Video Communications. *Qualitative Report*, 25(5), 13.
<https://doi.org/10.46743/2160-3715/2020.4212>
- Grienberger, K., Hohmeyer, K., & Zabel, C. (2021). *Erwerbslose in der Grundsicherung. Welche Faktoren begünstigen die Aufnahme stabiler Beschäftigungsverhältnisse?* [IAB Forum]. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- Gutknecht-Gmeiner, M. (2016). *Genderkompetenz und Genderexpertise von EvaluatorInnen. Profile für die beiden Kompetenzebenen nach Kompetenzbereichen*. AK Gender Mainstreaming der DeGEval.
https://www.degeval.org/fileadmin/users/Arbeitskreise/AK_Gender/Profile_GenderkompetenzGenderexpertise_final.pdf
- Heintze, C. (2015). *Auf der Highroad—Der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem. Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland* (WiSO Diskurs. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik) [FES-Expertise]. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/11337.pdf>
- Henninger, A., & Ostendorf, H. (Hrsg.). (2005). *Die politische Steuerung des Geschlechterregimes. Beiträge zur Theorie politischer Institutionen*. VS Verlag.
- Hieming, B. (2010). Ein unerfülltes Versprechen: Kinderbetreuung als neue soziale Dienstleistung im SGB II. In K. Jaehrling & C. Rudolph (Hrsg.), *Grundsicherung und Geschlecht*.

- Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von „Hartz IV“* (S. 72–86).
Westfälisches Dampfboot.
- Hieming, B., & Schwarzkopf, M. (2010). Alleinerziehende im SGB II: Woran scheitert die Integration in den Arbeitsmarkt? In K. Jaehrling & C. Rudolph (Hrsg.), *Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von „Hartz IV“* (S. 132–146).
Westfälisches Dampfboot.
- Hirschenauer, F. (2013). *Neue Typisierung der Agenturbezirke: Integrationserfolge hängen von regionalen Gegebenheiten ab* (IAB-Kurzbericht Nr. 5). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/158399/1/kb2013-05.pdf>
- Hohmeyer, K., Dengler, K., Knize, V., & Pongratz, T. (2022). Basic income support (BIS) recipients in Germany: Unemployment dynamics during the COVID-19 pandemic. *Zeitschrift für Sozialreform*, 68(1), 28–57.
- Hohmeyer, K., & Hedewig, M. (2022). *Verfügbarkeit von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden mit Kinder unter drei Jahren* (IAB-Forschungsbericht Nr. 7). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). <https://doku.iab.de/forschungsbericht/2022/fb0722.pdf>
- Hohmeyer, K., & Lietzmann, T. (2021). Persistence of welfare receipt and unemployment in Germany. Determinants and duration dependence. *Journal of Social Policy*, 49(2), 299–322.
<https://doi.org/10.1017/S0047279419000242>
- Holst, E., & Wieber, A. (2014). *Bei der Erwerbstätigkeit der Frauen liegt Ostdeutschland vorn* (DIW-Wochenbericht Nr. 40; S. 967–975). Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.483778.de/14-40-5.pdf
- Hubert, A., & Stratigaki, M. (2016). Twenty Years of EU Gender Mainstreaming: Rebirth out of the Ashes? *FEMINA POLITICA*, 25(2), 21–36.
- ISG & steria mummert. (2013). *Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management* (BMAS Forschungsbericht (Endbericht) Nr. 437). Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). https://www.sgb2.info/SharedDocs/Downloads/DE/Service/Studien-Publikationen/2014-02-17-pu-qualitaetssicherung.pdf;jsessionid=D0BA6A453A1A282759CC56EDAAC3DE48?__blob=publicationFile&v=2

- Jaehrling, K. (2009). Gleichstellung und Aktivierung—Wahlverwandtschaft oder Stiefschwestern? In S. Bothfeld, W. Sesselmeier, & C. Bogedan (Hrsg.), *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft. Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III* (S. 147–160). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jaehrling, K. (2010). Alte Routinen, neue Stützen—Zur Stabilisierung von Geschlechterasymmetrien im SGB II. In K. Jaehrling & C. Rudolph (Hrsg.), *Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von „Hartz IV“* (Bd. 14, S. 39–56). Westfälisches Dampfboot. https://www.oth-regensburg.de/fileadmin/user_upload/jaehrling-rudolph_2010.pdf
- Jaehrling, K., & Rudolph, C. (Hrsg.). (2010). *Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von „Hartz IV“* (Bd. 14). Westfälisches Dampfboot.
- Jaehrling, K., & Weinbach, C. (2015). Arbeitsvermittlung zwischen Kunst und Kennziffer: Ermessensspielräume in der Arbeitsverwaltung. *WISO direkt. Analysen und Konzepte zur Wirtschafts- und Sozialpolitik*, 1–3.
- Juncke, D., Brauckmann, J., & Heimer, A. (2018). *Väterreport. Vater sein in Deutschland heute*. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ). <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/127268/2098ed4343ad836b2f0534146ce59028/vaeterreport-2018-data.pdf>
- Kahlert, H. (2005). Beratung zur Emanzipation? Gender Mainstreaming unter dem Vorzeichen von New Public Management. In B. Sauer & U. Behning (Hrsg.), *Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen* (S. 45–62). Campus.
- Kahlert, H. (2019). Geschlechterwissen: Zur Vielfalt epistemischer Perspektiven auf Geschlechterdifferenz und -hierarchie in der sozialen Praxis. In B. Kortendiek, B. Riegraf, & K. Sabisch (Hrsg.), *Handbuch Interdisziplinäre Geschlechterforschung* (S. 179–189). Springer VS.
- Kaltenborn, B., Wielage, N., von Bothmer, A., & Henkel, A. I. (2010). *Zielsteuerung in der Arbeitsverwaltung—Ein europäischer Vergleich* [Endbericht]. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/fb-fb409-arbeitssteuerung.pdf?__blob=publicationFile&v=1

- Kaps, P., Bothfeld, S., Brussig, M., Hofmann, T., & Knuth, M. (2017). *Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik* (Working Paper Nr. 047). Hans-Böckler-Stiftung. https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-006655
- Karl, U. (2010). Gender und die Gruppe der 'U 25'—Zur Rekonstruktion vergeschlechtlicher Kategorisierungsmuster in Gesprächsinteraktionen. In K. Jaehring & C. Rudolph (Hrsg.), *Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von „Hartz IV“* (S. 147–163). Westfälisches Dampfboot.
- Kaschuba, G., & Hösl-Kulike, C. (2014). Gender-Kompetenzen in Koproduktion. *GENDER - Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft*, 6 (1), 9–25.
- Knize, V. (2021). *Warum Frauen seltener sanktioniert werden als Männer* (IAB-Forum, Hrsg.). <https://www.iab-forum.de/warum-frauen-seltener-sanktioniert-werden-als-maenner/>
- Knuth, M. (2018). *Solidarische und sozialinvestive Arbeitsmarktpolitik. Vorschläge des Arbeitskreises Arbeitsmarktpolitik* (Nr. 374; Study). Hans-Böckler-Stiftung. https://www.boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=8005
- Kolbe, C. (2012). Fachkräfte in der Normenfalle: Von widersprüchlichen Anrufungen und deren Bearbeitung im SGB II. *Widersprüche : Zeitschrift für sozialistische Politik im Bildungs-, Gesundheits- und Sozialbereich*, 32 (125), 71–85.
- Kopf, E., & Zabel, C. (2012). Förderung von Frauen im SGB II - Orientierung an alten Rollenbildern? *IAB-Forum*, 01, 38–45. <https://doi.org/10.3278/IFO1201W038>
- Kopf, E., & Zabel, C. (2014). *Active labour market programmes for women with a partner. Challenge or replication of gender roles*. (IAB-Discussion Paper Nr. 6). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). <http://doku.iab.de/discussionpapers/2014/dp0614.pdf>
- Kopf, E., & Zabel, C. (2017). Activating programmes for women with a partner in Germany: Challenge or replication of traditional gender roles. *International Journal of Social Welfare*, 26, 239–253. <https://doi.org/10.1111/ijsw.12249>
- Krell, G., Mückenberger, U., & Tondorf, K. (2011). Gender Mainstreaming: Chancengleichheit (nicht nur) für Politik und Verwaltung. In G. Krell, R. Ortlieb, & B. Sieben (Hrsg.), *Chancengleichheit durch Personalpolitik* (S. 85–104). Springer.

- Kritikos, A. S., Graeber, D., & Seebauer, J. (2021). *Corona-Pandemie drängt Selbstständige vermehrt zur Geschäftsaufgabe – Frauen stärker betroffen* (DIW-Wochenbericht Nr. 69; DIW aktuell). Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW).
https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.821534.de/diw_aktuell_69.pdf
- Kuckartz, U. (2016). *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (3., überarbeitete Auflage). Beltz Juventa.
- Lamnek, S., & Krell, C. (2005). *Qualitative Sozialforschung*. Psychologie Verlags Union.
- Lavrakas, P. J. (2008). *Encyclopedia of Survey Research Methods*. Sage Publications.
<https://dx.doi.org/10.4135/9781412963947>
- Leitner, A. (2007). *Frauenförderung im Wandel. Gender Mainstreaming in der österreichischen Arbeitsmarktpolitik*. Campus.
- Leitner, A., Pirklbauer, S., Walenta, C., & Wroblewski, A. (2007). *Qualitätsentwicklung Gender Mainstreaming. Band 5 – Indikatoren*. EQUAL-Entwicklungspartnerschaft QE GM.
https://www.qe-gm.at/produkte/downloads/qe-gm_Band5_Indikatoren.pdf
- Leitner, S., Ostner, I., & Schratzenstaller, M. (Hrsg.). (2004). *Wohlfahrtsstaat und Geschlechterverhältnis im Umbruch: Was kommt nach dem Ernährermodell?* Springer.
<https://doi.org/10.1007/978-3-663-11874-9>
- Lewalter, S., Geppert, J., & Baer, S. (2009). Leitprinzip Gleichstellung? 10 Jahre Gender Mainstreaming in der deutschen Bundesverwaltung. *GENDER - Zeitschrift für Geschlecht, Kultur und Gesellschaft*, 1(1), 125–139.
- Lietzmann, T., & Wenzig, C. (2017). *Arbeitszeitwünsche und Erwerbstätigkeit von Müttern. Welche Vorstellungen über die Vereinbarkeit von Beruf und Familie bestehen* (IAB-Kurzbericht Nr. 10). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
<https://doku.iab.de/kurzber/2017/kb1017.pdf>
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russel Sage Foundation. <https://doi.org/10.2307/1960475>
- Lutz, H., & Pimminger, I. (2000). *Chancengleichheit zwischen Frauen und Männern in den Maßnahmen für Arbeitslose. Evaluierung der Planung und Umsetzung des Europäischen Sozialfonds 1995-1997* [Endbericht]. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

- (WIFO), L&R Sozialforschung.
http://www.lrsocialresearch.at/files/ChglEvaluierung_ESF_1995_1997_Endbericht.pdf
- Lutz, H., Schratzenstaller, M., Leitner, A., & Laimer, A. (2013). *50% des Budgets der aktiven Arbeitsmarktpolitik für Frauen. Implementierung, Umsetzung und Wirkung des Genderbudgetziels* [Endbericht]. Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Institut für Höhere Studien (IHS).
https://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=46953&mime_type=application/pdf
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken*. Beltz.
- Meß, A. (2015). *Skype als geeignete Alternative in der qualitativen Sozialforschung?* Universität Kassel. <https://kobra.uni-kassel.de/bitstream/handle/123456789/2018031954779/MasterarbeitAnikaMess.pdf?sequence=3&isAllowed=y>
- Meuser, M., & Nagel, U. (2009). Das Experteninterview—Konzeptionelle Grundlagen und methodische Anlage. In S. Pickel, G. Pickel, H.-J. Lauth, & D. Jahn (Hrsg.), *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft* (S. 465–479). VS Verlag für Sozialwissenschaften.
https://doi.org/10.1007/978-3-531-91826-6_23
- Müller, C., & Sander, G. (2005). *Gleichstellungs-Controlling: Das Handbuch für die Arbeitswelt: Bd. Vol. 22*. vdf Hochschulverlag.
- Müller, U. (2020). Geschlecht: Eine immer noch ungewohnte Kategorie in der Organisationssoziologie. In M. Apelt, I. Bode, R. Hasse, U. Meyer, V. V. Groddeck, M. Wilkesmann, & A. Windeler (Hrsg.), *Handbuch Organisationssoziologie* (S. 1–25). Springer.
https://doi.org/10.1007/978-3-658-15953-5_17-1
- Oschmiansky, F. (2010). *Neues Steuerungsmodell und Verwaltungsmodernisierung*. Bundeszentrale für politische Bildung.
<https://www.bpb.de/themen/arbeit/arbeitsmarktpolitik/55048/neues-steuerungsmodell-und-verwaltungsmodernisierung/>
- Palinkas, L. A., Horwitz, S. M., Green, C. A., Wisdom, J. P., Duan, N., & Hoagwood, K. (2015). Purposeful Sampling for Qualitative Data Collection and Analysis in Mixed Method

- Implementation Research. *Administration and Policy in Mental Health and Mental Health Services Research*, 42(5), 533–544. <https://doi.org/10.1007/s10488-013-0528-y>
- Peinl, I., Lohr, K., & Jornitz, K. (2005). *Organisations- und Geschlechtersoziologie. Theoretische Brücken und empirische Einsichten zur Einführung von Gender Mainstreaming in die Verwaltung* (Bd. 56). Karl Dietz Verlag.
- Pfau-Effinger, B. (1999). Defizite der Theoriebildung zu den Grenzen der wohlfahrtsstaatlichen Geschlechterpolitik. In C. Honegger, S. Hradil, & F. Traxler (Hrsg.), *Grenzenlose Gesellschaft? Verhandlungen des Kongresses der deutschen, öster-reichischen und Schweizer Gesellschaft für Soziologie, Teil 1* (S. 203–217). Leske + Budrich.
- Pfau-Effinger, B., & Euler, T. (2014). Wandel der Einstellungen zu Kinderbetreuung und Elternschaft in Europa – Persistenz kultureller Differenzen. *Soziale Welt: Zeitschrift für Sozialwissenschaftliche Forschung und Praxis*, 1, 175–194. https://doi.org/10.5771/9783845255545_179
- Pimminger, I. (2012). *Einführung in die Umsetzung von Gender Mainstreaming*. Agentur für Gleichstellung im ESF. http://www.esf-gleichstellung.de/fileadmin/data/Downloads/GM_Einstieg/gm_gesamt.pdf
- Pimminger, I. (2015). *Existenzsichernde Beschäftigung von Frauen und Männern mit und ohne Migrationshintergrund*. Agentur für Querschnittsziele im ESF. https://www.esf-querschnittsziele.de/fileadmin/DATEN/Publikationen/factsheet_existenzsicherung_301115.pdf
- Pimminger, I. (2019). Gleichheit—Differenz: Die Debatten um Geschlechtergerechtigkeit. In B. Kortendiek, B. Riegraf, & K. Sabisch (Hrsg.), *Handbuch Interdisziplinäre Geschlechterforschung* (S. 45–54). Springer VS.
- Pimminger, I. (2020). *Evaluation der Querschnittsziele im Bundes-ESF 2014-2020* [Teilbericht]. Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik (ISG), Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS). https://www.esf.de/portal/SharedDocs/PDFs/DE/Monitoring_Evaluation/dachevaluation_querschnittsziele.pdf?__blob=publicationFile&v=3

- Pimminger, I. (2022). *Ex ante Evaluation und budget-orientierte Bewertung des Gleichstellungsbeitrags des Deutschen Aufbau- und Resilienzplans*. DIE GRÜNEN/EFA im Europäischen Parlament. <https://extranet.greens-efa-service.eu/public/media/file/1/8100>
- Rainer, H., Auer, W., Bauernschuster, S., Danzer, N., Fichtl, A., Hener, T., Holzner, C., Reinkowski, J., & Werding, M. (2013). Öffentlich geförderte Kinderbetreuung in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf die Arbeitsmarktbeteiligung von Müttern. *ifo Schnelldienst*, 7, 31–40.
- Rat der Europäischen Kommission. (2016). *Schlussfolgerungen des Rates zur Gleichstellung der Geschlechter*. <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/06/16/epsco-conclusions-gender-equality/pdf>
- Reis, C., & Siebenhaar, B. (2015). *Befähigen statt aktivieren: Aktueller Reformbedarf bei Zielsetzung und Aufgabenstellung im SGB II* (WISO Diskurs. Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik) [FES-Expertise]. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/11528.pdf>
- Riegraf, B. (2019). Organisation und Geschlecht: Wie Geschlechterasymmetrien (re)produziert und erklärt werden. In B. Kortendiek, B. Riegraf, & K. Sabisch (Hrsg.), *Handbuch Interdisziplinäre Geschlechterforschung* (S. 1299–1308). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-12500-4_88-1
- Rudolph, C. (2010a). Die Rolle des Staates bei der Regulierung der Privatheit. In K. Jaehrling & C. Rudolph (Hrsg.), *Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von „Hartz IV“* (S. 214–228). Westfälisches Dampfboot.
- Rudolph, C. (2010b). Vergeschlechtlichungsprozesse im SGB II und gleichstellungspolitische Interventionen. In K. Jaehrling & C. Rudolph (Hrsg.), *Grundsicherung und Geschlecht, Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von „Hartz IV“* (S. 57–70). Westfälisches Dampfboot. <https://www.iaq.uni-due.de/aktuell/veroeff/2010/jaehrling02.pdf>
- Rüling, A. (2007). *Jenseits der Traditionalisierungsfallen—Wie Eltern sich Familien- und Erwerbsarbeit teilen*. Campus.

- Saarijärvi, M., & Bratt, E.-L. (2021). When face-to-face interviews are not possible: Tips and tricks for video, telephone, online chat, and email interviews in qualitative research. *European Journal of Cardiovascular Nursing*, 20(4), 392–396. <https://doi.org/10.1093/eurjcn/zvab038>
- Sachweh, P., Speer, A., & Croh-Samberg, O. (2021). Soziokulturelle Polarisierungen und Geschlechterrollenorientierungen in den Mittelschichten. In S. Scherger, R. Abramowski, I. Dingeldey, A. Hokema, & A. Schäfer (Hrsg.), *Geschlechterungleichheiten in Arbeit, Wohlfahrtsstaat und Familie* (S. 458–477). Campus.
- Sander, G., & Müller, C. (o. J.). *Gleichstellungs-Controlling als Veränderungsprozess*. Abgerufen 24. November 2020, von <http://www.gleichstellungs-controlling.org/wp-content/uploads/2015/09/Artikel-Maitagung-HSG-2009.pdf>
- Schmieder, J., & Wrohlich, K. (2020). *Gleichstellungspolitische Antworten auf die Arbeitsmarktwirkungen der COVID-19-Pandemie* (Policy Paper Nr. 154; Politikberatung kompakt). Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW). https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.799680.de/diwkompakt_2020-154.pdf
- Schreier, M. (2014). Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 15(1). <https://doi.org/10.17169/fqs-15.1.2043>
- Schreyögg, F. (2010). *Lehrbrief Gender Controlling: Umsetzung der Gender Mainstreaming Strategie In Controllingverfahren der öffentlichen Verwaltung* [Lehrbrief]. Hochschule für Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg.
- Schütz, H. (2003). *Controlling von Arbeitsverwaltungen im internationalen Vergleich*. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/11134>
- Seebauer, J., Kritikos, A. S., & Graeber, D. (2021). Warum vor allem weibliche Selbstständige Verliererinnen der Covid-19-Krise sind. *DIW Wochenbericht*. https://doi.org/10.18723/DIW_WB:2021-15-3

- Seils, E., & Emmler, H. (2022). *Der untere Entgeltbereich* (Nr. 65; Policy-Brief). Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI).
<https://www.wsi.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-008216>
- Shire, K. A., & Gottfried, H. (2021). Convergence and divergence in public gender regimes: Germany and Japan in national and world regional comparisons. In S. Scherger, R. Abramowski, I. Dingeldey, A. Hokema, & A. Schäfer (Hrsg.), *Geschlechterungleichheiten in Arbeit, Wohlfahrtsstaat und Familie* (S. 85–107). Campus. [https://www.socium.uni-bremen.de/lib/download.php?file=ffd4ae7f7d.pdf&filename=Scherger%20et%20al.\(2021\)Geschlechterungleichheiten%20in%20Arbeit,%20Wohlfahrtsstaat&Familie.pdf](https://www.socium.uni-bremen.de/lib/download.php?file=ffd4ae7f7d.pdf&filename=Scherger%20et%20al.(2021)Geschlechterungleichheiten%20in%20Arbeit,%20Wohlfahrtsstaat&Familie.pdf)
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit. (2022). *Methodische Erläuterungen und Hinweise für die Daten zur Eingliederungsbilanz 2021 nach § 54 SGB II*.
https://statistik.arbeitsagentur.de/DE/Statischer-Content/Statistiken/Themen-im-Fokus/Eingliederungsbilanzen/Generische-Publikationen/Methodische-Hinweise-Eingliederungsbilanz-SGBII.pdf;jsessionid=437F2ECF9ECBB047330052C6B85F3848?__blob=publicationFile&v=12
- Stiegler, B. (2005). Die Kontroversen um Gender Mainstreaming. In B. Sauer & U. Behning (Hrsg.), *Was bewirkt Gender Mainstreaming? Evaluierung durch Policy-Analysen* (S. 29–43). Campus.
- Stockinger, B., & Zabel, C. (2020). *Bewertung der Betreuung und Beratung in den Jobcentern. Leistungsberechtigte bedürfen oft besonderer Unterstützung* (IAB-Kurzbericht Nr. 23; Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb2320.pdf>
- Storr, S., & Schröder, R. (2021). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (2., überarbeitete Auflage). Kohlhammer Verlag.
- Umkehrer, M. (2020). *Wiedereinstieg nach Langzeitarbeitslosigkeit: Welche Arbeitsverhältnisse sind stabil, welche nicht?* (IAB-Kurzbericht Nr. 15). Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). <https://doku.iab.de/kurzber/2020/kb1520.pdf>
- Verloo, M. (2005). Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality. *Social Politics*, 344–365. <https://doi.org/10.1093/sp/jxi019>

- Walby, S. (2005). Gender Mainstreaming: Productive tensions in theory and practice. *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*, 12 (3), 321–343.
<https://doi.org/10.1093/sp/jxi018>
- Weinkopf, C., Brand, O., Hieming, B., Jaehrling, K., Rudolph, C., Wagner, A., & Worthmann, G. (2009). *Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht*. Institut Arbeit und Qualifikation, Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt, GendA Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg. https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/forschungsbericht-f396.pdf;jsessionid=7B9BA3499FCBD43BF71261B9F5BE7DD8.delivery1-replication?__blob=publicationFile&v=1
- Wenham, C. (2020). *The gendered impact of the COVID-19 crisis and post-crisis period* [Study requested by the FEMM committee]. Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs of the European Parliament.
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658227/IPOL_STU\(2020\)658227_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/658227/IPOL_STU(2020)658227_EN.pdf)
- Witzel, A. (2000). Das problemzentrierte Interview. *Forum Qualitative Sozialforschung*, 1(1), Art. 1.
<https://doi.org/10.17169/fqs-1.1.1132>
- Worthmann, G. (2010). Erwerbsintegration von Frauen im SGB II - Kurzfristige Strategien statt Gleichstellung. In K. Jaehrling & C. Rudolph (Hrsg.), *Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von „Hartz IV“* (S. 102–116). Westfälisches Dampfboot.
- Wroblewski, A. (2017). Gender-Indikatoren in der Wissensbilanz—Grundlage für ein Gleichstellungsmonitoring oder Datenfriedhof? In A. Wroblewski, U. Kelle, & F. Reith (Hrsg.), *Gleichstellung messbar machen. Grundlagen und Anwendungen von Gender- und Gleichstellungsindikatoren* (S. 171–189). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-658-13237-8_9

- Wroblewski, A. (Hrsg.). (2019). *Implementierung von Gleichstellungszielen in wirkungsorientierten Steuerungsprozessen: Aktuelle Beispiele und Umsetzungserfahrungen* (Bd. 7). Institut für Höhere Studien (IHS).
- Wroblewski, A. (2021). Reflexive Gleichstellungspolitik zur Auflösung des Gleichstellungsparadox. In A. Wroblewski & A. Schmidt (Hrsg.), *Gleichstellungspolitiken revisted. Zeitgemäße Gleichstellungspolitik an der Schnittstelle zwischen Politik, Theorie und Praxis* (S. 43–57). Springer VS. https://doi.org/10.1007/978-3-658-35846-4_3
- Wroblewski, A., Kelle, U., & Reith, F. (Hrsg.). (2017). *Gleichstellung messbar machen. Grundlagen und Anwendungen von Gender- und Gleichstellungsindikatoren*. Springer.
- Zucco, A., & Lott, Y. (2021). *Stand der Gleichstellung. Ein Jahr mit Corona* (WSI-Report Nr. 64). Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung (WSI). https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_report_64_2021.pdf

Anhang

A.1 Generalleitfaden für die explorativen Interviews¹⁶⁴

Vorbemerkung: Interviewer*innenhinweise sind kursiv in eckigen Klammern gesetzt – dies sind Hinweise für Nachfragen.

1. Einstiegsfrage

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Erkenntnis- interesse | Einblick in die Rolle der Interviewperson im Zielsteuerungssystem, in Handlungsmöglichkeiten zur Gleichstellung sowie des Ausschnitts des Zielsteuerungssystems, den die Interviewperson überblicken kann (<i>dient auch als Grundlage für die Wahl der Interviewschwerpunkte/Nachfragen</i>). | B | M | A | S | B | A | R | D | A | A | g | E | B | L | z | k | T | K | o | z | k | T | K | s | p | V |
| | | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Zeitliche Orientierung | Etwa 5 Minuten | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Erzählanreiz | Bitte umreißen Sie kurz, in welche Prozesse Sie im Rahmen des bundesweiten Zielsteuerungssystems im SGB II Einblick haben bzw. in welche Sie direkt involviert sind. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| Merkposten für mögliche Rückfragen zu 1. „Einstiegsfrage“ | |
|---|-----------------------------|
| Merkposten nur im zkT-Strang | Merkposten nur im gE-Strang |
| <input type="checkbox"/> Rolle/Funktion und eigene Handlungsmöglichkeiten hinsichtlich Gleichstellung | |

2. Zielsteuerungssystem allgemein

| | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|--|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Erkenntnis- interesse | Verständnis der Interviewperson vom Zielsteuerungssystem (Was wird darunter verstanden; was gehört alles dazu; wer ist beteiligt und mit welchen Machtressourcen; was soll erreicht werden?) | B | M | A | S | B | A | R | D | A | A | g | E | B | L | z | k | T | K | o | z | k | T | K | s | p | V |
| | | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Zeitliche Orientierung | Etwa 15 bis 20 Minuten | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Erzählanreize | Bitte erläutern Sie, wie das bundesweite Zielsteuerungssystem im SGB II nach Ihrer Erfahrung praktisch funktioniert, was Ihrer Kenntnis nach gut läuft und welche Schwierigkeiten ggf. bestehen. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| Merkposten für mögliche Rückfragen zu 2. „Zielsteuerungssystem allgemein“ | |
|---|--|
| Merkposten nur im zkT-Strang | Merkposten nur im gE-Strang |
| <input type="checkbox"/> Funktionsweise der bundesweiten Zielsteuerung einschl. Einschätzungen, was gut/weniger gut funktioniert | |
| <input type="checkbox"/> Wer hat welche Einflussmöglichkeiten auf die bundesweite Zielsteuerung (<i>innerhalb der eigenen Einrichtung sowie zwischen der eigenen Einrichtung und anderen Einrichtungen</i>): Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen wie bspw. die Festlegung von Zielen bzw. Schwerpunkten | |
| <input type="checkbox"/> Akzeptanz der bundesweiten Zielsteuerung durch die Jobcenter und Relevanz dieser für die Jobcenter | |
| <input type="checkbox"/> Stellenwert, Verhältnis und Priorisierung der unterschiedlichen „Zieldimensionen“ innerhalb der bundesweiten Zielsteuerung: <ul style="list-style-type: none"> - gesetzliche Ziele (mit Kennziffern, Ergänzungsgrößen und Monitoringgrößen) - bundesweite Schwerpunkte - landesspezifische Ziele und Schwerpunkte | <input type="checkbox"/> Stellenwert, Verhältnis und Priorisierung der unterschiedlichen „Zieldimensionen“ innerhalb der bundesweiten Zielsteuerung: <ul style="list-style-type: none"> - gesetzliche Ziele (mit Kennziffern, Ergänzungsgrößen und Monitoringgrößen) - bundesweite Schwerpunkte und - operative Schwerpunkte (=BA-Schwerpunkte) |

¹⁶⁴ In den Spalten der Tabellen ist ersichtlich, für welche Interviewpersonen die jeweilige Frage vorgesehen war. BMAS: Interviewpersonen aus dem BMAS; BA: Interviewpersonen aus der Zentrale der BA; RD: Interviewpersonen aus der ausgewählten RD; AA: Interviewpersonen aus der ausgewählten Agentur für Arbeit; gE: Interviewpersonen aus der ausgewählten gE; BL: Interviewpersonen aus dem zuständigen Ministerium des ausgewählten Bundeslands; zkT: Interviewpersonen aus der ausgewählten zkT; Ko zkT: Interviewperson aus der ausgewählten Kommune der zkT; KspV: Interviewperson eines kommunalen Spitzenverbands.

| Merkposten für mögliche Rückfragen zu 2. „Zielsteuerungssystem allgemein“ | |
|---|--|
| Merkposten nur im zkT-Strang | Merkposten nur im gE-Strang |
| <input type="checkbox"/> Stellenwert des bundesweiten Zielsteuerungssystems im Vergleich zu landespolitischen Zielen der Arbeitsmarktpolitik | <input type="checkbox"/> Stellenwert des bundesweiten Zielsteuerungssystems im Vergleich zu [„BA-internen“] Zielen der BA |
| <input type="checkbox"/> Intendierte Handlungsrelevanz der bundesweiten Zielsteuerung im Vermittlungsprozess (von welchem gesetzlichen Ziel bzw. welcher Kennziffer, Ergänzungsgröße und Monitoringgröße und von welchem der bundesweiten Schwerpunkte erwartet die Interviewperson, dass sich dies im Vermittlungshandeln manifestiert?) | |
| <input type="checkbox"/> Verhältnis von Vorgaben aus der Zielsteuerung (Zielvereinbarung) und weiteren Vorgaben (anders als in den vorangehenden Merkposten geht es hier um außerhalb der in den vorangehenden Merkposten benannten Zieldimensionen stehende Einflussfaktoren, wie z. B. interne Arbeitsanweisungen (die sich potenziell ebenfalls auf das Vermittlungshandeln vor Ort auswirken können)) | |
| <input type="checkbox"/> Existenz zkT-spezifischer Zusatzziele/Schwerpunkte („lokale Ziele“ der zkT) und Prozess ihrer Entstehung (Wie und warum kommen diese zustande? Wer ist am Prozess beteiligt?) | <input type="checkbox"/> Prozess der Entstehung lokaler gE-Ziele (Wie und warum kommen diese zustande? Wer ist am Prozess beteiligt?) |
| <input type="checkbox"/> Existenz und Relevanz von Zielvereinbarungen zwischen zkT und Kommune | <input type="checkbox"/> Formale und informelle Rolle der Kommunen im Prozess der Zielaushandlung, Zielfestsetzung und -nachhaltung zwischen gE und AA |
| <input type="checkbox"/> Unerwünschte Effekte des Zielsteuerungssystems | |
| <input type="checkbox"/> Veränderungen durch COVID-19-Pandemie in Bezug auf Akzeptanz und Bedeutung des Zielsteuerungssystems für die Jobcenter | |
| <input type="checkbox"/> Bewertung des bestehenden Zielsteuerungssystems (Stärken/Schwächen) und Alternativen hierzu | |

3. Steuerung des gleichstellungspolitischen Ziels auf den jeweiligen Ebenen

| Erkenntnis- interesse | Wie wird das gleichstellungspolitische Ziel des SGB II im Zielsteuerungsprozess gesteuert? | B | M | A | R | A | g | B | K | K |
|---------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | S | A | D | A | E | L | z | o | a |
| | | • | • | • | • | • | • | • | • | • |
| Zeitliche Orientierung | Etwa 15 bis 20 Minuten | | | | | | | | | |
| Erzählanreiz | <p>Wie Sie wissen, ist im SGB II ein gleichstellungspolitisches Ziel verankert. Dort findet sich folgende Formulierung: „Die Leistungen der Grundsicherung sind insbesondere darauf auszurichten, dass [...] 3. geschlechtsspezifischen Nachteilen von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten entgegengewirkt wird (§ 1 Abs. 2, Satz 4 SGB II). [...] Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen (§ 1 Abs. 2 Satz 3 SGB II).“</p> <p>Im Rahmen der bundesweiten Zielsteuerung wurde dabei Gleichstellung als bundesweiter Schwerpunkt zwischen Bund, Ländern und BA vereinbart.</p> <p>Welches Gewicht hat die Gleichstellung von Frauen und Männern im bundesweiten Zielsteuerungssystem? Bitte erläutern Sie möglichst konkret, wie Ihrer Kenntnis nach Gleichstellung in den Abläufen und Prozessen im Rahmen des bundesweiten Zielsteuerungssystems (Aushandlung, Zielvereinbarung, Nachhaltung) verankert ist.</p> | | | | | | | | | |

| Merkposten für mögliche Rückfragen zu 3. „Steuerung des gleichstellungspolitischen Ziels auf den jeweiligen Ebenen“ | |
|--|---|
| Merkposten im zKT-Strang | Merkposten im gE-Strang |
| <input type="checkbox"/> Stärke der Verankerung von Gleichstellung im Zielsteuerungssystem und Kriterien, die die Interviewperson ihrer Einschätzung zugrunde legt, d. h. woran macht die Interviewperson selbst fest, ob Gleichstellung im Zielsteuerungssystem stark oder schwach verankert ist? | |
| <input type="checkbox"/> Einschätzungen zum Engagement der unterschiedlichen Ebenen für Gleichstellung einschl. deren Bedeutung als Impulsgebende/Treiber*innen für Gleichstellung | |
| <input type="checkbox"/> Gründe dafür, warum Gleichstellung nach Einschätzung der Interviewperson stark oder nicht stark im Zielsteuerungssystem verankert ist und Ansatzpunkte, um dies bei Bedarf zu ändern | |
| <input type="checkbox"/> Auswirkungen der Corona-Pandemie: Veränderung des Gewichts von Gleichstellung im Zielsteuerungssystem? Insbesondere interessiert hier, ob aktuell (Jahr 2021) wieder „Normalität“ in die Zielsteuerungsprozesse eingekehrt ist, oder ob man sich noch im „Krisenmodus“ bewegt (-> Hintergrund: Analyse der ZV in der Fläche für 2021 oder 2019) | |
| <input type="checkbox"/> Stellenwert des bundesweiten Schwerpunkts Gleichstellung (ggü. gesetzlichen Zielen, anderen bundesweiten Schwerpunkten, landesbezogenen Zielen/Schwerpunkten) (übergreifende Einschätzung der Interviewperson) | <input type="checkbox"/> Stellenwert des operativen Schwerpunkts des BA-Vorstands zu Gleichstellung (ggü. gesetzlichen Zielen und weiteren operativen Schwerpunkten des BA-Vorstands) |
| <input type="checkbox"/> Bedeutung des bundesweiten Schwerpunkts Gleichstellung für die Zielvereinbarungen, <ul style="list-style-type: none"> - die zwischen BMAS und jedem Land abgeschlossen werden - die zwischen Land und zKT abgeschlossen werden | <input type="checkbox"/> Bedeutung des operativen Schwerpunkts des BA-Vorstands zu Gleichstellung für die JC-Zielvereinbarung |
| <input type="checkbox"/> Gründe für das Setzen gleichstellungsfördernder Impulse (innerhalb und außerhalb des Zielsteuerungssystems, z. B. aufgrund der personellen Zuständigkeit/en, individuellem Engagement/Interesse etc.) | |
| <input type="checkbox"/> Grundlagen der Thematisierung von Gleichstellung (z. B. Faktenblatt Gleichstellung, sonstige) | |
| <input type="checkbox"/> Gründe dafür, dass Gleichstellung bislang nicht explizites Ziel der Zielsteuerung (analog der drei gesetzlichen Ziele, zu denen die Kennziffern K1 bis K3 gehören) ist | |

4. Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern

| | | | | | | | | | | |
|---------------------------|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Erkenntnis- interesse | Verständnis über die praktische Relevanz und Umsetzung des gleichstellungspolitischen Auftrags in den Jobcentern. | B | B | R | A | g | B | Z | K | K |
| | | M | A | D | A | E | L | K | P | V |
| | | | | | | • | • | • | • | |
| Zeitliche Orientierung | Etwa 10 Minuten | | | | | | | | | |
| Erzählanreiz | Können Sie bitte beschreiben, wie der gleichstellungspolitische Auftrag in den Jobcentern umgesetzt wird? | | | | | | | | | |

| Merkposten für mögliche Rückfragen zu 4. „Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern“ | |
|---|-------------------------|
| Merkposten im zKT-Strang | Merkposten im gE-Strang |
| <input type="checkbox"/> Welche Bedeutung hat der gleichstellungspolitische Auftrag in der Geschäftspolitik der JC? | |
| <input type="checkbox"/> Welche Impulse gehen (im Hinblick auf die Umsetzung des glst.pol. Auftrags) von der Zielsteuerung aus? | |

| |
|---|
| <input type="checkbox"/> Gründe für Vorhandensein oder Nichtvorhandensein von expliziten Gleichstellungszielen in den Jobcentern |
| <input type="checkbox"/> Prozesse mit denen in den Jobcentern gewährleistet wird, dass Gleichstellung umgesetzt wird |
| <input type="checkbox"/> Mechanismen zur Erreichung gleichstellungsbezogener Ziele in den Jobcentern (z. B. strukturelle und personelle Verankerung, Maßnahmenpolitik, Fortbildung der Fachkräfte u. ä.) |
| <input type="checkbox"/> Einflussfaktoren auf die Erreichung von gleichstellungsbezogenen Zielen in den Jobcentern (z. B. interne oder externe) |
| <input type="checkbox"/> Bedeutung von Handreichungen, Checklisten etc. (z.B. Faktenblatt Gleichstellung; Broschüre „Gleichstellungsorientierte Geschäftspolitik im Jobcenter“) des Bundes und des Landes |
| <input type="checkbox"/> Bedeutung von Schulungen und regelmäßigen Gesprächen in den Jobcentern zur Umsetzung von Gleichstellung |
| <input type="checkbox"/> Unterschiede zwischen den Jobcentern bei der Umsetzung von Gleichstellung |

5. Bandbreite des Verwaltungshandelns in den Jobcentern

| | | | | | | | | | | |
|------------------------|---|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|----------------------------|------------------|
| Erkenntnisinteresse | Hinweise zu gleichstellungsrelevantem Verwaltungshandeln in den JC; Bandbreite des Vorhandenen (Antworten sollen das Forschungsteam bei der Bestimmung endogener Variablen für die Stichprobenziehung unterstützen) | B M A S | B A | R D | A A | g E | B L | Z K T | K o z i l t | K i p v |
| Zeitliche Orientierung | Etwa 10 Minuten | | | | | | | | | |
| Erzählanreiz | Wenn Sie die Jobcenter anhand der Verankerung von Gleichstellung in der Organisation typisieren müssten: Wonach unterscheiden sich die JC und warum ist das so? | | | | | | | | | |

| | | | | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Merkposten für mögliche Rückfragen zu 5. „Bandbreite des Verwaltungshandelns in den Jobcentern“ | | | | | | | | | | |
| zkT- und gE-Strang | | | | | | | | | | |
| <input type="checkbox"/> Verantwortlichkeiten, z. B. Rolle und Stellenumfang BCA (personelle Verankerung/Verortung von Gleichstellung) <input type="checkbox"/> Fortbildungs-/Schulungsaktivitäten für die MA zu Gender/Gleichstellung <input type="checkbox"/> Engagement der Geschäftsführung für das Thema Gleichstellung <input type="checkbox"/> Einsatz AMP/Eingliederungstitel <input type="checkbox"/> Relevanz in unterschiedlichen Organisationseinheiten (z. B. Neukund*innen, Bestandskund*innen, AG-Kund*innen, U25 usw.) <input type="checkbox"/> Kooperation des Jobcenters mit Einrichtungen zur Förderung der Gleichstellung <input type="checkbox"/> Auswirkungen COVID-19-Pandemie auf Verwaltungshandeln (bis zum Interviewzeitpunkt und in Zukunft) | | | | | | | | | | |

6. Nachhaltungsprozesse

| | | | | | | | | | | |
|------------------------|--|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|----------------------------|------------------|
| Erkenntnisinteresse | Prozesse der Zielnachhaltung und die bei der Bewertung der Zielerreichung bestimmenden Faktoren | B M A S | B A | R D | A A | g E | B L | Z K T | K o z i l t | K i p v |
| Zeitliche Orientierung | Etwa 10 Minuten | | | | | | | | | |
| Erzählanreiz | Bitte beschreiben Sie die Bedeutung des Zielnachhaltungsprozess für die Zielsteuerung und insbesondere für den Schwerpunkt Gleichstellung. | | | | | | | | | |

| Merkposten für mögliche Rückfragen zu 6. „Nachhaltungsprozesse“ | |
|--|---|
| Merkposten im zKT-Strang | Merkposten im gE-Strang |
| <input type="checkbox"/> Der Zielnachhaltung zugrundeliegende Informationen (Hinweis für die Interviewer*innen: Diese Frage ist vor allem für die Ebenen unterhalb BMAS und Länder relevant!) | |
| <input type="checkbox"/> Bedeutung von Gleichstellung in der Zielnachhaltung (z. B. Existenz von Verfahren, Formaten, Mechanismen, mit denen gewährleistet wird, dass in der Zielnachhaltung Gleichstellung thematisiert wird) und hierfür genutzte Informationsgrundlagen (z. B. Faktenblatt Gleichstellung, sonstige) | |
| <input type="checkbox"/> Formate, Verfahren und Prozesse der Zielnachhaltung zwischen zKTn und Ländern | <input type="checkbox"/> Ablauf Nachhaltung auf BA-Ebenen (BA-RD, RD-AA, AA-gE): Formate, Turnus, Beteiligte, ... |
| <input type="checkbox"/> Nachhaltung der Entwicklungen und Kommunikation der Fortschritte beim bundesweiten Schwerpunkt Gleichstellung (auf Landesebene auch Gleichstellungspolitisches Ziel genannt) vom Land gegenüber zKT | <input type="checkbox"/> Nachhaltung der Entwicklungen und Kommunikation der Fortschritte beim operativen Schwerpunkt des BA-Vorstands zu Gleichstellung von RD gegenüber der AA und von AA gegenüber gE |
| <input type="checkbox"/> Operative Folgen und Strategien bei einer Zielverfehlung | |
| <input type="checkbox"/> (Systematische) Vorkehrungen zur strukturellen oder personellen Verankerung von Gleichstellungsaspekten bei der Nachhaltung der Ziele (z. B. Beteiligung von BCA) | |
| <input type="checkbox"/> Bedeutung der Frauenzielförderquote als Teil der Zielnachhaltung | |
| <input type="checkbox"/> Anreizmechanismen zur Zielerreichung und Konsequenzen bei Zielverfehlungen | |
| <input type="checkbox"/> Unterschiede in der Zielnachhaltung zwischen den Jobcentern und Erklärungen/Gründe für diese Unterschiede | |

7. BA-/gE-spezifische Fragen (nur BA-Strang)

| | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|---|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|----------------------------|------------------|
| Erkenntnisinteresse | Rolle/Funktionen LEDi bei Zielsteuerung und Bedeutung für die Gleichstellung; Form der Zielvereinbarungen innerhalb der BA-Kaskade | B M A S | B A | R D | A A | g E | B L | Z K T | K o z l l t | K s p v |
| Zeitliche Orientierung | Etwa 5 bis 10 Minuten | | | | | | | | | |
| Erzählanreiz | Bitte versuchen Sie mir als Außenstehende*r*m LEDi und dessen Bedeutung in der BA-Welt zu erklären. Welche Rolle spielt LEDi für die Zielsteuerung innerhalb der BA? Welche Rolle spielt LEDi für die Gleichstellung? | | | | | | | | | |

| Merkposten für mögliche Rückfragen zu 7. BA-/gE-spezifische Fragen (nur BA-Strang) | |
|---|--|
| Nur gE-Strang | |
| <input type="checkbox"/> Bedeutung von LEDi und ggf. auch anderer Dokumente/Instrumente für Steuerung und Nachhaltung | |
| <input type="checkbox"/> Struktur/Form der ZV in LEDi | |
| <input type="checkbox"/> Relevanz von Übersteuerungsimpulsen in LEDi | |
| <input type="checkbox"/> Relevanz der drei gesetzlichen Ziele, des operativen Schwerpunkts des BA-Vorstands zu Gleichstellung und der lokalen Ziele für die individuelle Leistungsbeurteilung der gE-GF mittels LEDi | |

8. Veränderungsmöglichkeiten (optional auch für lokale Ebene)

| | | | | | | | | | | |
|----------------------------|---|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|----------------------------|------------------|
| Erkenntnisinteresse | Schwachstellen der Zielsteuerung (insbes. in Bezug auf Gleichstellung), Möglichkeiten der und Verfahren zur Anpassung der Zielsteuerung | B M A S | B A | R D | A A | g E | B L | Z K T | K o z l l t | K s p v |
|----------------------------|---|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------|----------------------------|------------------|

| | |
|-------------------------------|--|
| | ● ● ● ● ● ● ● ● |
| Zeitliche Orientierung | Etwa 10 Minuten |
| Erzählanreiz | Wie könnte Ihrer Einschätzung nach Gleichstellung effektiver als bisher im Zielsteuerungssystem und in der Zielsteuerung verankert werden, so dass stärkere Impulse für das Vermittlungshandeln (einschl. der Förderung, z. B. beim Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente) hinsichtlich der Gleichstellung von Frauen und Männern entstehen? |

| | |
|--|--|
| Merkposten für mögliche Rückfragen für 8. „Veränderungsmöglichkeiten“ | |
| zKT- und gE-Strang | |
| <input type="checkbox"/> Identifikation von Hemmnissen/förderlichen Faktoren für (a) die Verankerung von Gleichstellungszielen, (b) die Umsetzung gleichstellungsfördernder Strukturen und Maßnahmen und (c) die Erreichung von Gleichstellungsergebnissen im aktuellen Zielsteuerungssystem <input type="checkbox"/> Vorschläge zur Anpassung des Zielsteuerungssystems zur Erreichung von mehr Gleichstellung <input type="checkbox"/> Verfahren zur Änderung oder Ergänzung von Zielen, Kennzahlen und/oder Ergänzungsgrößen <input type="checkbox"/> In eine evtl. Anpassung des Zielsteuerungssystems einzubindende Akteure <input type="checkbox"/> Alternative Steuerungsansätze zur Erreichung von mehr Gleichstellung | |

A.2 E-Mail-Abfrage für die Fallstudienauswahl



Fragebogen zur Auswahl der Fallstudienstandorte im Forschungsprojekt
 „Gleichstellungsimpulse im SGB II Zielsteuerungssystem“

Name des Jobcenters

Träger- Nummer

1. Welche der folgenden Monitoring-Instrumente werden in Ihrem Jobcenter verwendet für strategische Planungen in Bezug auf die Umsetzung von Gleichstellungszielen? *Mehrfachnennungen möglich*

- Faktenblatt Gleichstellung
 Gendercheck der Bundesagentur für Arbeit
 Ein ähnliches Instrument, und zwar
 Kein spezifisches Monitoring-Instrument

2. Gibt es in Ihrem Jobcenter einen oder mehrere Arbeitskreise bestehend aus BCA, Teamleitungen, Vermittlungsfachkräften und/oder Fallmanager*innen zum Thema Gleichstellung? (z.B. zur Förderung von Frauen allgemein, zur Förderung von Alleinerziehenden o.Ä.)

- Ja, und zwar
 Nein

3. Wird im Rahmen von allgemeinen Hospitationen von Führungskräften bei Vermittlungsfachkräften die Umsetzung von Gleichstellung in Beratung und Vermittlung erfasst?

- Ja
 Nein

4. Wird auf Ebene der Teams im Bereich der Beratung und Vermittlung ermittelt, welche Integrationsquoten für Frauen und Männer erzielt wurden, um die Umsetzung von Gleichstellung nachzuhalten?

- Ja
 Nein

5. Welcher Anteil Ihrer Mitarbeiter*innen nimmt regelmäßig, d.h. mindestens alle 24 Monate, an einer Schulung zur Förderung von Genderkompetenz teil?

(Hinweis: als Schulung wird eine Veranstaltung zur Wissensvermittlung von min. 2 Stunden Dauer verstanden.)

% der Führungskräfte
 % der Vermittlungsfachkräfte

- Schulungen von Mitarbeiter*innen zum Thema Genderkompetenz finden nicht min. alle 24 Monate statt.



·defacto·

6. Welchen Stellenumfang (Anteil von VZÄ) hat die/der BCA in Ihrem Jobcenter für die Ausübung ihrer gleichstellungsbezogenen Aufgaben als BCA?

% einer VZÄ Stelle

7. Welche Aufgaben soll die/der BCA in Ihrem Jobcenter nach Ihren Vorstellungen schwerpunktmäßig wahrnehmen?

- JC-interne Aufgaben (z.B. Begleitung interner Prozesse, Maßnahmenplanung)
- JC-externe Aufgaben (z.B. Netzwerkarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Vertretung des JC in kommunalen Gremien)

8. Welche weitere Funktion übt die/der BCA in Ihrem Jobcenter zusätzlich zur Stelle als BCA aus?

Mehrfachnennungen möglich

- Bereichsleitung
- Teamleitung
- Vermittlungsfachkraft
- Sonstige, und zwar
- Keine weitere Stelle

9. Wie regelmäßig nimmt die/der BCA in Ihrem Jobcenter an Teambesprechungen zwischen Teamleitung und Vermittlungsfachkräften/Fallmanager*innen teil?

- Die/der BCA nimmt an jeder Teambesprechung teil.
- Die/der BCA nimmt an jeder 2. bis 4. Teambesprechung teil.
- Die/der BCA nimmt an weniger als jeder 4. Teambesprechung teil.
- Die/der BCA nimmt generell nicht an Teambesprechung teil.

10. Gibt es in Ihrem Jobcenter im Bereich Beratung und Vermittlung dauerhafte Teams aus Vermittlungsfachkräften und/oder Fallmanager*innen („Sonderteams“), die sich besonders der Förderung von Frauen, Alleinerziehenden oder Bedarfsgemeinschaften mit Kindern widmen?

(Hinweis: nicht gemeint sind hier Teams im Rahmen von ESF-geförderten Projekten)

- Ja, und zwar
- Nein

11. Ist Ihr Jobcenter bereit, im Zeitraum November 2021 bis Mai 2022 an einer Fallstudie des Forschungsprojekts teilzunehmen?

(Hinweis: Die Fallstudie sieht u.a. Interviews mit der Geschäftsführung und Vermittlungsfachkräften, sowie teilnehmende Beobachtungen von Beratungs- und Vermittlungsgesprächen vor.)

- Ja
- Vielleicht
- Nein

Bitte senden Sie den ausgefüllten Fragebogen bis xx.09.2021 per E-Mail an:

vorname.nachname@iaw.edu

Fragen zum Inhalt richten Sie bitte an Frau xxxx xxxxx (07071-98 96 xx).

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

A.3 Generalleitfaden der Fallstudieninterviews¹⁶⁵

Vorbemerkung: Interviewer*innenhinweise sind kursiv in eckigen Klammern gesetzt – dies sind Hinweise für Nachfragen.

0. Einstiegsfrage

| 0. | Einstiegsfrage | GF | BL | TL | IFK/FM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|-----|---|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|
| 0.1 | Bitte stellen Sie Ihr Aufgabengebiet als [Funktion] des JC [bzw. der Agentur/Kommune/Institution] kurz vor. Seit wann arbeiten Sie in dieser Position? | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • |
| 0.2 | Bitte beschreiben Sie, wie Ihre Zusammenarbeit mit dem Jobcenter [Name des Jobcenters] konkret abläuft oder welche Kontakte oder Berührungspunkte Sie mit dem Jobcenter haben. <ul style="list-style-type: none"> Welche Themen sind für Sie bei der Zusammenarbeit mit dem Jobcenter besonders relevant? [z.B. nachhaltige Integrationen] | | | | | | | | | | • |
| 0.3 | Inwiefern gibt es bei der Zusammenarbeit mit dem Jobcenter [Name des Jobcenters] Berührungspunkte zu dem Thema Gleichstellung? <ul style="list-style-type: none"> Haben Sie schon einmal mit einer mit einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter des JC über das Thema Gleichstellung gesprochen? Falls ja, um was ging es dabei? Haben Sie vom Jobcenter Anregungen im Hinblick auf gleichstellungsorientiertes Handeln erhalten oder gab es diesbezüglich Absprachen zwischen Ihnen und dem JC? | | | | | | | | | | • |

1. Steuerung des JC - allgemein

| 1. | Steuerung des JC - allgemein | GF | BL | TL | IFK/FM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|------|--|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|
| 1.1 | Woran richten Sie Ihre Arbeit als GF/Führungskraft des JC aus? Was sind die wesentlichen Eckpfeiler, nach denen Sie Ihre Entscheidungen fällen und die Ihre Handlungen als Führungskraft leiten? / SO: Haben Sie Einblick darin, wie das Jobcenter gesteuert wird? Wenn ja: Woran richten die Führungskräfte ihre Arbeit aus? <i>[Bei Rückfragen, was mit der Frage gemeint ist oder wenn die IP keine Antwort auf die Frage weiß, können folgende Beispiele genannt werden:</i> <ul style="list-style-type: none"> - Gesetz (sprich SGB II) (-> Nachfrage: Welche gesetzl. Ziele genau?) - Indikatoren/quantifizierte Kennzahlen - regionale Rahmenbedingungen, wie z.B. Branchenstruktur <i>Nachfrage, falls Zielsteuerungssystem/Zielvereinbarung (und dessen Stellenwert) nicht genannt oder erläutert wird: Welchen Stellenwert hat das bundesweite Zielsteuerungssystem für die Steuerung des JC?</i> | • | • | • | | • | | | | • | • |
| 1.2a | Inwiefern werden die Ziele des JC, die in der Zielvereinbarung mit der Agentur [gE] dem Land [zkt] vereinbart wurden, im JC kommuniziert? <ul style="list-style-type: none"> An welche Mitarbeitenden werden diese Ziele kommuniziert? In welcher Form werden diese Ziele kommuniziert? Inwiefern werden unterjährig die aktuellen Ist-Stände im JC kommuniziert? | • | • | | | | | | | | |

¹⁶⁵ In den Spalten der Tabellen ist ersichtlich, für welche Interviewpersonen die jeweilige Frage vorgesehen war. GF: Geschäftsführung bzw. Amtsleitung des Jobcenters, BL: Bereichsleitung bzw. Ressort-/Sachgebietsleitung, TL: Teamleitung, IFK/FM: Integrationsfachkraft bzw. Fallmanager*in, BCA: Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt, AG-S: Fachkraft Arbeitgeber-Service/Arbeitgeberzusammenarbeit, CF: Controlling und Finanzen, AA: Agentur für Arbeit, KO: Kommune, SO: Sonstige Akteure, bspw. Bildungs-/Maßnahmen-Träger.

| 1. | Steuerung des JC - allgemein | GF | BL | TL | IFK/FM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO | |
|----|---|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|---|
| 1a | <p>Sind Ihnen die Ziele des JC, die in der Zielvereinbarung mit der Agentur/dem Land vereinbart wurden, bekannt? / SO: Welche Ziele und Schwerpunkte verfolgt das Jobcenter [Name des Jobcenters] Ihres Wissens oder Ihrer Wahrnehmung nach?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wenn ja: • Auf welchem Wege haben Sie davon Kenntnis erhalten? • Ist Ihnen auch bekannt, wo das JC (TL/IFK/FM): und Ihr Team) aktuell in Bezug auf die Zielerreichung steht? Falls ja: Wer informiert Sie darüber? • Wenn nein: Welche Ziele des Jobcenters sind Ihnen bekannt? <p>TL:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche Bedeutung haben die Zielvorgaben für die Arbeit in Ihrem Team? • Wie gehen Sie damit um, wenn die Zielvorgaben in Ihrem Team nicht erreicht werden? <p>IFK/FM/AG-S:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Welche Rolle spielen die Zielvorgaben für Ihre konkrete operative Arbeit? [bspw. Umgang mit Mehrpersonen-BG, Maßnahmen...] → (IFK/FM: Bitte erläutern Sie dies anhand konkreter Beispiele aus Ihrer täglichen Praxis). • Was treibt Sie an, bestimmte Ziele zu erreichen? • Wie wird seitens der Teamleitung damit umgegangen, wenn Zielvorgaben in Ihrem Team nicht erreicht werden? <p>SO:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Was ist Ihrer Wahrnehmung nach prioritär für das JC? (bspw. schnelle Integrationen oder möglichst bedarfsdeckende, nachhaltige Integrationen) • Woran machen Sie Ihre Einschätzung fest? | | | | • | • | • | • | | | • | • |

2. Gleichstellung

| 2. | Gleichstellung | GF | BL | TL | IFK/FM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|----|---|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|
| 21 | <p>Was verstehen Sie unter dem Ziel Gleichstellung im Bereich des SGB II? Worauf basiert dieses Verständnis? [Handelt es sich um eine persönliche Einstellung oder basiert das Verständnis auf Schulungen, Informationsmaterialien zum Thema Gleichstellung etc.?</p> | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • |
| 22 | <p>Gibt es in Ihrem JC (AA, KO, SO: in dem JC) eine von übergeordneter Ebene gesetzte Vorgabe oder Beschreibung dessen, was das Ziel Gleichstellung von Männern und Frauen im SGB II bedeutet? [Wer wird konkret von der jeweiligen Interviewperson unter die übergeordnete Ebene gefasst?]</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wenn ja: Wie lautet diese? Ist sie schriftlich fixiert (wo)? <ul style="list-style-type: none"> ◦ BCA: Wer war an der Erarbeitung beteiligt? Wie und zu welchen Anlässen wird dies an die Mitarbeitenden kommuniziert? ◦ BL, TL, IFK, FM, AG-S, CF, AA, KO: Wie wurde dies an Sie kommuniziert? • Wenn nein: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Weshalb gibt es keine Vorgabe oder Beschreibung von „oben“? | | | • | • | • | • | • | • | • | • |
| 23 | <p>GF, BL, TL: Welche Rolle haben Sie als Führungskraft hinsichtlich der Umsetzung von Gleichstellung im Sinne des SGB II in Ihrem JC und wie füllen Sie diese aus? / SO: Welche Rolle spielt Ihrer Auffassung</p> | • | • | • | | | | | | | • |

| 2. | Gleichstellung | GF | BL | TL | IFKFM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|-----|---|----|----|----|-------|-----|------|----|----|----|----|
| | <p>nach die Haltung der Mitarbeitenden des Jobcenters gegenüber Gleichstellung für die Umsetzung von diesem Thema?</p> <p><i>[Gemeint ist hier nicht die Personalführung bzw. der Aufgabenbereich der jobcenterinternen Gleichstellungsbeauftragten/Gleib]</i></p> <p>Woraus leiten Sie dieses Rollenverständnis ab? <i>[Leiten die IP ihr Rollenverständnis aus ihrer persönlichen Einstellung oder aus Leitbildern der BA/ des Landes/ des BMAS ab?]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Wenn Begriff „Haltung“ fällt: Was bedeutet in diesem Zusammenhang „Haltung“ ganz konkret? • Wenn Begriff „Haltung“ nicht fällt: Uns wurde in explorativen Interviews häufig berichtet, dass der „Haltung“ der Führungskräfte eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Gleichstellung zukommt. Wie sehen Sie das? Was bedeutet das Ihrer Einschätzung nach? <p>GF, BL, TL:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Wie schätzen Sie die Bedeutung der „Haltung“ ein? <i>[Es geht darum, wie wichtig die Haltung bzw. eine bestimmte Haltung aus Sicht der IP ist]</i> • Wodurch können Änderungen in der Herangehensweise zum Thema Gleichstellung angestoßen werden? <i>[z.B. durch Schulungen oder Leitbilder des Landes/BMAS/der BA]</i> | | | | | | | | | | |
| 21b | <p>Wie setzen Sie (SO: das JC und die MA des JC) Gleichstellung in Ihrer Arbeit konkret um?</p> <p><i>Bei dieser Frage soll an die Antworten der vorherigen beiden Fragen angeknüpft werden. Es soll herausgefunden werden, wie die IP das (institutionelle und eigene) Verständnis von Gleichstellung in konkretes Handeln übersetzt.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • IFK: Wie berücksichtigen Sie in den konkreten Beratungs- und Vermittlungsgesprächen das Thema Gleichstellung? • AG-S: Wie berücksichtigen Sie in der konkreten Zusammenarbeit mit Arbeitgebern das Thema Gleichstellung? | | | | • | • | • | • | | | • |
| 24a | <p>Zu welchen Anlässen kommunizieren Sie das Thema Gleichstellung an Ihre bzw. mit Ihren Mitarbeitenden?</p> <ul style="list-style-type: none"> • In welcher Form und mit welcher Intention? • Was ist Ihnen dabei besonders wichtig und warum ist Ihnen das wichtig? • Welchen Stellenwert hat die Thematisierung von Gleichstellung im JC im Vergleich zur Thematisierung anderer steuerungsrelevanter Themen? <i>[Es geht um das Gewicht der Themen in der Kommunikation]</i> <p>Welche Vorgaben und Anregungen zum gleichstellungsorientierten Handeln setzen Sie ein, damit eine in Bezug auf Gleichstellung professionelle Beratung erfolgen kann?</p> | • | • | • | | | | | | | |
| 24b | <p>Wer im JC thematisiert Ihnen gegenüber gleichstellungsrelevante Aspekte <i>[Aspekte könnten sein: z.B. unterschiedliche Bedarfslagen von M und F, Förderung von Frauen, ...? Die Personen könnten sein: Führungskräfte, BCA, Controlling, IFKFM-Kolleg*innen, ...?]</i></p> <p>Mit welcher Intention, zu welchen Anlässen, in welcher Form und wie häufig erfolgt dies? <i>[Bspw. über schriftliche Anweisungen, Strategiepapiere des JC, mündlich in Sitzungen, in Personalgesprächen, in informellen Gesprächen ...]</i></p> <p>Welche Wichtigkeit nimmt Gleichstellung Ihrer Einschätzung nach für die von Ihnen genannten Personen ein? <i>[Also etwa: ist es für diese wichtig oder eher eine „ungelebte Pflicht“]</i></p> | | | | • | | • | • | | | |

3. Steuerung von Gleichstellung

| 3. | Steuerung von Gleichstellung | GF | BL | TL | FKFM | BCA | AG-S | GF | AA | KO | SO |
|-----|---|----|----|----|------|-----|------|----|----|----|----|
| 3.1 | <p>Im Rahmen der bundesweiten Zielsteuerung ist Gleichstellung als [bundesweiter/operativer] Schwerpunkt zwischen BMAS und [BA/ Bundesland] vereinbart.</p> <p>Inwiefern hat diese Schwerpunktsetzung Auswirkungen darauf, wie Gleichstellung in Ihrem JC gesteuert wird?</p> <p>Dabei bitte ich Sie, zunächst die neuesten Entwicklungen (Einführung geschlechterspezifische Zielplanung in gEn für K2 in 2022/ geplante Einführung in einigen BL für 2023) nicht zu berücksichtigen.</p> | • | | | | • | | | | | |
| 3.2 | <p><u>FILTER: JC, die lt. ZV 2021 ein GL-Ziel vereinbart haben:</u></p> <p>Ihr JC hat das Ziel „[Ziel aus der ZV 2021 mit GL-Bezug]*“ in die Zielvereinbarung mit [der AA/dem Land] aufgenommen.</p> <ul style="list-style-type: none"> Aus welchen Gründen haben Sie dieses Ziel in Ihre Zielvereinbarung aufgenommen? [Mögliche Gründe: Problemanalyse auf Grundlage von Datenauswertungen/Vorgabe von oben/Abstimmung mit anderen JC/...] <p>Welche weiteren Ziele gibt es in Ihrem JC, die explizit darauf ausgerichtet sind, zu Gleichstellung beizutragen? [Hierbei geht es um mögliche Ziele, die nicht in der ZV stehen. Es könnte sich bspw. um Ziele zur Unterstützung von Frauen oder bestimmten Gruppen von Frauen handeln]</p> <ul style="list-style-type: none"> In welcher Form ist das Ziel/ sind die Ziele (wo) fixiert/vereinbart? Wie kam es zu diesem Ziel? Warum wurde das Ziel/diese Ziele nicht in die ZV des JC aufgenommen? <p><u>FILTER: JC, die lt. ZV 2021 kein GL-Ziel vereinbart haben:</u></p> <p>Warum hat das JC kein Gleichstellungsziel in der ZV vereinbart?</p> <ul style="list-style-type: none"> Gab es Überlegungen, ein solches Ziel in die ZV des JC mit aufzunehmen? Was sprach dagegen? Welche Gleichstellungsziel(e) gibt es in Ihrem JC unabhängig von der ZV? [D.h. ein Ziel/Ziele, die explizit darauf ausgerichtet sind, zu Gleichstellung beizutragen; bspw. Ziele zur Unterstützung von Frauen oder bestimmten Gruppen von Frauen] <ul style="list-style-type: none"> In welcher Form ist das Ziel/ sind die Ziele (wo) fixiert/vereinbart? Wie kam es zu diesem Ziel? Warum wurde das Ziel/die Ziele nicht in die ZV des JC aufgenommen? Wenn es keine solchen Ziele gibt: Gab es Überlegungen, ein Gleichstellungsziel für das JC (intern) zu vereinbaren? Was sprach dagegen? <p><u>FILTER SO:</u></p> <p>Wissen Sie, ob das Jobcenter [Name des Jobcenters] konkrete Gleichstellungsziele verfolgt?</p> <ul style="list-style-type: none"> Falls ja, um was für Gleichstellungsziele handelt es sich dabei? [D.h. ein Ziel/Ziele, die explizit darauf ausgerichtet sind, zu Gleichstellung beizutragen; bspw. Ziele zur Unterstützung von Frauen oder bestimmten Gruppen von Frauen] | • | | | | • | • | • | • | • | |

| 3. | Steuerung von Gleichstellung | GF | BL | TL | IP/KFM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO | |
|----|---|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|---|
| 33 | <p>In welchem Verhältnis stehen aus Ihrer Sicht die gleichstellungspolitischen Ziele zu anderen Zielen des JC?</p> <p><i>[Unter „gleichstellungspolitische Ziele“ werden sowohl Gleichstellungsziele aus der ZV als auch das allgemeine gleichstellungspolitische Ziel im SGB II gefasst]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Inwiefern ergeben sich Zielkonflikte? <p>Falls Zielkonflikte benannt werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> Wie gehen Sie mit den genannten Zielkonflikten um? / (AA, KO und SO): Wie geht das JC damit um? Woran orientieren Sie (AA, KO und SO: das JC) sich dabei? <i>[Handelt es sich um individuelle Strategien der IP oder gibt es seitens des JC Vorgaben, wie mit Zielkonflikten umgegangen werden soll?]</i> BL, TL: Was kommunizieren Sie bzgl. des Umgangs mit diesen Zielkonflikten an Ihre Mitarbeitenden? | | | • | • | | | | | • | • | • |
| 34 | <p>Welche Daten, Auswertungen und Statistikprodukte sind Grundlage der Zielplanung einerseits und der Nachhaltigkeit der Zielsteuerung andererseits? Gemeint sind Planung und Nachhaltigkeit für das bundesweite Zielsteuerungssystem.</p> <ul style="list-style-type: none"> Sind diese Informationen nach Geschlecht differenziert vorhanden? <ul style="list-style-type: none"> Wenn ja: Wie werden diese Materialien genutzt? Inwiefern hat dies Einfluss auf die Bewertung der Zielerreichung? Wenn nein: Warum liegen diese Informationen nicht nach Geschlecht differenziert vor? <i>[Wenn in dem JC die neuen Entwicklungen zur geschlechterspezifischen Zielplanung bereits stattgefunden haben: Wie hat sich diese Änderung auf die Daten, Auswertungen und Statistikprodukte des JC ausgewirkt?]</i> Inwiefern wird das Faktenblatt Gleichstellung und/oder andere Produkte wie z.B. „Gender-Check“^[gE] für die Zwecke der Planung und Nachhaltigkeit genutzt? <i>(sofern nicht schon benannt)</i> <p><i>[Darum bitten, die relevanten Datenprodukte einseherv/zugesendet zu bekommen]</i></p> | • | | | | | | • | | | • | |
| 35 | <p>Welchen Stellenwert hat Gleichstellung in der Nachhaltigkeit der Zielvereinbarung im Vergleich zu anderen Themen der Zielvereinbarung? <i>[Mögliche andere Themen: z.B. Integrationsquote insgesamt, Reduzierung Langzeitleistungsbezug]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Woraus ergibt sich dieser Stellenwert? <p><i>[GF/CF: Sofern nicht aus der Antwort hervorgeht, die IP bitten, zu differenzieren zwischen dem Stellenwert in der Nachhaltigkeit innerhalb des JC (d.h. die Vor- und Nachbereitung der Nachhaltigkeit mit dem ZV-Partner) sowie dem Stellenwert in der Nachhaltigkeit mit dem ZV-Partner (-> gE: AA; zkT: Bundesland)]</i></p> | • | | | | | | | • | • | • | |
| 36 | <p>Woran bemisst sich die Bewertung Ihrer individuellen Leistung im Rahmen der Personalentwicklung?</p> <ul style="list-style-type: none"> Welche Bedeutung hat die individuelle Leistungsüberprüfung der Führungskräfte für die Zielerreichung (> gE: ... im Rahmen von „LEDI“)? Welche Rolle spielen finanzielle Anreize (z.B. leistungsorientierte Bezahlung) und/oder andere nicht-finanzielle Anreizmechanismen <i>[welche?]</i> für die Zielerreichung? | • | • | • | | | | | | • | | |

| 3. | Steuerung von Gleichstellung | GF | BL | TL | IFK/FM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|----|--|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|
| | <ul style="list-style-type: none"> Inwiefern spielt hierbei die Berücksichtigung von Gleichstellung oder das Erreichen von Gleichstellungszielen eine Rolle? Bitte erläutern Sie, warum das so ist. gE: Wie könnte LEDi ausgestaltet werden, dass dadurch Anreize gesetzt werden, um Gleichstellung stärker in der Umsetzung zu berücksichtigen? | | | | | | | | | | |

4. Organisationale Verankerung von Gleichstellung inkl. Umsetzungsstrategien

| 4. | Einbindung in Strukturen und Prozesse: Verfahren und Methoden („Prozesse“) | GF | BL | TL | IFK/FM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO | |
|-----|---|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|--|
| 4.1 | <p>Woran ist Ihre operative Arbeit grundsätzlich ausgerichtet? <i>[Bsp. die genannt werden können, wenn der IP zu der Frage nichts einfällt:]</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Handlungsanweisungen, Arbeitshilfen, Praxisleitfäden gE: BEKO/ zKT: Beratungsansätze quantifizierte Kennzahlen <p>IFK/FM: Bitte verdeutlichen Sie anhand konkreter Beispiele, wie sich die genannten Faktoren auf Ihre Arbeit auswirken. In welchem Verhältnis stehen die genannten Punkte zueinander? Ergeben sich daraus Widersprüche oder Zielkonflikte? Inwiefern erhalten Sie eine Orientierung oder Unterstützung im Umgang mit solchen Widersprüchen oder Zielkonflikten? Um was für eine Unterstützung handelt es sich dabei und von wem erhalten sie diese?</p> <p>Falls Gleichstellung nicht genannt wird:</p> <ul style="list-style-type: none"> Inwiefern gibt es in Ihrem JC Ansätze, Gleichstellung in Ihrer Arbeit zu berücksichtigen? <ul style="list-style-type: none"> Wenn es Ansätze gibt: Welche sind das? Woher kommen diese Ansätze? Was könnte dazu beitragen, dass Sie Gleichstellung noch wirksamer in Ihrer Arbeit berücksichtigen können? Wenn es keine Ansätze gibt: Warum hat Gleichstellung keine Bedeutung in Ihrer Arbeit? Was könnte dazu beitragen, dass Sie Gleichstellung in Ihrer Arbeit stärker berücksichtigen können? <p>Falls Gleichstellung benannt wird:</p> <ul style="list-style-type: none"> Woraus ergibt sich die Bedeutung von Gleichstellung für Ihre Arbeit? (<i>Handlungsanweisungen/Besprechungen bspw. in Teamsitzungen/Zielvereinbarung/JC-interne Ziele/äußere Rahmenbedingungen/eigenes Ermessen...</i>) <ul style="list-style-type: none"> gE: Wie ordnen Sie in dieser Hinsicht 4PM und BEKO ein: Welche Orientierung bieten 4PM und BEKO in Bezug auf gleichstellungssensible Beratung? zKT: Wenn Sie mit einem spezifischen Beratungsansatz arbeiten, wie bspw. der Beratungskonzeption oder anderen Ansätzen, arbeiten: Welche Orientierung bietet Ihnen dieser Beratungsansatz in Bezug auf gleichstellungssensible Beratung? <p>Was könnte dazu beitragen, dass Sie Gleichstellung noch stärker in Ihrer Arbeit berücksichtigen können?</p> | | | | | | | | | | | |

| 4. Einbindung in Strukturen und Prozesse: Verfahren und Methoden („Prozesse“) | | GF | BL | TL | IFK/FM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|---|--|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|
| 4a | Wie gehen Sie (SO: Wie geht das Jobcenter) mit Rahmenbedingungen um, die Einfluss darauf nehmen, ob und wie Sie (IFK/FM, AG-S) / (SO: das Jobcenter) Gleichstellung berücksichtigen können? Bitte denken Sie einerseits an Rahmenbedingungen innerhalb des JC und andererseits an Rahmenbedingungen außerhalb des JC. | | | | | | | | | | |
| 4b | Was können Sie im Rahmen Ihrer Möglichkeiten in Bezug auf Gleichstellung gestalten? → (IFK/FM, AG-S: Bitte schildern Sie anhand konkreter Beispiele, wie Sie dies tun können.) <ul style="list-style-type: none"> - Was können Sie als Fachkraft/AG-S tun, um Hürden bei der Beratung im Hinblick auf Gleichstellung abzubauen? - Was müssten Andere (SO: das JC) tun, um diese Hürden abzubauen? | | | | | | | | | | |

| 4. Einbindung in Strukturen und Prozesse: Formale Verankerung - Strukturen | | GF | BL | TL | IFK/FM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|--|--|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|
| 4a | Was ist Ihre Aufgabe bei der Umsetzung von Gleichstellung im JC? Welche Vorgaben oder Anregungen erhalten Sie im Hinblick auf gleichstellungsorientiertes Handeln? IFK/FM/AG-S: Inwiefern lassen sich diese Vorgaben/Anregungen in Ihrer Arbeit umsetzen? → (IFK/FM, AG-S: Bitte erläutern Sie anhand konkreter Beispiele.) | | | | | | | | | | |
| 4b | Mit wem arbeiten Sie in Fragen der Umsetzung von Gleichstellung zusammen oder an wen können Sie sich wenden? (BCA: Wer wendet sich mit Fragen der Umsetzung von Gleichstellung an Sie?) Inwiefern ist das formell geregelt oder wird das (informell) so gehandhabt? In welchen Situationen wenden Sie sich an die genannte(n) Person(en)? (BCA: ...wenden sich die Personen an Sie?) | | | | | | | | | | |

| 4. Einbindung in Strukturen und Prozesse: Ressourcen | | GF | BL | TL | IFK/FM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|--|--|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|
| 4a | Welche Ressourcen, also Arbeitszeit und finanzielle Mittel, sind im JC für gleichstellungsorientiertes Handeln auf Ebene der Führungskräfte und auf der operativen Ebene vorhanden? Inwiefern sind diese Ressourcen Ihrer Einschätzung nach ausreichend? | | | | | | | | | | |

| 4. Einbindung in Strukturen und Prozesse: Stellenzuschnitte BCA | | GF | BL | TL | IFK/FM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|---|--|----|----|----|--------|-----|------|----|----|----|----|
| 4a | Sie haben einen Stellenumfang von ...%, ist das richtig? Welche Aufgaben und Befugnisse haben Sie als BCA? Wo ist das festgelegt? Inwiefern sind Sie an der (Ziel-)Steuerung des JC beteiligt? Was können Sie mit dieser „Ausstattung“ Ihrer Position im JC hinsichtlich Gleichstellung bewirken? [Mit der Ausstattung sind sowohl der Stellenumfang als auch die Aufgaben und Befugnisse gemeint.] Was ist besonders wichtig dafür? Inwiefern sehen Sie noch Veränderungsbedarf an Ihrer Stelle als BCA (z.B. am Stellenzuschnitt)? Unter Bezugnahme auf den Stellenumfang: Wie beeinflusst Ihr vorhandener Stellenumfang als BCA Ihre Tätigkeit als BCA? | | | | | | | | | | |

| 4 | Umsetzungsstrategie | GF | BL | TL | IFKFM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|-----|--|----|----|----|-------|-----|------|----|----|----|----|
| 4.7 | <p>Welche Strategien gibt es in der operativen Umsetzung, die explizit dazu beitragen sollen, die Gleichstellungsergebnisse des JC zu verbessern? [Strategien können bspw. sein: spezielle Teams für besondere Kundinnengruppen oder Kooperationen]</p> <p>Auf wessen Initiative gehen diese Strategien zurück?</p> <p>Wie wird nachgehalten, ob die erwünschten gleichstellungsfördernden Wirkungen der Strategien eintreten?</p> <p>Falls dies nicht nachgehalten wird: Warum nicht?</p> <p>Wenn es keine solchen Strategien gibt: Warum gibt es keine solchen Strategien?</p> | | | | | | | | | | |
| 4.8 | <p>Welche Maßnahmen gibt es in Ihrem JC, die spezifisch zur Gleichstellungsförderung beitragen sollen, und welche davon nutzen Sie auch? [z.B. Maßnahmen für bestimmte Kundinnengruppen wie z.B. Frauen mit Fluchterfahrungen oder Alleinerziehende]</p> <p>Auf wessen Initiative gehen diese zurück?</p> <p>Wenn es solche Maßnahmen nicht gibt und/oder Sie solche Maßnahmen nicht nutzen: Was sind hierfür die Gründe?</p> | | | | | | | | | | |

| 4 | Wissensbasis: Gender-Kompetenzen | GF | BL | TL | IFKFM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|-------|---|----|----|----|-------|-----|------|----|----|----|----|
| 4.9a | <p>Inwiefern findet im JC ein Austausch zu Gleichstellung als Ziel im SGB II statt? Zum Beispiel darüber, was Sie darunter verstehen oder wie Sie es umsetzen? [Bspw. in Gremien wie Teamsitzungen oder im Rahmen von Hospitationen; bei Schulungen].</p> <ul style="list-style-type: none"> Wenn ein Austausch stattfindet: Auf welchen Ebenen und in welchen zeitlichen Abständen? Finden Sie diesen Austausch sinnvoll bzw. hilft Ihnen der Austausch für die Arbeit im JC? [Wenn in dem JC die neuen Entwicklungen zur geschlechterspezifischen Zielplanung bereits stattgefunden haben, dann nachfragen, ob sich durch diese Entwicklungen der Austausch zu Gleichstellung verändert hat] Wenn kein Austausch stattfindet: Warum findet zu diesem Thema kein Austausch statt? Würden Sie sich einen solchen Austausch wünschen bzw. wäre ein solcher Austausch hilfreich für die Arbeit im JC? | | | | | | | | | | |
| 4.9b | <p>Inwiefern haben Sie sich bereits mit den Kolleg*innen über Gleichstellung als Ziel im SGB II ausgetauscht? Zum Beispiel darüber was Sie darunter verstehen oder wie Sie es umsetzen? [Bspw. im Rahmen von Teamsitzungen oder Hospitationen]</p> <ul style="list-style-type: none"> Wenn ein Austausch stattfand: Wann, wie häufig und in welchem Rahmen fand/ findet dies statt? Fanden Sie diesen Austausch sinnvoll bzw. hat er Ihnen für die Arbeit im JC geholfen? Wenn kein Austausch stattfand: Würden Sie sich einen solchen Austausch wünschen (mit wem?) und wäre ein solcher Austausch hilfreich für die Arbeit im JC? | | | | | | | | | | |
| 4.10a | Was muss eine Fachkraft (SO: des JC) Ihrer Meinung nach rund um das Thema Gleichstellung für den Bereich der Beratung und Vermittlung wissen? | | | | | | | | | | |
| 4.10b | Was muss eine Fachkraft Ihrer Meinung nach rund um das Thema Gleichstellung für den Bereich der Arbeitgeberzusammenarbeit wissen? | | | | | | | | | | |

| 4. Wissensbasis: Gender-Kompetenzen | | GF | BL | TL | IF/KFM | BICA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|-------------------------------------|---|----|----|----|--------|------|------|----|----|----|----|
| 4.11a | <p>Inwiefern ist Gleichstellung in der Weiterbildung von Fach- und Führungskräften integriert?</p> <ul style="list-style-type: none"> Gab oder gibt es Schulungen speziell zum Thema Gleichstellung? <ul style="list-style-type: none"> Wenn ja: <ul style="list-style-type: none"> Für wen und in welcher Dauer und Abfolge? Ist die Teilnahme freiwillig oder obligatorisch? Was wird dort vermittelt? Wie wird die Qualität dieser Schulungen gewährleistet? Wenn nein: Warum gibt es in Ihrem JC keine Schulungen zum Thema Gleichstellung? <p>Welche Bedeutung haben Gleichstellungsaspekte grundsätzlich in Weiterbildungen? Worauf lässt sich das zurückführen? Inwiefern findet Wissensvermittlung zu Gleichstellung in anderen Formen als über klassische Schulungen statt?</p> | • | | | | | | | | | |
| 4.11b | <p>Haben Sie bereits an Schulungen zu Gleichstellung teilgenommen?</p> <ul style="list-style-type: none"> Wenn ja: <ul style="list-style-type: none"> Was war Ihre Motivation an solch einer Schulung teilzunehmen? Wann fand(en) die Schulung(en) statt? Einmalig/wiederkehrend? Was waren die Inhalte? Wie war Ihre Erfahrung damit? Inwiefern hat Ihnen die Schulung dabei geholfen, Gleichstellung (besser) in Ihrer Arbeit zu berücksichtigen? Wenn nein: <ul style="list-style-type: none"> Gab es im JC Ihres Wissens bereits solche Schulungen? <p>Hatten Sie die Möglichkeit, daran teilzunehmen? Warum haben Sie sich dagegen entschieden?</p> | | | | • | | • | | | | |

5. Veränderungsmöglichkeiten und Vorschläge

| 5. Veränderungsmöglichkeiten und Vorschläge | | GF | BL | TL | IF/KFM | BICA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|---|---|----|----|----|--------|------|------|----|----|----|----|
| 5.0 | <p>Würden Sie sich bei der Zusammenarbeit mit dem Jobcenter [Name des Jobcenters] eine stärkere Thematisierung von Gleichstellung wünschen?</p> <ul style="list-style-type: none"> Falls ja: Welche Gleichstellungsthemen sollten im Rahmen Ihrer Zusammenarbeit (stärker) besprochen bzw. bearbeitet werden? | | | | | | | | | | • |
| 5.1 | <p><i>[Wenn die IP im Verlauf des Gesprächs bereits Verbesserungsbedarf aufgezeigt hat, hier einleitend auf diesen Bezug nehmen und klären, ob diese Aussagen als Vorschläge aufzufassen sind.]</i></p> <p>Wenn Sie in Ihrem JC (AA, KO, SO: Wenn das JC) Gleichstellung noch stärker umsetzen wollten, was wäre dafür notwendig bzw. hilfreich?</p> <ul style="list-style-type: none"> Was könnte das JC dafür selber tun (z.B. Sensibilisierung von Mitarbeitenden über Schulungen, Einführung von Maßnahmen speziell zur Aktivierung von Frauen)? Was müsste sich an Rahmenbedingungen ändern? <p><i>[Wenn aus den Ausführungen der IP nicht deutlich wird, auf welchen Zeitpunkt sich der Verbesserungsbedarf bezieht, bitte nachfragen, ob</i></p> | • | • | • | • | • | • | • | • | • | • |

| 5. Veränderungsmöglichkeiten und Vorschläge | | GF | BL | TL | IFKFM | BCA | AG-S | CF | AA | KO | SO |
|---|---|----|----|----|-------|-----|------|----|----|----|----|
| | dabei die neuen Entwicklungen (z.B. geschlechterspezifische Zielplanung in gEn für K2 in 2022, s.o. allgemeine Regieanweisung) berücksichtigt wurden oder nicht] | | | | | | | | | | |
| gE h | Was ist aus Ihrer Sicht am Zielsteuerungssystem im SGB II verbesserungswürdig, um zu mehr Gleichstellung beizutragen? Woran machen Sie das fest? [Diese Frage auch stellen, wenn die IP keinen Verbesserungsbedarf am Zielsteuerungssystem sieht] An welcher Stelle müsste das Zielsteuerungssystem zu diesem Zweck konkret angepasst werden? | | • | • | • | • | • | • | • | • | • |

A.4 Realisierte Interviews nach Funktionsebenen

Pro Fallstudie waren 12 Interviews geplant. Insgesamt waren demnach für alle 16 Fallstudien 192 Interviews vorgesehen. Von den geplanten 192 Interviews konnten 179 realisiert werden. Aufgrund von vier Interviews, in denen zwei Personen gleichzeitig interviewt wurden,¹⁶⁶ sowie zwei Personen, die zwei unterschiedliche Funktionen bekleiden und zweimal separat mit unterschiedlichen Leitfäden interviewt wurden, gab es in den 179 Interviews 181 einbezogene Personen, aber 183 einbezogene Funktionsträger*innen.

Im Folgenden wird mit Bezug zur Anzahl der einbezogenen Funktionsträger*innen dargestellt, wie viele Interviews auf den verschiedenen Funktionsebenen innerhalb der Jobcenter realisiert werden konnten.¹⁶⁷ Hierbei zeigt sich, dass

- die Leitungen der Jobcenter,
- ein*e Vertreter*in aus dem Funktionsbereich Controlling und Finanzen,
- der/die BCA sowie
- Teamleitungen und Fachkräfte

in allen Fallstudien-Jobcentern mindestens entsprechend der geplanten Anzahl an Interviews geführt werden konnten.

Mit einer Ausnahme konnte auch in allen Jobcenter ein*e Vertreter*in aus dem Funktionsbereich der Arbeitgeberzusammenarbeit interviewt werden. In dem einen Fallstudienjobcenter, in dem kein Interview mit dem Funktionsbereich Arbeitgeberzusammenarbeit geführt werden konnte, hatte die Leitung des Jobcenters erklärt, dass es für die Arbeitgeberansprache keine zuständigen Mitarbeitenden im Jobcenter gebe. Auch ein gemeinsamer Arbeitgeber-Service mit der Agentur für Arbeit sei in diesem Fall nicht vorhanden gewesen.

Bereichsleitungen bzw. äquivalente Funktionsträger*innen konnten an allen Standorten, an denen diese Position existierte, interviewt werden. In drei gE und eines zkT gab es – nach Auskunft der Jobcenter – aufgrund der geringen Größe des Jobcenters keine Bereichsleitungsposition. In einer weiteren gE war die Position zum Zeitpunkt der Durchführung vakant. Dagegen wurde in einem anderen zkT – einem verhältnismäßig großen Jobcenter – drei Personen auf einer der Bereichsleitung äquivalenten Position in die Fallstudie einbezogen.

Im Hinblick auf die Funktionen der Bereichs- oder Teamleitung für marktfernere ELB zeigte sich bei den ausgewählten Jobcenterstandorten, dass es diese Funktionen nur an drei der neun gE-Standorte, an denen auf operativer Ebenen zwischen der Betreuung marktnäherer und marktfernere ELB unterschieden wird, gab. An diesen drei Standorten konnten die Interviews mit diesen Führungskräften realisiert werden. In den zkT-Standorten wurde angestrebt, eine weitere der Jobcenterleitung nachgeordnete Führungskraft zu interviewen – i. d. R. eine Teamleitung – was in fünf Fällen gelang. In einem zkT wurde eine weitere Fachkraft interviewt.

Im Hinblick auf die Fachkräfte für die Betreuung von marktnäheren oder marktfernere ELB zeigte sich, dass insgesamt sogar mehr als die anvisierte Anzahl an Interviews (54 statt 48) realisiert werden

¹⁶⁶ Dies geschah auf den ausdrücklichen Wunsch der einzeln angefragten Interviewpersonen. Die Auswertung berücksichtigte die Möglichkeit einer Verzerrung durch das gemeinsame Interviewen zweier Personen verschiedener Funktions-/Hierarchieebenen.

¹⁶⁷ Der Tabelle A4.1 können sich weitere Einzelheiten entnommen werden.

konnte. In den gE, in denen die Differenzierung zwischen Fachkräften für marktnähere und marktfernere ELB existiert, konnte die anvisierte Anzahl an Interviews mit Fachkräften für marktnähere ELB einerseits und für Fachkräfte für marktfernere ELB andererseits realisiert werden. In den zkT wurden mindestens drei Fachkräfte interviewt, die für die Betreuung aller ELB im Jobcenter zuständig waren. Weitere Fachkräfte wurden interviewt, wenn an einem Standort andere Positionen (auf Führungsebene) nicht interviewt werden konnten.

Für die übergeordneten Akteur*innen der Agentur für Arbeit und der Kommune lässt sich festhalten, dass die geplante Anzahl an Interviews in unterschiedlichem Maße erreicht werden konnten. Für die Interviewpersonen der Agenturen für Arbeit – die in den gE-Fallstudien vorgesehen waren – konnte der Großteil der anvisierten Interviews erreicht werden. Lediglich in drei von zehn gE-Fallstudien konnte kein Interview mit einer Vertretung der Agentur für Arbeit geführt werden. In diesen Fällen lag dies an der fehlenden Teilnahmebereitschaft der Agentur für Arbeit. Im Gegensatz dazu kam es bei den Vertretungen der Kommunen zu systematischen Ausfällen, da bei diesem Funktionsträger nur die Hälfte der geplanten Interviews erreicht werden konnte (siehe Abschnitt 7.3).

Tabelle A4.1: Übersicht der Fallstudieninterviews nach Funktionsebenen

| Funktionsträger*innen | gE | zkT | Gesamt | Anmerkungen |
|--|-----------|-----------|-----------|---|
| Leitung des Jobcenters | 10 | 6 | 16 | Die Interviews konnten wie geplant realisiert werden. |
| Der Leitung untergeordnete Führungskräfte (Bereichsleitung; Sachgebietsleitung (BL) sowie Teamleitung (TL) gesamt | 23 | 16 | 39 | <i>An drei von 10 gE Standorten existierte grundsätzlich die Position einer BL nicht; bei einer gE war die Position vakant. An einem dieser Standorte konnte eine andere, ähnliche Funktion interviewt werden (stellvertretende Geschäftsführung). Ferner konnten in den gE insgesamt 16 Teamleitungen interviewt werden; an sechs gE-Standorten wurden je 2 TL interviewt; an vier Standorten je eine TL.</i> |
| <i>Darunter: BL für den Bereich der Betreuung von marktnäheren ELB</i> | 1 | | 1 | <i>Eine Bereichsleitung für den Bereich Betreuung marktfernerer ELB existierte nur in einer gE.</i> |
| <i>Darunter: BL für den Bereich der Betreuung von marktferneren ELB</i> | 1 | | 1 | <i>Eine Bereichsleitung für den Bereich Betreuung marktfernerer ELB existierte nur in einer gE.</i> |
| <i>Darunter: BL (ein Bereich für marktnähere und marktfernere ELB)</i> | 5 | 7 | 12 | <i>In vier zkT konnte ein*e der Bereichsleitung äquivalente Positionsträger*in interviewt werden, an einem Standort existierte diese Position nicht und in einem zkT wurden drei Interviews auf Ebene der direkt der GF nachgeordneten Führungskräfte interviewt.</i> |
| <i>Darunter: TL für den Bereich der Betreuung von marktnäheren ELB</i> | 3 | | 3 | <i>Nur in drei gE gab es separate Teams für die Betreuung marktnäherer (und marktfernerer) ELB mit einer Teamleitung; in den anderen gE mit getrennten Bereichen auf operativer Ebene waren die TL für beide Fachkraft-Arten zuständig.</i> |
| <i>Darunter: TL für den Bereich der Betreuung von marktferneren ELB</i> | 2 | | 2 | <i>Nur in zwei von drei gE mit separaten Teams konnte eine TL des Bereichs ‚marktfernere‘ interviewt werden.</i> |
| <i>Darunter: TL (ein Bereich für marktnähere und marktfernere ELB)</i> | 11 | 9 | 20 | <i>In drei zkT konnten zwei Teamleitungen interviewt werden, in drei zkT jeweils eine TL.</i> |
| Fachkräfte Gesamt | 33 | 21 | 54 | |
| <i>Darunter: Fachkräfte des Bereichs für marktnähere ELB</i> | 20 | | 20 | <i>Die Fachkräfteinterviews in den neun gE mit Trennung der Bereiche zur Betreuung von ELB wurden wie geplant durchgeführt; in zwei gE wurde ein weiteres FK-Interview ‚marktnähere‘ geführt als Alternative zu Interviews mit Führungskräften, die nicht realisiert werden konnten, weil die entsprechende Funktion nicht existierte.</i> |
| <i>Darunter: Fachkräfte des Bereichs für marktfernere ELB</i> | 10 | | 10 | <i>Die Fachkräfteinterviews in den neun gE mit Trennung der Bereiche zur Betreuung von ELB wurden wie geplant durchgeführt; in einer gE wurde ein weiteres FK-Interview ‚marktfernere‘ geführt als Alternative zu Interviews mit Führungskräften, die nicht realisiert werden konnten, weil die entsprechende Funktion nicht existierte.</i> |
| <i>Darunter: Fachkräfte (ein Bereich für marktnähere und marktfernere ELB)</i> | 3 | 21 | 24 | <i>An einem gE-Standort existierte die Trennung der zwei Bereiche der Betreuung von ELB nicht; an keinem zkT-Standort existierte diese Trennung. Dort wurden je mind. 3 Fachkräfte interviewt. Mehr als drei Fachkräfte wurden an drei gE und drei zkT-Standorten interviewt - die zusätzlichen Interviews wurden geführt als Alternative zu Interviews mit Führungskräften, die sich nicht realisieren ließen, da die entsprechende Funktion nicht existierte.</i> |
| BCA | 10 | 6 | 16 | Die Interviews konnten wie geplant realisiert werden. |

Anhang

| Funktionsträger*innen | gE | zkT | Gesamt | Anmerkungen |
|---|-----------|------------|---------------|---|
| Funktionsbereich Arbeitgeberzusammenarbeit | 9 | 6 | 15 | In einer gE existierte nach Auskunft der Leitung des Jobcenters keine für die Arbeitgeberansprache zuständigen Mitarbeitenden im Jobcenter. Auch ein gemeinsamer Arbeitgeber-Service mit der Agentur für Arbeit sei in diesem Fall nicht vorhanden gewesen. |
| Funktionsbereich Controlling und Finanzen | 10 | 7 | 17 | Die Interviews konnten wie geplant realisiert werden. In einem zkT wurde eine zweite Person aus dem Controlling interviewt, da beide für das Forschungsvorhaben relevant waren. |
| Vertretung der Kommune | 5 | 3 | 8 | (systematisch Ausfälle, siehe Abschnitt 7.3 des Zwischenberichts) |
| Vertretung der Agentur für Arbeit in der Trägerversammlung (gE) | 7 | | 7 | In drei von zehn gE-Fallstudien konnte kein Interview mit einer Vertretung der Agentur für Arbeit geführt werden. In diesen Fällen lag dies an der fehlenden Teilnahmebereitschaft der Agentur für Arbeit. |
| Sonstige | 6 | 5 | 11 | |
| <i>Darunter: Interview mit der stellvertretenden Geschäftsführung</i> | 1 | | 1 | |
| <i>Darunter: Mitarbeiterin im Bereich Grundsatzangelegenheiten U25 und Alleinerziehende</i> | 1 | 1 | | |
| <i>Darunter: Mitarbeitende der Abteilung Projekt- und Maßnahmenplanung</i> | | 1 | 1 | |
| <i>Darunter: Gleichstellungsbeauftragte des Landkreises</i> | | 1 | 1 | |
| <i>Darunter: Fachkraft Bereich Rehabilitation</i> | | | | |
| <i>Darunter: Vertretung eines Bildungsträgers</i> | 2 | 1 | 3 | |
| <i>Darunter: Sachbearbeitung Leistungsbearbeitung</i> | 1 | | 1 | |
| <i>Darunter: Führungskraft Jugendberufsagentur</i> | 1 | | 1 | |
| <i>Darunter: Gleichstellungsbeauftragte des Jobcenters</i> | 1 | | 1 | |
| <i>Darunter: Mitarbeiterin im Bereich Grundsatzangelegenheiten U25 und Alleinerziehende</i> | 1 | 1 | | |

Diese Publikation wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales kostenlos herausgegeben. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlbewerbern oder Wahlhelfern während des Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken oder Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer bevorstehenden Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte. Außerdem ist diese kostenlose Publikation - gleichgültig wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Publikation dem Empfänger zugegangen ist - nicht zum Weiterverkauf bestimmt.

Alle Rechte einschließlich der fotomechanischen Wiedergabe und des auszugsweisen Nachdrucks vorbehalten.