

Gleichstellungsförderung durch Jobcenter – Organisatorische Grund- lagen und Hemmnisse

**Martin Brussig, Andrea Kirchmann, Irene Pimminger,
Eva Roth, Christin Schafstädt und Hans Verbeek**

- Über die Zielsteuerung der Jobcenter kann beeinflusst werden, wie sie ihren gleichstellungspolitischen Auftrag umsetzen. Jedoch bestimmen auch die finanziellen, personellen und instrumentellen Möglichkeiten der operativen Ebene in den Jobcentern, ob vereinbarte Ziele erreicht werden.
- Geschlechterdifferenzierte Kennzahlen sind ein Mittel der Zielsteuerung. Basis hierfür sind quantifizierte Messgrößen. Die grundsätzlich vorhandenen Daten werden aber in den Jobcentern nicht flächendeckend genutzt.
- Positive Anknüpfungspunkte für das Gleichstellungshandeln der Jobcenter sind die flächendeckende Verankerung der Beauftragten für Chancengleichheit (BCA) sowie die Bereitschaft der Führungskräfte in den Jobcentern, sich für Gleichstellung einzusetzen.
- Um die Wirksamkeit des Gleichstellungshandelns zu erhöhen, sollte der Stellenwert von Gleichstellung in der Zielsteuerung gestärkt werden, und zudem sollten die organisatorischen Grundlagen des Gleichstellungshandelns im Jobcenter verbessert werden.

Aktuelle Forschungsergebnisse aus dem Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ),
Universität Duisburg-Essen

1 Einleitung und Fragestellung

Durch zahlreiche Studien ist seit Langem belegt, dass Frauen im Bürgergeldbezug (bzw. früher Hartz IV) weniger gefördert werden als Männer, dass sie schlechtere Chancen auf eine abhängige oder selbstständige Beschäftigung haben, dass die von Frauen aufgenommenen Beschäftigungen weniger dauerhaft sind und sie ein geringeres Einkommen erzielen (z. B. Weinkopf et al. 2009; Kopf und Zabel 2014; Achatz et al. 2018). Zugleich haben Jobcenter einen gleichstellungspolitischen Auftrag. So heißt es bereits in § 1 SGB II: „Die Gleichstellung von Männern und Frauen ist als durchgängiges Prinzip zu verfolgen.“ Auch wenn die Jobcenter nicht alle relevanten Aspekte eigenständig ändern können, legen die Ergebnisse der vorhandenen Studien nahe, dass das gleichstellungspolitische Ziel nicht bereits deshalb umgesetzt wird, weil es im Gesetz steht. Vielmehr ist davon auszugehen, dass in den Jobcentern ein Verbesserungspotenzial existiert, um dem Gleichstellungsziel näher zu kommen. Folglich gilt es, zu rekonstruieren, an welchen Bedingungen Jobcenter ihr Handeln ausrichten. Die gesetzlichen Vorgaben sind dafür eine wichtige, aber nicht die einzige Quelle. Hinzu kommen beispielsweise untergesetzliche Weisungen, strategische arbeitsmarktpolitische Schwerpunkte, die Zielvereinbarungen der Jobcenter mit ihren Aufsichtsbehörden, organisatorische Bedingungen, Ressourcen, fachliche Qualifikationen des Personals und vieles weitere. In diesem Report werden Ergebnisse einer Studie vorgestellt, in der die Zusammenhänge zwischen der Zielsteuerung im SGB II und dem gleichstellungspolitischen Handeln der Jobcenter untersucht wurde.¹ Der vorliegende Report fokussiert sich auf einen Ausschnitt dieser Frage, nämlich den Aspekt, wie die organisatorischen Grundlagen der Jobcenter beschaffen sind, auf denen sich das gleichstellungspolitische Handeln der Jobcenter entfaltet – oder durch die es auch gehemmt wird.

Im folgenden Abschnitt 2 wird auf die wichtigsten Untersuchungskonzepte und die Datengrundlage dieses Reports eingegangen. Abschnitt 3 skizziert zunächst die Zielsteuerung in den Jobcentern (3.1), um

sodann die verschiedenen Aspekte der organisatorischen Grundlagen für gleichstellungspolitisches Handeln der Jobcenter darzustellen (3.2). Abschließend werden die Ergebnisse zusammengefasst und Schlussfolgerungen gezogen (4).

2 Konzeption und Datengrundlage

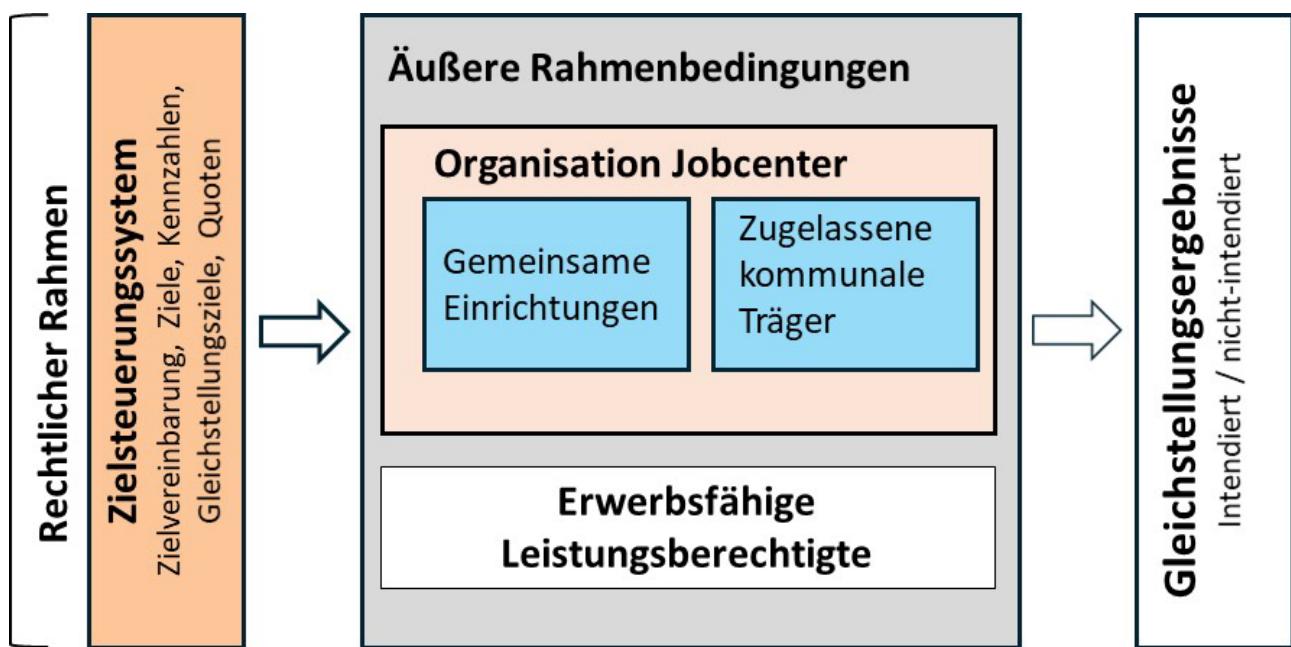
„Gleichstellungspolitisches Handeln“ der Jobcenter meint die Handlungen von Fach- und Führungskräften in Jobcentern, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf die Gleichstellung von Männern und Frauen haben, die aufgrund ihrer Hilfebedürftigkeit vom Jobcenter betreut werden. Von Gleichstellung kann man mit Blick auf den Arbeitsmarkt und die Beschäftigungsverhältnisse dann sprechen, wenn Männer und Frauen durch eigenständige wirtschaftliche Sicherung im Lebensverlauf die gleiche wirtschaftliche Unabhängigkeit erreichen (so auch BMFSFJ 2017, S. 102; ders. 2020, S. 13; Europäische Kommission 2020; Rat der Europäischen Kommission 2016). Um das gleichstellungspolitische Handeln zu beeinflussen, lassen sich „Ergebnisziele“ und „Prozessziele“ unterscheiden. Anhand der „Ergebnisziele“ sind Unterschiede in der individuellen wirtschaftlichen Unabhängigkeit erkennbar. Im Kontext des SGB II sind die eigenständige, dauerhafte und ausreichende Integration in Erwerbstätigkeit besonders wichtige Ergebnisziele. Mit „Prozesszielen“ wird eine Verankerung des Gleichstellungshandelns der Jobcenter in der Organisation identifiziert.

Das Handeln der Jobcenter wird von Steuerungsimpulsen im bundesweiten Zielsteuerungssystem des SGB II gelenkt; die Gleichstellungsziele dieses Zielsteuerungssystems determiniert die Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern. Gleichzeitig werden Gleichstellungsergebnisse auch von der organisationalen Verankerung von Gleichstellung in einem Jobcenter beeinflusst. Die Umsetzung von Gleichstellung durch ein Jobcenter bewirkt – auch aufgrund äußerer Rahmenbedingungen des Jobcenters – „gute“ oder „schlechte“, intendierte und nicht-intendierte Gleichstellungsergebnisse (siehe Abbildung 1).

¹ Das Forschungsprojekt „Gleichstellungsimpulse im SGB-II-Zielsteuerungssystem“ wurde vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Auftrag gegeben und von den Autorinnen und Autoren dieses Reports bearbeitet. Das Projekt lief vom 01.10.2020 bis

29.03.2024. Der vollständige Bericht sowie ein Zwischenbericht sind erschienen als Brussig et al. 2024, 2023. Weite Teile dieses Reports sind dem Projektabschlussbericht entnommen.

Abbildung 1: Zusammenhang zwischen Zielsteuerungssystem der Jobcenter und Gleichstellungsergebnissen



Quelle: Brussig et al. 2024, S. 23.

Um die organisationale Verankerung von Gleichstellung zu erfassen, hat sich in der Beratungspraxis und Forschung zu Gender Mainstreaming ein Bündel von Kriterien etabliert (siehe z. B. Bergmann und Pimminger 2004; Agentur für Gleichstellung im ESF 2014; Genderaction 2019; Krell et al. 2011; European Institute for Gender Equality 2016; Müller und Sander 2005; vgl. auch European Institute for Gender Equality 2019). Überträgt man die dort formulierten Kriterien auf die besondere Organisation der Jobcenter, so lässt sich anhand der in Infobox 1 dargestellten Merkmale rekonstruieren, wie die organisationale Verankerung von Gleichstellung in den Jobcentern beschaffen ist.

Die im folgenden Abschnitt berichteten Ergebnisse stützen sich auf eine Literaturanalyse zum Stand der Forschung, eine umfangreiche Dokumentenanalyse des Zielsteuerungssystems im SGB II (insbesondere Planungsdokumente und Zielvereinbarungen auf unterschiedlichen hierarchischen Ebenen, aber auch Prozessdokumente zur Beschreibung von Struktur und Ablauf der Zielsteuerung), Expertengespräche mit 20 Personen hauptsächlich aus dem BMAS, der Zentrale und den Regionaldirektionen der Bundesagentur für Arbeit (BA) sowie in Landesministerien für Arbeit und Soziales. Vor allem aber basieren die Befunde auf Fallstudien in 16 Jobcentern bundesweit, die in diesem Report im Zentrum stehen.

Außerdem wurde eine flächendeckende quantitative Befragung aller Jobcenter durchgeführt und mit Daten zur Arbeitsmarktgleichstellung von Männern und Frauen im SGB II-Leistungsbezug verknüpft, um Zusammenhänge zwischen Prozesszielen und Ergebniszügen zu überprüfen.

Pro Fallstudie wurden Führungs- und Fachkräfte aller Hierarchieebenen und Funktionsbereiche einzogen, die mit der Steuerung und Umsetzung von Zielen befasst sind. Befragt wurden insbesondere die Leitung des Jobcenters und die der Leitung direkt untergeordnete Führungsebene, Teamleitungen, Vermittlungsfachkräfte, die Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA), eine Leitungskraft aus dem Funktionsbereich Controlling und Finanzen, eine Fachkraft aus dem Funktionsbereich Arbeitgeberzusammenarbeit sowie zuständige Personen aus der Kommune und der zugehörigen Arbeitsagentur. Die konkrete Auswahl der Funktionsbereiche variierte in Abhängigkeit von den lokalen Bedingungen. Insgesamt wurden zwischen Januar und Mai 2022 im Rahmen der Fallstudien 179 Interviews geführt. Sie waren als leitfadenorientierte Interviews angelegt. Die durchschnittliche Dauer der Interviews betrug 62 Minuten. Die Interviews wurden mit Zustimmung der Gesprächspersonen aufgezeichnet, anschließend transkribiert und inhaltsanalytisch ausgewertet.

Infobox 1: Kriterien zur organisationalen Verankerung von Gleichstellung im Jobcenter

Genderkompetenz: Dies umfasst zum einen die Genderkompetenz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, d. h. fachspezifisches Genderwissen und die methodischen Fähigkeiten der Umsetzung des Gender Mainstreaming einschließlich eines entsprechenden Commitments; zum anderen geht es auch um die Entwicklung der Genderkompetenz (z. B. durch Schulungen oder informelles Lernen) sowie um die Reflexion des Geschlechterwissens in der Organisation.

Führungsverantwortung: Dies beinhaltet die Umsetzung von Gleichstellung als Führungsaufgabe und schließt ein, dass Führungskräfte Verbindlichkeit und Aufmerksamkeit für Gleichstellung herstellen, Engagement und Unterstützung zeigen, Vorbildwirkung (Glaubwürdigkeit) entfalten und hierfür formale und informelle Kommunikationswege der Organisation nutzen.

Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt: Jedes Jobcenter verfügt über Beauftragte für Chancengleichheit (BCA). Diese Position fungiert als zentrale Unterstützungsstruktur zur Umsetzung von Gleichstellung.

Ressourcen: Hier werden sowohl personelle Ressourcen (Arbeitszeit von Personen mit ihren jeweiligen Funktionen) als auch finanzielle Ressourcen für die Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Fördermaßnahmen, aber auch für Schulungen des Personals, erfasst, mit denen Gleichstellungsziele verfolgt werden.

Verankerung in Strukturen und Prozessen: Dies umfasst sowohl Aspekte der Differenzierung des Gleichstellungshandelns im Jobcenter, also ob spezielle Strukturen oder Prozesse eingerichtet werden (z. B. Spezialteams oder eine spezielle Antragsbearbeitung), als auch der Generalisierung des Gleichstellungshandelns, also inwiefern Gender Mainstreaming als durchgängiges Prinzip umgesetzt wird.

Umsetzungsstrategien der Jobcenter: Hierzu zählen Strategien zur Umsetzung von Gleichstellung z. B. durch spezifische Beratungsansätze, Zielgruppenschwerpunkte, Kooperationen und Schwerpunktsetzungen mit (ergänzenden) spezifischen Gleichstellungsmaßnahmen (z. B. frauenspezifische Maßnahmenansätze) sowie auch die Sicherstellung der Umsetzung von Gender Mainstreaming in extern beauftragten Leistungen (z. B. bei Auftragsvergabe).

3 Ergebnisse

3.1 Zielsteuerung im Jobcenter als Handlungsrahmen

Um die Befunde zu den organisatorischen Grundlagen für Gleichstellung durch die Jobcenter einordnen zu können, ist es zunächst erforderlich, Grundlagen der Zielsteuerung in den Jobcentern zu skizzieren. Jobcenter sind in zwei unterschiedlichen Formen organisiert, nämlich zum einen in organisatorischer Kooperation mit den Agenturen für Arbeit (als sog. „gemeinsame Einrichtungen“ (gE)) und zum

anderen in kommunaler Alleinzuständigkeit (als sog. „zugelassener kommunaler Träger“ (zkT)). Entsprechend unterscheiden sie sich in ihrer Governance. Für beide Formen gilt jedoch in gleicher Weise das SGB II als Rahmen.

Im Bereich der gemeinsamen Einrichtungen schließt jedes Jobcenter mit der kooperierenden Agentur für Arbeit jährlich eine Zielvereinbarung ab. Hierin werden Zielwerte für zwei gesetzlich festgelegte Zielinindikatoren vereinbart, nämlich zum Anteil der Integrationen in Beschäftigung am Bestand der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (Integrationsquote, K2) und zur Veränderung am Bestand der Langzeit-

leistungsbeziehenden (K3).² Die Zielvereinbarungen der gemeinsamen Einrichtungen sollen daneben weitere lokale Ziele aufnehmen und sich hierbei an der Zielvereinbarung orientieren, die die BA ihrerseits mit dem BMAS als zuständiger Aufsicht für das SGB II abschließt, und welche – neben den gesetzlichen Zielen – weitere operative Schwerpunkte enthält.

Die Regionaldirektionen der BA 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 Regionaldirektion, den sie wiederum an die Zentrale der BA melden. Diese überprüft dann ebenfalls deren Nachvollziehbarkeit und führt ggf. Nachverhandlungen mit den Regionaldirektionen. Die so ermittelten und aggregierten Angebotswerte werden schließlich an das BMAS übermittelt, das eigene Erwartungswerte berechnet und eventuell erneut Nachbesserungen erwirkt. In einem letzten Schritt erfolgt der Abschluss der Zielvereinbarungen auf Jobcenterebene (AG Steuerung SGB II der BLA 2021). Die lokalen und ggf. kommunalen Ziele, die Agenturen für Arbeit und gE (und ggf. Kommune) in ihren Zielvereinbarungen festlegen können, bleiben in diesem Verhandlungsprozess der dezentralen Zielwertplanung außen vor. Nach Abschluss der Zielvereinbarungen wird die Zielerreichung der Jobcenter vom BMAS, der BA, den Regionaldirektionen, den Agenturen und den Jobcentern beobachtet und in laufend stattfindenden „Zielerreichungs-“ bzw. „Managementdialogen“ thematisiert und in den Verhandlungen des Folgejahres berücksichtigt.

Für die Jobcenter in kommunaler Trägerschaft (zKT) läuft der Prozess der Zielvereinbarung teilweise anders ab. Sie schließen Zielvereinbarungen mit ihrer zuständigen Landesbehörde, was im Regelfall das jeweilige Landesministerium für Arbeit und Soziales ist. Auch hier werden Ziele für die Integrationsquote und Bestandsveränderungen (K2 und K3) vereinbart, und es können lokal weitere Ziele beschlossen werden. Grundlage dafür sind Zielvereinbarungen, die die Länder mit dem BMAS abgeschlossen haben. Analog zu dem für die gE beschriebenen Verfahren werden die Angebotswerte der zKT ebenfalls auf der übergeordneten Ebene, d. h. von den Bundesländern, geprüft und dem BMAS übermittelt. Auch das

weitere Verfahren verläuft analog wie für den gE-Strang beschrieben.

In der Forschung wird herausgestellt, dass die Zielsteuerung im zKT-Strang als horizontale Länderausrichtung zu verstehen ist, während der gE-Strang über die BA vertikal organisiert ist (ISG und steria mummert consulting 2013). Die Wirksamkeit der Zielsteuerung im SGB II ist, wie vielfach festgestellt, begrenzt, was auch damit zusammenhängt, dass es sich bei der kennzahlenbasierten Zielsteuerung im SGB II nur um einen unter mehreren Steuerungsmodi handelt, zu denen auch die Kooperations- und Aufsichtsbeziehungen und die Regelsteuerung gehören (Brüll et al. 2016; Kaps et al. 2017). Hinzu kommt, dass die finanziellen bzw. personellen und instrumentellen Möglichkeiten der operativen Ebene beeinflussen, ob vereinbarte Ziele erreicht werden (Freier et al. 2019), was weiter unten mit einer Analyse der organisatorischen Grundlagen zur Umsetzung von Gleichstellung genauer betrachtet wird.

Ebenfalls vielfach beschrieben sind in der Literatur „Risiken und Nebenwirkungen“ kennzahlenbasierter Zielsteuerung gerade im SGB II. Hierzu gehört ein Vorrang von quantifizierten gegenüber qualitativen Zielen, auch wenn dies nicht unbedingt beabsichtigt ist, sowie die Tendenz, sich wenig ambitionierte Ziele zu setzen, um das Risiko einer Zielverfehlung gering zu halten (Brüll et al. 2016; ISG und steria mummert consulting 2013). Mit unmittelbarem Bezug zum Vermittlungshandeln werden „Creaming“ und „Parking“ als Ergebnis von Fehlanreizen im SGB II beobachtet. Bei „Creaming“ und „Parking“ werden Ressourcen strategisch zur Kennzahlenerfüllung eingesetzt und dazu jene Fälle vernachlässigt („geparkt“), die einen besonders hohen Ressourceneinsatz erfordern. Auch widersprüchliche Anforderungen an Fachkräfte führen demnach zu Praktiken, die sich eher an Ressourcenkalkülen als an Bedarfen der Klientinnen orientieren (Brussig et al. 2019).

Was speziell die Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcentern angeht, so haben mehrere Forschungsprojekte herausgearbeitet, dass die Praxis der Zielsteuerung im SGB II die Gleichstellung kaum wirksam unterstützt. Dies ergibt sich zum einen aus SGB II-systemischen Gründen: Das SGB II fordert zwar eine Gleichstellung von Männern und Frauen,

—
² Beide Kennzahlen K2 und K3 sind detailliert definiert. Die Kennzahl K1 umfasst die Veränderung der Summe der Leistungen zum Lebensorunterhalt (ohne Leistungen für Unterkunft und Heizung). Hier wird

in der Zielvereinbarung kein Zielwert festgelegt, sondern es wird vereinbart, dass die Entwicklung dieses Wertes beobachtet wird.

legt aber zugleich ein Konzept von Hilfebedürftigkeit zugrunde, das sich am Haushalt (bzw. der „Bedarfsgemeinschaft“) und nicht an Individuen orientiert, womit traditionelle Formen der häuslichen Arbeitsteilung und damit eine Benachteiligung von Frauen inkorporiert werden (Bothfeld und Betzelt 2011; Jaehrling und Rudolph 2010; Weinkopf et al. 2009). Zum anderen bestehen für die Fachkräfte Zielkonflikte: Ein gleichstellungsorientiertes Handeln durch Fachkräfte kann bedeuten, dass für arbeitsmarktfernere Leistungsbezieherinnen ein ressourcenintensives und langwieriges Vorgehen erforderlich ist, um nachhaltige Integrationen zu erzielen (Jaehrling und Rudolph 2010). Diese hier skizzierten Befunde beruhen zum großen Teil auf Studien, die in den ersten zehn Jahren nach der Einführung des SGB II und des Aufbaus der damals neuen Jobcenter gewonnen wurden. Unterdessen hat es relevante Weiterentwicklungen im SGB II gegeben. Umso wichtiger ist es, auf Basis einer aktuellen Untersuchung die organisatorischen Grundlagen zur Umsetzung von Gleichstellung in den Jobcenter zu diskutieren.

3.2 Organisatorische Grundlagen für Gleichstellung durch die Jobcenter

3.2.1 Steuerung mittels Kennzahlen

Anhand geschlechterdifferenzierter Kennzahlen können geschlechterbezogene Unterschiede überhaupt erst sichtbar gemacht werden und Aufmerksamkeit erlangen. Die hierfür notwendige Grundlage ist die Erfassung und Nutzung quantifizierter Messgrößen. Ab dem Jahr 2022 wurde im gE-Strang die Integrationsquote (d. h. die Kennzahl K2) auch nach Geschlecht differenziert erfasst. In diesem Zusammenhang hat sich die Relevanz geschlechterdifferenzierter Daten merklich geändert. Denn für das Jahr 2022 gaben nahezu alle (96 Prozent) der im Rahmen der standardisierten Befragung teilnehmenden Geschäftsführungen von gemeinsamen Einrichtungen (gE) an, in ihrer Zielvereinbarung das Ziel mit Gleichstellungsbezug anhand quantitativer Messgrößen zu erfassen, aber nur drei Viertel der teilnehmenden Geschäftsführungen aus kommunalen Jobcenter (77 Prozent).

Zugleich zeigten die Fallstudien sowohl in den gE als auch in den zkT, dass viele Daten geschlechterdifferenziert vorlagen und abrufbar sind, dies jedoch häufig nicht geschehe. Das vom BMAS zur Verfügung gestellte Faktenblatt „Gleichstellung“, auf dem viele Daten geschlechterdifferenziert ausgewiesen

werden, wurde nach Erkenntnissen der Fallstudien in den Jobcenter meist nicht systematisch genutzt.

Aufgrund der kennzahlenorientierten Steuerung innerhalb der Jobcenter erhöht sich die Handlungsrelevanz eines Ziels mit Gleichstellungsbezug, wenn geschlechterdifferenzierte quantitative Messgrößen in den Controllingberichten vorliegen. Die Kommunikation über Ziele und Zielerreichung der Kennzahlen der Zielvereinbarung und weiterer quantitativer Messgrößen ist in den Jobcenter breit institutionalisiert. Hingegen erfolgt zu einem Ziel, das keinen Niederschlag in den Controllingberichten findet, keine systematische Kommunikation und damit keine Reflexion der jobcenterinternen Praktiken und Handlungsbedarfe.

Wenn in einem Jobcenter ein Gleichstellungsziel mit einem quantifizierten Zielwert in der Zielvereinbarung existiert, dann wurde öfter auf Leitungsebene über die quantifizierten Messgrößen berichtet, als dies in Jobcenter mit einem Gleichstellungsziel ohne quantifizierten Zielwert der Fall war. Die Fallstudien zeigen, dass die Vermittlung von Zielerwartungen über die Teamleitungen an die Teams durch Verweise auf die Controllingberichte mit ihren quantifizierten Messgrößen erfolgt. Für die Fachkräfte manifestiert sich die Bedeutung der in den Zielvereinbarungen definierten Ziele primär über diese Kommunikation. Damit kommt den Teamleitungen eine besondere Steuerungsfunktion innerhalb der Jobcenter zu, und es ist Aufgabe der Teamleitungen, einen Austausch darüber anzuregen, wie die Zielwerte erreicht werden könnten. Eine Diskussion vorliegender Zahlen kann dafür ein Ausgangspunkt sein. Quantitative Messgrößen fördern demnach die Kommunikation über das Thema Gleichstellung in den Jobcenter. Eine kennzahlenorientierte Steuerung in den Jobcenter ist aber auch mit Risiken verbunden. So kann es beispielsweise zu Fehlanreizen in Bezug auf das Vermittlungshandeln kommen, etwa aufgrund von „Creaming“ (Konzentration auf leichte Fälle) und „Parking“ (Vernachlässigung schwerer Fälle).

Die Fachkräfte in die Kommunikation über Gleichstellung einzubeziehen, kann förderlich sein, um deren Mitverantwortlichkeit für die Zielerreichung zu stärken. Doch muss festgehalten werden, dass weder der Prozess der Zielplanung noch der Prozess der Zielnachhaltung als partizipativer und funktionsübergreifender Prozess charakterisiert werden können, wie die Fallstudien und die standardisierte Jobcenterbefragung belegen.

Im Weiteren folgt die Darstellung der organisatorischen Grundlagen den oben angegebenen Merkmalen, indem zunächst auf die Genderkompetenz der Fach- und Führungskräfte, die Führungsverantwortung und die Einbindung der Beauftragten für Chancengleichheit (BCA) eingegangen wird. Anschließend werden die Ressourcen, die Verankerung von Gleichstellung in den Strukturen und Prozessen der Jobcenter sowie die Umsetzungsstrategien dargestellt.

3.2.2 Vermittlung von Genderkompetenz

Genderkompetenz umfasst fachspezifisches Genderwissen, methodische Fähigkeiten zur Umsetzung des Gender Mainstreaming sowie die Bereitschaft und Motivation, gleichstellungsorientiert zu handeln (professionelle Haltung, siehe Gutknecht-Gmeiner 2016). In den Fallstudien lassen sich unterschiedliche Formen des Erwerbs und der Weitergabe von Genderwissen erkennen, die zum Teil in alltäglichen Praktiken verankert sind. Hierzu gehören Hospitationen, kollegiale Beratung konkreter Fälle, Teambesprechungen, Leitungsrunden, Anlegen einer jobcenterinternen Informationssammlung sowie Schulungen durch interne oder externe Personen; hinzu kommen spezielle Informationsangebote der BCA.

Als grundlegende Form zur Entwicklung und Weitergabe von Genderkompetenz im Jobcenter wurde in den Fallstudien oft auf Schulungen hingewiesen. Mindestens an der Hälfte der Fallstudienstandorte (gE und zkT) fanden jedoch nach Angaben der Fach- und Führungskräfte keinerlei Schulungen zur Genderkompetenz statt. In zwei zkT wurde von Schulungen zur gendersensiblen Beratung für Fach- und Führungskräfte berichtet; in einem von ihnen werde angestrebt, dass alle Fach- und Führungskräfte diese auch durchliefen. In dem anderen Jobcenter werde eine solche Schulung einmalig für die Fachkräfte angeboten und – zusammen mit anderen zkT – auch für Führungskräfte. Für die Schulungen würden externe Gleichstellungstrainer oder Ähnliches engagiert. Die BCA eines dieser Jobcenter habe, inspiriert von der Schulung, ein Trainingsmodul zum Thema Chancengleichheit am Arbeitsmarkt entwickelt, das nun Teil der Grundschulung für neue Fachkräfte im Jobcenter sei. Verallgemeinert man diese Trends aus der kleinen Stichprobe von Jobcentern, die in die Fallstudien eingebunden waren, dann lässt sich festhalten, dass Schulungen zu Gleichstellungsfragen (bei Weitem) nicht flächendeckend stattfinden, in ihrer Reichweite innerhalb des Jobcenters variieren und anscheinend nicht regelmäßig erfolgen.

In den Fallstudieninterviews wurden die Fach- und Führungskräfte um eine Bewertung von Schulungen als Instrument zur Entwicklung der Genderkompetenz gebeten. Die Interviewten äußerten die Erwartung, dass diese Schulungen über Gleichstellungsfragen informieren und Gelegenheit bieten, das eigene Handeln zu reflektieren. Sie sollten Anstöße für den systematischen Aufbau von Genderwissen und die Vermittlung von Genderkompetenz geben. Vereinzelt wurden Schulungen kritisch gesehen, weil sie Defizite unterstellen würden, die nicht bestünden. Teilweise wurde eher ein direkter Austausch – vor allem mit den BCA – als zielführend angesehen. Überwiegend jedoch wurden Schulungen zur Stärkung von Genderkompetenz als hilfreich bewertet, um einen einheitlichen Wissensstand zu erreichen. Dies gilt auch für Fachkräfte, die bislang an keinen Schulungen teilgenommen hatten. Es wurde aber auch angemerkt, dass die in Schulungen erworbenen Kompetenzen ohne weiteres Training und ohne organisatorische Verankerung (z. B. in Form von Teambesprechungen) leicht wieder verloren gingen.

Insgesamt wurde in den Fallstudien aber auch deutlich, dass in den Jobcentern kein geteiltes fachspezifisches, professionelles Verständnis von Gleichstellung und gleichstellungsorientiertem Vermittlungshandeln existiert. Bei einem gemeinsamen Verständnis und einer geteilten Wissensgrundlage wäre zu erwarten, dass zwischen den Fachkräften beispielsweise schneller Aktivierungsstrategien entwickelt oder Fördervorschläge nachvollzogen würden, bei einer arbeitsteiligen Fallbetreuung eine größere Übereinstimmung zwischen Fachkräften bestünde oder auch bei Einschätzungen, die zwischen Fachkräften kontrovers sind, die Gründe für die Divergenz schneller und genauer erkannt würden. Jedoch ist den Fallstudien zufolge die Umsetzung von Gleichstellung vielmehr häufig abhängig vom individuellen Verständnis von und Wissen über Gleichstellung. Es ist davon auszugehen, dass dies einer kohärenten Verfolgung von Gleichstellung als Ziel im Zielsteuerungssystem des SGB II entgegensteht.

3.2.3 Verantwortung der Führungskräfte

Führungsverantwortung als Teil der organisationalen Verankerung von Gleichstellung umfasst erstens, Verbindlichkeit für Gleichstellung herzustellen, zweitens, Engagement und Unterstützung in Gleichstellungsfragen zu zeigen und drittens, für Vorbildwirkung und Glaubwürdigkeit zu sorgen.

An nahezu allen Fallstudienstandorten bekannten sich Führungskräfte der oberen Ebene zu ihrer Verantwortung, Gleichstellungsziele bzw. die generelle Umsetzung von Gleichstellung in der Tätigkeit des Jobcenters zu erreichen. Und sie verwiesen auch auf ihre Vorbildfunktion für den beharrlichen Einsatz für Gleichstellung und ihre herausgehobene Rolle, um Netzwerke zu knüpfen. Durchgängig wurde als Ausdruck der Übernahme von Führungsverantwortung außerdem der Stellenwert von Kommunikation benannt, die über bloßes Informieren hinausgehe und es umfasse, die Ziele des Jobcenters zu erklären und für sie zu sensibilisieren. Damit wolle man den Beschäftigten den Sinn ihrer Arbeit vermitteln und sie zu selbstständigem Handeln befähigen. Anhand weiterer Informationen aus den Fallstudien ist jedoch zu erkennen, dass das tatsächliche Führungsverhalten weniger günstig gesehen wurde, als es die befragten Führungskräfte für sich beanspruchen. Auch die Gründe für die divergierenden Wahrnehmungen wurden anhand der Fallstudien erkennbar. So gibt es kaum Vorgaben oder Konzepte, mit denen sich „Routinen“ erzielen ließen, um Gleichstellungsziele zu erreichen. Wenn Interviewpersonen (v. a. der oberen Leitungsebene) auf Gleichstellungskonzepte des Jobcenters verwiesen, waren diese Konzepte anderen – im selben Jobcenter interviewten – Personen oftmals gar nicht bekannt.

Auch auf der unteren Führungsebene (Teamleitungen) sahen die Befragten eine Verantwortung für die Umsetzung von Gleichstellung. Grundsätzlich lässt sich mit „Vorbild sein“ und „Gleichstellung kommunizieren“ auch das weithin geteilte Führungsverständnis der Teamleitungen charakterisieren, jedoch mit einigen Akzentuierungen: Zum einen sahen sich die Teamleitungen eher im Zielkonflikt zwischen der Förderung von Gleichstellung und der Erfüllung der vereinbarten Integrationsziele, während die Jobcenterleitungen eher eine – nicht konfliktbehaftete – Gleichrangigkeit von Gleichstellung und den anderen Zielen des Jobcenters artikulierten. Zum anderen thematisierten die Teamleitungen eigene Führungsprobleme als Ergebnis ihrer „Sandwich-Position“ zwischen Leitungs- und operativer Ebene. Sie verbanden damit teilweise die Forderung an die Jobcenterleitung, sich überzeugend für Gleichstellung einzusetzen, denn nur dann könne dies auch die Teamleitung glaubhaft gegenüber „ihren“ Fachkräften tun.

3.2.4 Stellenwert der Beauftragten für Chancengleichheit (BCA)

Die BCA unterstützen die Umsetzung von Gleichstellung im SGB II. Nachdem sie zunächst nur in Agenturen für Arbeit wirkten, sind seit 2011 auch die Jobcenter verpflichtet, entsprechende Beauftragte zu benennen (§ 18e SGB II). Die BCA stellen damit einen Mindeststandard der formalen Verankerung von Gleichstellung in den Jobcentern dar.

Für die gE gibt es seit 2011, also seit die BCA im SGB II verankert sind, ein Fachkonzept für BCA, das einen Stellenumfang von mindestens 50 Prozent einer Vollzeitstelle empfiehlt, damit die BCA die ihr übertragenen gesetzlichen Aufgaben erfüllen können (BA 2011, S. 10; 2022, S. 4). Da es für die zKT keine entsprechenden Empfehlungen gibt, haben sie keinen entsprechenden Richtwert für den Stellenumfang der BCA. Dies wird auch in einer flächendeckenden Befragung aller Jobcenter im Rahmen des Forschungsprojektes widergespiegelt, der zufolge 2022 bei etwa einem Viertel der gemeinsamen Einrichtungen und bei fast der Hälfte der zugelassenen kommunalen Träger eine BCA mit weniger als 50 Prozent eines Vollzeitäquivalents (VZÄ) beschäftigt war.

In den Fallstudieninterviews wurde den BCA eine wichtige Rolle bei der Umsetzung von Gleichstellung zugeschrieben; außerdem zeigte sich eine große Bandbreite von Tätigkeiten und Stellenzuschnitten, die sich auch daraus ergeben, dass die BCA-Tätigkeit für die damit betraute Person oft nur einen Teil der Arbeit ausmacht. Zu vermuten ist, dass es vom Umfang und der konkreten Ausgestaltung der Stelle der örtlichen BCA abhängt, wie gut er bzw. sie die Umsetzung von Gleichstellung unterstützen kann. Den Fallstudien zufolge können die BCA-Tätigkeiten zu vier Schwerpunkten gebündelt werden:

- *Operative Tätigkeiten*: Dazu gehören bspw. Informationsveranstaltungen für erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB), die Beratung von ELB sowie die Unterstützung für Fachkräfte bei Fragen der Gleichstellung;
- *Wissensvermittlung*: Rolle als Experte bzw. Expertin, Vermittlung von Informationen zu Gender- und Gleichstellungsthemen für Kollegen im Jobcenter oder auch in Arbeitsgruppen;
- *Strategische Tätigkeiten*: Hierzu zählt die Beteiligung an Zielvereinbarungsprozessen und

- Ergebnisdialogen sowie der stetige Austausch mit der Führungsebene des Jobcenters;
- **Netzwerkarbeit:** Einbindung in Netzwerke in der Region, Kontakte zu wichtigen Stellen der zugehörigen Kommune wie bspw. dem Jugendamt.

Die in den Fallstudien interviewten BCA waren – mit unterschiedlicher Gewichtung – im genannten Spektrum tätig. Zu ihren Aufgaben gehörte es vielfach, die Fach- und Führungskräfte regelmäßig über gleichstellungsbezogene Fragen zu informieren. Mit der Geschäftsführung erfolgte die Kommunikation mancherorts bei regelmäßigen Jour Fixe-Terminen, die sicherlich auch der strategischen Einbindung der BCA dienen.

Den Fallstudieninterviews zufolge sind die Übergänge zu den übrigen Tätigkeiten der BCA oft fließend, weshalb aus dem formalen Stellenumfang nur begrenzt auf die für die BCA-Tätigkeiten tatsächlich verfügbare Arbeitszeit geschlossen werden kann. Aufgrund der Multifunktionalität der BCA-Tätigkeit schwankt die hierfür eingesetzte Arbeitszeit im Zeitverlauf recht stark. Manche der in den Fallstudien interviewten BCA äußerten Unzufriedenheit, da die verschiedenen Arbeitsbereiche oft schwer miteinander zu vereinbaren seien. Andere hingegen bewerteten die fließenden Übergänge zwischen den Aufgaben positiver. So hoben einige zugleich als Fachkraft tätige BCA hervor, dass es für die Erfüllung der BCA-Aufgaben hilfreich sei, die Bedarfe der ELB aus erster Hand zu kennen. Interessanterweise zeigt auch die standardisierte Jobcenter-Befragung, dass zwar ein Stellenanteil der BCA von mindestens 0,5 VZÄ mit einer stärkeren Einbindung der BCA in strategische Prozesse des Jobcenters einhergeht (also ein Umfang von zumindest einer halben Stelle von BCA-Tätigkeit sinnvoll ist), aber es keinen Zusammenhang zwischen der Einbindung der BCA einerseits und ihrer neben der BCA-Tätigkeit ausgeübten Aufgabe andererseits gibt. Eine hierarchisch hohe Anbindung der BCA-Stelle ist also keine notwendige Bedingung für ihre strategische Einbindung.

Stattdessen wird anhand der Fallstudien deutlich: Dass die BCA im Jobcenter als hilfreich für die Umsetzung von Gleichstellung wahrgenommen wird, setzt voraus, dass sie unter den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bekannt ist. Dies ist umso eher gegeben, je größer der Stellenumfang der BCA ist. Die Fallstudien lassen außerdem erkennen, dass die Gleichstellungsthematik häufig an die BCA delegiert wird und nicht als Querschnittsthema, das alle

betrifft, angesehen wird. Die Position der BCA kann sowohl spezialisierend-differenzierend als auch integrierend-übergreifend angelegt sein; beides ist im Material der Fallstudien zu beobachten. Es gibt, so lässt sich schlussfolgern, unterschiedliche Modelle, die BCA in den Strukturen und Prozessen der Jobcenter zu verankern.

3.2.5 Ressourcenausstattung

Die Annahme liegt nahe, dass die Umsetzung von Gleichstellung umso erfolgreicher ist, je mehr angemessene Ressourcen hierfür bereitgestellt werden. Mit Ressourcen sind hier Arbeitskapazitäten und finanzielle Mittel gemeint, die dazu genutzt werden können, gleichstellungsbezogene Aufgaben zu erfüllen. Unzureichende Ressourcen im Bereich des SGB II werden auch in der Literatur mehrfach als Grund dafür benannt, dass insbesondere die Arbeit mit solchen Leistungsberechtigten erschwert sei, die einen hohen Betreuungsaufwand und/oder intensiven Maßnahmeneinsatz erfordern (Freier et al. 2019; ISG und steria mummert consulting 2013; Kaps et al. 2017). Von diesen Prämissen ausgehend, wurden die Geschäftsführungen in den Fallstudien gefragt, welche Ressourcen im Jobcenter für gleichstellungsorientiertes Handeln verfügbar sind und ob sie diese als ausreichend einschätzen, um Gleichstellungsziele zu erreichen. Die Antworten blieben spärlich: Weder in gE noch in zkT konnte eine detaillierte Auskunft zu den verfügbaren Ressourcen und deren Bewertung gegeben werden. Die vorliegenden Antworten von Jobcenterleitungen lassen darauf schließen, dass die in den letzten Jahren zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel für die Beschäftigung von BCA und Fachkräften als ausreichend eingeschätzt werden, um gleichstellungsorientiert handeln zu können. Andere Interviewpersonen monierten hingegen, dass von den Jobcentern eine Verbesserung der Gleichstellungsergebnisse gefordert werde, ohne dass entsprechende Mittel bereitgestellt würden.

Als zentrale Ressource nannten Jobcenterleitungen wie Fachkräfte die BCA-Stelle. Zum Teil wurde ausdrücklich gesagt, es gebe darüber hinaus im Jobcenter keine Ressourcen für die Umsetzung von Gleichstellung. Nur an einem Fallstudienstandort verfügt die BCA – zumindest temporär – über ein eigenes Budget für gleichstellungsfördernde Aktivitäten. An einigen Standorten wies die Geschäftsführung darauf hin, dass sich das Haushaltsvolumen des Jobcenters nach der Anzahl der zu betreuenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten bzw. der

Anzahl der Haushalte (Bedarfsgemeinschaften) richte, in denen sie leben. Seien diese Zahlen rückläufig, betreffe dies auch die Gleichstellungsförderung, da bei sinkenden Budgets vorrangig gruppenspezifische Maßnahmen – also auch solche für Frauen – gekürzt würden.

In vielen Fallstudieninterviews wurde vor allem von Führungskräften der Betreuungsschlüssel, dem zu folge den Vermittlungsfachkräften Klientinnen zugeordnet werden, thematisiert und zumeist als ungünstig bewertet. So stehe zu wenig Zeit für „schwierige Fälle“ zur Verfügung, wozu bspw. auch Frauen mit Sorgeverpflichtungen gezählt wurden. Bei der Betreuungsrelation offenbare sich zudem der Gestaltungsspielraum der Jobcenter, wie die Teamleitung einer gE erläuterte: Wenn Personal für zielgruppenspezifische Aktivitäten freigestellt werde, die in der „normalen“ Vermittlungsarbeit aus Kapazitätsgründen nicht zu realisieren seien, steige der Betreuungsschlüssel in der allgemeinen Vermittlung. Über solche Schwerpunktsetzungen entscheide die Geschäftsführung gemeinsam mit der Teamleitung. Ähnlich äußerten sich auch andere interviewte Jobcenterleitungen.

Im Kontext der Betreuungsrelation sprach die Geschäftsführung einer gE eine weitere Problematik an: Personen, die ein Kind von unter drei Jahren betreuen und deshalb von der Aktivierung ausgenommen werden können, würden bei der Zahl der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, auf deren Grundlage der Personalhaushalt berechnet wird, in dieser Kommune nicht mitgezählt. Daher betreue man diese Personen de facto zum „Nulltarif“.³

Zusammenfassend ist die zurückhaltende Thematisierung der Ressourcenfrage durch die Interviewten – trotz ihrer aus der Literatur bekannten hohen Bedeutung – nicht nur Ausdruck des Fehlens spezifischer Ressourcenzuweisungen für ein Gleichstellung förderndes Handeln in den Jobcenter. Hier schlägt sich vielmehr auch der Umstand nieder, dass die Fach- und Führungskräfte die verfügbaren allgemeinen Ressourcen nur selten für Gleichstellungsziele einsetzen. Auch daraus lässt sich schließen, dass die Akteure im Jobcenter Gleichstellung überwiegend

als Spezialthema und weniger als Querschnitts-thema verstehen.

3.2.6 Zur strukturellen Verankerung von Gleichstellung in Jobcenter

Wie Gleichstellung in den Strukturen und Prozessen der Jobcenter verankert ist, lässt sich anhand der dort vorhandenen Spezialteams und spezialisierten Maßnahmen sowie Weisungen, Konzepten und Kommunikationen zur Gleichstellung erkennen. Diese unterschiedlichen Elemente sind zum einen darauf gerichtet, durch Differenzierung innerhalb der Organisation Vorteile der *Spezialisierung* zu nutzen. Zum anderen sollen darüber gemeinsame Standards innerhalb der Jobcenter etabliert werden, was sich als organisationale *Integration* bezeichnen lässt.⁴

Die Einrichtung spezialisierter Teams oder die Spezialisierung einzelner Fachkräfte für Frauen im SGB II-Leistungsbezug sowie die Auflage spezifischer Maßnahmen für bestimmte Zielgruppen weiblicher ELB wurde in den Fallstudien oft als zentrale Vorgehensweise des Jobcenters zur Verankerung und Umsetzung von Gleichstellung dargestellt. Der standardisierten Jobcenterbefragung zufolge verfügen 40 Prozent der Jobcenter über derartig spezialisierte Teams. Sie sind in fast der Hälfte der westdeutschen Jobcenter, aber anteilig nur halb so oft in den ostdeutschen anzutreffen, was die in den Fallstudien mitunter in ostdeutschen Jobcenter festzustellende „Selbstverständlichkeit“ in der Umsetzung von Gleichstellung unterstreicht.

Die wichtigste Zielgruppe der 2022 bestehenden spezialisierten Teams bzw. Fachkräfte waren weibliche Alleinerziehende. Auch hier ist der Ost-West-Unterschied auffällig: Etwa 60 Prozent der westdeutschen Jobcenter, die über spezialisierte Teams oder Fachkräfte für weibliche erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) verfügen, haben solche für Alleinerziehende eingerichtet, aber nur 15 Prozent der ostdeutschen Jobcenter. Bemerkenswerterweise war hier kein Zusammenhang zwischen der Einbindung der BCA in die strategischen Prozesse des Jobcenters

³ Das ist nicht überall so. Vielmehr wird der Berechnungsschlüssel für den Personalhaushalt von den Trägerversammlungen der Jobcenter bestimmt. Hier kommt das sogenannte Vorgehensmodell zum Einsatz, in welchem Personen, die einer Arbeitsvermittlung nicht zur Verfügung stehen müssen, grundsätzlich mitgezählt werden können, aber nicht müssen (BA 2017).

⁴ Vorteile der Spezialisierung bestehen in einem genaueren Wissen, umfangreicheren Erfahrungen sowie eingespielten Routinen bei

den Fachkräften, was insgesamt eine höhere Effizienz erwarten lässt. Gleichwohl erreicht die Spezialisierung einen Grenznutzen und beschränkt die Flexibilität innerhalb einer Organisation, weshalb Maßnahmen erforderlich sind, die Fachkräfte zu gemeinsamen, organisationsübergreifenden Routinen verpflichten und insofern die organisationale Integration stärken.

einerseits und der Existenz und Ausrichtung spezieller Teams andererseits festzustellen.

Neben spezialisierten Teams gibt es auch die Möglichkeit spezialisierter Maßnahmen, um bestimmte Teilzielgruppen unter den Frauen, die vom Jobcenter betreut werden, gezielt zu fördern. Die diesbezüglichen Ergebnisse der standardisierten Jobcenterbefragung zeigen, dass in etwa drei Viertel der Jobcenter (2022: 78 Prozent) nach Angaben der BCA spezifische Maßnahmen durchgeführt werden. Auch diese Frage wurde in ostdeutschen Jobcentern deutlich seltener bejaht (2022: 47 Prozent). Die für spezifische Maßnahmen bereitgestellten Ressourcen kommen gerade in den großen Jobcentern in erster Linie weiblichen Geflüchteten und Migrantinnen zugute, mit deutlichem Abstand folgen Maßnahmen für Alleinerziehende.

Als zweiter Aspekt der Verankerung von Gleichstellung in den Strukturen und Prozessen der Jobcenter sollen Vorgaben und Konzepte betrachtet werden, welche die Umsetzung von Gleichstellung betreffen und damit ein Beispiel für die organisationale Integration sind, also für Strukturen bzw. Prozesse, die jeweils in der gesamten Organisation implementiert sind. Gestützt auf die Fallstudien ist festzustellen, dass in der Mehrheit der Jobcenter schriftliche Vereinbarungen oder Vorgaben zur Gleichstellung allenfalls gering formal verankert sind. Dies wurde häufig damit begründet, Gleichstellung sei ohnehin ein relevantes Querschnittsthema, das man nicht hervorheben müsse. Ein weiteres Argument war, dass eine explizite, weitergehende Formalisierung von Gleichstellungszielen nicht zum eigenen Führungsstil passe und aufgrund der geringen Größe des Jobcenters eine Steuerung über Gespräche ohnehin besser funktioniere. Mit einem dritten Argument wurde auf eine – ebenfalls organisational verankerte – Alternative zu schriftlich präzisierten Anforderungen und Aufgaben hingewiesen, nämlich einen regelmäßigen Austausch über die erzielten Ergebnisse. Darüber hinaus wurde ein Motivationsverlust bei den Beschäftigten als mögliche kontraproduktive Wirkung formaler Vorgaben benannt. Doch die Beschäftigten bilden keine homogene Gruppe, und so, wie sich einige von ihnen durch Vorgaben unter Druck gesetzt fühlen mögen, gab es in den Fallstudienjobcentern andere Beschäftigte, die gerade das Fehlen von Vorgaben zu gleichstellungsorientiertem Vermittlungshandeln bemängelten, weil sie sich Erwartungssicherheit wünschten.

Eine weichere Form von Vorgaben sind Arbeitshilfen oder Praxisleitfäden wie z. B. die „Beratungskonzeption für die Grundsicherung für Arbeitsuchende (BeKo SGB II)“, das „4-Phasen-Modell der Integrationsarbeit (4PM)“ in den gE oder ähnliche Konzepte in den zkT (z. B. das sogenannte „faz-Modell“). Sie sollen die Arbeitsprozesse im Jobcenter vereinheitlichen und eine hohe Qualität der Vermittlungsarbeit gewährleisten. In den untersuchten Jobcentern zeigte sich allerdings, dass Gleichstellung bei den Handlungsroutinen auf Grundlage der „Beratungskonzeption“ oder „4PM“ keine besondere Rolle spielte. In den Fallstudien gaben mehrere interviewte Fachkräfte an, diese gäben ihnen keine Orientierung, die Gleichstellungsperspektive in der Beratungs- und Vermittlungsarbeit konsequent einzunehmen. Unabhängig davon wurden solche Arbeitshilfen und Praxisleitfäden nicht von allen Fachkräften genutzt.

Diese Befunde aus den Fallstudien deuten auf eine schwache organisationale Verankerung von Gleichstellung in den Jobcentern hin. Zugleich sind jedoch – nicht nur vereinzelt – lokal spezifische Vorkehrungen zu erkennen, die sich der organisationalen Verankerung mit integrierenden Elementen zuordnen lassen, darüber hinaus aber nur schwer auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen sind. Hierzu gehören beispielsweise Multiplikatorinnen auf Teamebene mit der Aufgabe, gleichstellungsbezogene Informationen für Erziehende in die einzelnen Teams zu tragen, als Ansprechpartner zur Verfügung zu stehen und eine Austauschrunde von Multiplikatoren zu organisieren, die regelmäßig zu gleichstellungsrelevanten Themen tagen. In der Gesamtheit relativieren sie den Befund der schwachen organisationalen Integration in Gestalt von Vorgaben, Positionen und Aufgaben.

Die Fallstudien zeigen weiterhin, dass gleichstellungsbezogene Themen in Dienstbesprechungen wie Teamleitungsrunden zur Sprache kommen, nicht zuletzt deshalb, weil der/die BCA an solchen Sitzungen teilnimmt. Darüber hinaus gaben einige Führungskräfte an, Gleichstellung in Dienstbesprechungen bzw. Zielerreichungsgesprächen zu thematisieren. Über gleichstellungsrelevante Aspekte sprechen darüber hinaus in den Teams bei der Planung von Maßnahmen. Es werde dabei i. d. R. nicht über Gleichstellung „an sich“ explizit kommuniziert, sondern es würden im Rahmen der Routinekommunikation in den Teams eher implizit und anlassbezogen gleichstellungsrelevante Aspekte berührt.

Explizit erfolge dies in erster Linie mit Bezug auf die Vereinbarkeit von Betreuungspflichten und Erwerbstätigkeit bei Alleinerziehenden.

Diese Befunde zur organisationalen Einbettung von Gleichstellung in die Strukturen und Prozesse der Jobcenter lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass es in einer beträchtlichen Zahl von Jobcentern zu spezialisierten Teams und damit zu Bündelungen von Kompetenzen gekommen ist, die überwiegend auf Dauer angelegt sind. Integrierende Elemente mit Querschnittscharakter (Konzepte, Vorgaben, Multiplikator-Positionen) sind demgegenüber seltener anzutreffen.

3.2.7 Gleichstellungspolitische Handlungsebenen der Fach- und Führungskräfte

Abschließend wird dargelegt, auf welchen Feldern die Fach- und Führungskräfte in den Jobcentern aktiv werden, um die Gleichstellungsziele zu erreichen. Die Jobcenter konzentrieren sich auf zwei Teilgruppen: Zum einen Alleinerziehende und zum anderen Frauen, die wegen des niedrigen Alters ihrer Kinder von der Vermittlungspflicht befreit sind (§ 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II). Hier stünden nach Einschätzung der Fach- und Führungskräfte aufgrund typischer Arrangements der familiären Arbeitsteilung einer Arbeitsmarktintegration besonders hohe Hürden entgegen. Aus der Konzentration auf diese Teilgruppen lässt sich folgern, dass damit implizit die Verantwortung für Kinderbetreuung einseitig Frauen zugeordnet wird.

Die in den Fallstudien diskutierten – und unterschiedlich bewerteten – Handlungsansätze lassen sich fünf Feldern zuordnen: (1) die Rollenbilder der zu betreuenden Frauen (und Männer), (2) besondere Schwierigkeiten infolge von Erziehungszeiten, (3) die Arbeitgeber in der Region, (4) die Fachkräfte im eigenen Haus, (5) die regionalen externen Rahmenbedingungen von Gleichstellung.

Zu (1): Die einer gleichen Erwerbsteilhabe von Frauen mit Kindern entgegenstehenden Hürden vertretenen viele der interviewten Fach- und Führungskräfte in den geschlechterbezogenen Rollenbildern und damit einhergehenden Erwerbsorientierungen der Leistungsbezieherinnen sowie den Familienarrangements, in denen sie leben. Einige Fachkräfte streben nach eigenen Angaben mit Blick auf die Leistungsbezieherinnen Reflexionsprozesse und Einstellungsänderungen bezüglich der geschlechterbezogenen Rollenbilder und Familienarrangements an, wofür sie auch die männlichen Haushaltsmitglieder

in die Beratung einbeziehen würden. Die meisten interviewten Fachkräfte thematisierten solche Fragen in der Beratung weiblicher ELB aber offenbar nicht, sondern konzentrierten sich – neben den Standardverfahren der Arbeitsvermittlung – bei Bedarf auf Hilfen zur Lösung praktischer Probleme wie Kinderbetreuung.

Zu (2): Ein zweiter Handlungsbereich ist der Umgang der Fachkräfte mit besonderen Schwierigkeiten infolge von Erziehungszeiten. Weil Frauen im Leistungsbezug während der Erziehungszeit von den Fachkräften nicht oder nur sporadisch kontaktiert und selten aktiviert würden, benötigten sie nach Ablauf dieser Zeit den Interviewangaben zufolge für den Wiedereinstieg in Erwerbsarbeit oft relativ lange Zeit. Vor diesem Hintergrund gehöre diese Gruppe zu den Hauptzielgruppen von spezialisierten Teams (s. o.), zumal es (für die gE) eine entsprechende Anweisung der BA zur frühzeitigen Aktivierung von Erziehenden gebe.

Zu (3): Ein drittes Handlungsfeld gleichstellungsbezogener operativer Strategien der Fachkräfte ist auf Arbeitgeber bezogen. Den Fallstudieninterviews zu folge scheitert das Bemühen um Vermittlung von Frauen mit Kindern häufig an mangelnden Angeboten „familienfreundlicher“ Arbeitszeiten. Viele ausbildungssuchende Frauen mit Sorgeverantwortung strebten zudem eine Ausbildung in einem Teilzeitmodell an; diese Option werde aber von der großen Mehrheit der Ausbildungsbetriebe und -einrichtungen nicht angeboten. Von entsprechenden Problemen wurde an den meisten Fallstudienstandorten berichtet, i. d. R. verbunden mit der Einschätzung, die Chancen des Jobcenters, bei den Arbeitgebern diesbezüglich Veränderungen zu bewirken, seien gering. Die wenigen Fach- und Führungskräfte, die angeben, auf die Arbeitgeber zugunsten von mehr Gleichstellung Einfluss zu nehmen, setzten auf Gespräche und Überzeugungsarbeit zugunsten einzelner Bewerberinnen. Von Versuchen, die Arbeitgeber zu grundsätzlichen Verhaltensänderungen zu bewegen, wurde nur sehr vereinzelt berichtet.

Zu (4): Die Umsetzung von Gleichstellung hängt entscheidend von den Fachkräften selbst und ihren Handlungsstrategien und -prioritäten ab. Mehrere Interviewte thematisierten dies durchaus selbstkritisch. Einige Interviewpersonen thematisierten den grundsätzlich im Vermittlungshandeln der Jobcenter angelegten Konflikt zwischen Gleichstellungzielen und dem Konstrukt der Bedarfsgemeinschaft (BG). Dieser begünstige, dass Fachkräfte ihre

Bemühungen auf diejenigen (meist männlichen) BG-Mitglieder konzentrierten, deren Integration in bedarfsdeckende Erwerbsarbeit relativ chancenreich erscheine („Creaming“).

Zu (5): Die Erwerbsintegration gerade von Frauen mit Erziehungsverpflichtungen wird aus Sicht zahlreicher Interviewpersonen vor allem in ländlichen Regionen durch strukturelle Rahmenbedingungen wie defizitäre Strukturen institutioneller Kinderbetreuung und ein unzureichendes ÖPNV-Angebot behindert. Um familiäre und berufliche Aufgaben „unter einen Hut zu bringen“, müssten Alleinerziehende zudem überdurchschnittlich mobil sein, was in Regionen mit schlechter ÖPNV-Infrastruktur oft schwer zu realisieren sei. Die meisten interviewten Fach- und Führungskräfte sahen aufseiten der Jobcenter keine Möglichkeiten, infrastrukturelle Verbesserungen herbeizuführen. In einigen wenigen Interviews wurde jedoch davon berichtet, dass man nach Kontaktaufnahme mit den zuständigen kommunalen Stellen darauf hinwirken konnte, Infrastrukturangebote zugunsten einer Verbesserung der Erwerbsteilhabe von Frauen auszubauen.

4 Fazit und Schlussfolgerungen

Die in den vorstehenden Abschnitten analysierten Elemente der organisationalen Verankerung von Gleichstellung weisen in den Jobcentern ein breites Spektrum unterschiedlicher Ausprägungen auf.

Insgesamt erscheint die organisationale Verankerung von Gleichstellung in den Jobcentern nicht flächendeckend voll ausgeprägt: also als ausbaufähig. Positive Anknüpfungspunkte sind die flächendeckende Verankerung der BCA sowie die Bereitschaft der Führungskräfte, sich für Gleichstellung einzusetzen. Zweischneidig zu bewerten ist die vielfach zu beobachtende Organisation von Spezialteams, spezialisierten Fachkräften und besonderen Fördermaßnahmen. Auf der einen Seite erlaubt sie eine Konzentration der Ressourcen auf vordringliche und weit verbreitete Probleme, etwa bei der Arbeitsmarktintegration von Alleinerziehenden oder geflüchteten Frauen. Eine Spezialisierung auf Gleichstellungsfragen in Strukturen und Prozessen der Jobcenter sollte jedoch nicht zu einer „Abkapselung“ („zum Abschieben“) führen, sondern dazu beitragen, dass die Belange der Gleichstellung in die Gesamtorganisation integriert werden („Mainstreaming“). Kritisch zu bewerten sind fehlendes Genderwissen,

fehlende Genderkompetenz und unzureichende Ressourcen für die Betreuung und Arbeitsförderung. Solange die Umsetzung der Gleichstellung nicht hinreichend in der Organisation, in ihren Strukturen und Abläufen fundiert ist, besteht das Risiko, dass eine Steuerung der Gleichstellung über Kennzahlen kontraproduktive Effekte erzeugt, indem eine zunehmende Komplexität des Kennzahlensystems widersprüchliche Signale für die Vermittlungsfachkräfte setzt.

Auf Basis der Ergebnisse des Forschungsprojektes konnte eine Reihe von Handlungsempfehlungen erarbeitet werden (Brussig et al. 2024, Kapitel 10). Sie haben zum einen das Ziel, die organisatorischen Grundlagen des Gleichstellungshandelns der Jobcenter zu verbessern. Hierzu gehört etwa, zur Entwicklung von Genderkompetenz ein einheitliches Schulungskonzept zu entwickeln und anzuwenden, geschlechterdifferenzierte Daten der Jobcenter-Performance vorzuhalten, die Führungskräfte der Jobcenter bei der Übernahme von Führungsverantwortung für Gleichstellung zu unterstützen, eine ausreichende Ressourcenausstattung der Jobcenter zur Umsetzung der Gleichstellungspolitiken wie auch eine regelmäßige Evaluation lokaler Gleichstellungspolitiken mit Blick auf ihre Wirksamkeit.

Zum anderen sollte es aber auch darum gehen, den Stellenwert von Gleichstellung in der Zielsteuerung des SGB II zu stärken. Dies umfasst, den gleichstellungspolitischen Auftrag im SGB II zu konkretisieren, dies allen beteiligten Akteuren auf allen Ebenen zu vermitteln, die gleichstellungspolitischen Ziele robust zu operationalisieren und damit überprüfbar zu machen – und schließlich den gleichstellungspolitischen Zielen innerhalb der Zielsteuerung eine hohe Verbindlichkeit zu verleihen.

Literatur

- Achaz, Juliane, Holger Bähr, Corinna Frodermann, Michaela Fuchs, Stefan Fuchs, Andreas Hirseland, Torsten Lietzmann, Anja Rossen und Cordula Zabel. 2018. *Geschlechtergleichstellung im Bereich der Grundsicherung: Eine Bestandsaufnahme*. IAB-Expertise. Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB).
- AG Steuerung SGB II der BLA. 2021. Gemeinsame Planungsgrundlagen der Zielsteuerung im SGB II für das Jahr 2021 der Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II. Berlin: Bund-Länder-Arbeitsgruppe Steuerung SGB II. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)
- Agentur für Gleichstellung im ESF. Hrsg. 2014. *Gender Mainstreaming im Europäischen Sozialfonds. Ziele, Methoden, Perspektiven*. Berlin.
- Bergmann, Nadja, und Irene Pimminger. 2004. *PraxisHandbuch Gender Mainstreaming. Konzept, Umsetzung, Erfahrung*. Wien: GeM-Koordinationsstelle für Gender Mainstreaming im ESF.
- Bundesagentur für Arbeit (BA). 2011. *Fachkonzept „Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt in gemeinsamen Einrichtungen“*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)
- Bundesagentur für Arbeit (BA). 2017. *Rahmenkonzept SGB II. Personalstrukturen in den gemeinsamen Einrichtungen (gE)*. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesagentur für Arbeit (BA). 2022. Fachkonzept Beauftragte für Chancengleichheit (BCA) SGB II. Weisung 202203009 vom 22.03.2022. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)
- Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend (BMFSFJ). 2017. *Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung* (Zweiter Gleichstellungsbericht 18/12840). Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)
- Bundesministerium für Familie, Frauen, Senioren und Jugend (BMFSFJ). 2020. Gleichstellungsstrategie der Bundesregierung. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)
- Bothfeld, Silke, und Siegrid Betzelt. 2011. Der Geschlechterbias in der deutschen Arbeitsmarktpolitik. Eine institutionelle und empirische Analyse des SGB II und SGB III. In *Neue Wege – Gleiche Chancen. Expertisen zum Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*, Hrsg. Ute Klammer und Markus Motz: 199–251. Wiesbaden: VS Verlag. [DOI](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)
- Brülle, Heiner, Rabea Krätschmer-Hahn, Claus Reis und Benedikt Siebenhaar. 2016. Zielsteuerung im SGB II. Kritik und Alternativen. *WISO Diskurs* 09. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)
- Brussig, Martin, Dorothee Frings und Johannes Kirsch. 2019. *Diskriminierungsrisiken in der öffentlichen Arbeitsvermittlung*. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes. [Volltext](#). (letzter Zugriff: 02.07.2025)
- Brussig, Martin, Katrin Hunger, Andrea Kirchmann, Johannes Kirsch, Günther Klee, Irene Pimminger, Marco Puxi, Eva Roth, Christin Schafstädt und Katharina Schilling. 2023. Gleichstellungsimpulse im SGB II Zielsteuerungssystem. – Zwischenbericht. *Forschungsbericht* 623. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)
- Brussig, Martin, Andrea Kirchmann, Johannes Kirsch, Irene Pimminger, Eva Roth, Christin Schafstädt, Tobias Scheu und Hans Verbeek. 2024. Gleichstellungsimpulse im SGB II Zielsteuerungssystem. – Endbericht. *Forschungsbericht* 644. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)

Europäische Kommission. 2020. *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.* Brüssel: Europäische Kommission. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)

European Institute for Gender Equality. 2016. *Institutional Transformation. Gender Mainstreaming Toolkit.* Vilnius: European Institute for Gender Equality. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)

European Institute for Gender Equality. 2019. *Gender audit.* Vilnius: European Institute for Gender Equality. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)

Freier, Carolin, Stefan Fuchs, Peter Kupka, Monika Senghaas, Elke Dony, Gudrun Fausel, Maren Müller und Alfons Voit. 2019. Nachhaltige Steuerung für die Vermeidung von Langzeitleistungsbezug: Begleitforschung zum Modellvorhaben „Mehrjährige Steuerung von Ziel 3“. *IAB-Forschungsbericht 4/2019.* Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)

Genderaction. 2019. *Guidelines on Criteria of Good Practice for Strengthening the implementation of ERA Priority 4.* Prague: Genderaction. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)

Gutknecht-Gmeiner, Maria. 2016. *Genderkompetenz und Genderexpertise von EvaluatorInnen.* Profile für die beiden Kompetenzebenen nach Kompetenzbereichen. AK Gender Mainstreaming in der DeGEval. Saarbrücken: DeGEval.

ISG und steria mummert consulting. 2013. Qualitätssicherung im SGB II: Governance und Management. *BMAS Forschungsbericht* (Endbericht) 437. Berlin: Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)

Jaehrling, Karen, und Clarissa Rudolph. Hrsg. 2010. *Grundsicherung und Geschlecht. Gleichstellungspolitische Befunde zu den Wirkungen von „Hartz IV“* (Bd. 14). Münster: Westfälisches Dampfboot.

Kaps, Petra, Silke Bothfeld, Martin Brussig, Tina Hofmann und Matthias Knuth. 2017. Normen und Strukturen einer solidarischen und investiven Arbeitsmarktpolitik. *Working Paper 047.* Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 02.07.2025)

Kopf, Eva, und Cordula Zabel. 2014. Active labour market programmes for women with a partner. Challenge or replication of gender roles. *IAB-Discussion Paper 6.* Nürnberg: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). [Volltext.](#) (letzter Zugriff: 04. Juni 2025)

Krell, Gertraude, Ulrich Mückenberger und Karin Tondorf. 2011. Gender Mainstreaming: Chancengleichheit (nicht nur) für Politik und Verwaltung. In *Chancengleichheit durch Personalpolitik*, Hrsg. Gertraude Krell, Renate Ortlib und Barbara Sieben, 85–104, Wiesbaden: Springer.

Müller, Catherine, und Gudrun Sander. 2005. *Gleichstellungs-Controlling: Das Handbuch für die Arbeitswelt.* Bd. 22. Zürich: vdf Hochschulverlag.

Rat der Europäischen Kommission. 2016. *Schlussfolgerungen des Rates zur Gleichstellung der Geschlechter.* Brüssel: Rat der EU. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 04. Juni 2025)

Weinkopf, Claudia, Ortrun Brand, Bettina Hieming, Karen Jaehrling, Clarissa Rudolph, Alexandra Wagner und Georg Worthmann. 2009. *Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht.* Duisburg: Institut Arbeit und Qualifikation. Marburg: Forschungsteam Internationaler Arbeitsmarkt, GendA Forschungs- und Kooperationsstelle Arbeit, Demokratie, Geschlecht am Institut für Politikwissenschaft der Philipps-Universität Marburg. [Volltext](#) (letzter Zugriff: 04. Juni 2025)

Autorinnen und Autoren



Prof. Dr. Martin Brussig

Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ), Universität Duisburg-Essen,
Leiter der Forschungsabteilung Arbeitsmarkt – Integration – Mobilität (AIM)

Mail: martin.brussig@uni-due.de

Telefon: +49 203 37 93931



Andrea Kirchmann

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW)
an der Universität Tübingen

Mail: andrea.kirchmann@iaw.edu

Telefon: +49 7071 9896 33



Dr. Irene Pimminger

defacto – sozialwissenschaftliche Forschung und Beratung

Mail: office@defacto-forschung.eu

16



Eva Roth

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, ISG Institut für Sozialforschung
und Gesellschaftspolitik GmbH

Mail: roth@isg-institut.de

Telefon: +49 30 58 58 439 74



Christin Schafstädt

Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW)
an der Universität Tübingen

Mail: christin.schafstaedt@iaw.edu

Telefon: +49 7071 9896 31



Hans Verbeck

Leitung Büro Berlin, ISG Institut für Sozialforschung
und Gesellschaftspolitik GmbH

Mail: verbeek@isg-institut.de

Telefon: +49 30 58 58 439 71

IAQ-Report 2025 | 08

Redaktionsschluss: 16.07.2025

Institut Arbeit und Qualifikation
Fakultät für Gesellschaftswissenschaften

Universität Duisburg-Essen

IAQ-Report:

<https://www.uni-due.de/iaq/iaq-report.php>

Über das Erscheinen des IAQ-Reports informieren wir über eine Mailingliste:
<https://www.uni-due.de/iaq/newsletter.php>

Der IAQ-Report (ISSN 1864-0486) erscheint seit 2007 in unregelmäßiger Folge als ausschließlich elektronische Publikation. Der Bezug ist kostenlos.

DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Offen im Denken

ub | universitäts
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

DOI: 10.17185/duepublico/84167
URN: urn:nbn:de:hbz:465-20250813-094352-9

Alle Rechte vorbehalten.