

IMPULSE ZU VIELFALT 2018/1

Mind the gap: Vielfaltspolitik der deutschen Arbeitsverwaltung

Ein Beitrag von **Nora Ratzmann**

Der Beitrag erscheint in der Reihe *Impulse zu Vielfalt* im Rahmen des Projekts
ACT - Bewusstsein schaffen, Chancen sichern.

Gefördert vom



Bundesministerium
für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

im Rahmen des Bundesprogramms

Demokratie *leben!*



Bundeszentrale für politische Bildung

MIND THE GAP: VIELFALTSPOLITIK DER DEUTSCHEN ARBEITSVERWALTUNG

Die Bundesagentur für Arbeit hat vor nunmehr 10 Jahren ihre sogenannte Diversitätsstrategie auf den Weg gebracht. Jedoch sind viele Initiativen, die auf dem Papier gut erscheinen, bisher nur unzureichend umgesetzt. Dieser Beitrag hinterfragt kritisch, welche Stolpersteine und Mechanismen diesem Umsetzungsdefizit zugrunde liegen. Dies geschieht anhand der Fallstudie der Berliner Jobcenter. Daraus ableitend präsentiert der Beitrag eine Reihe von Handlungsempfehlungen, um eine diversitätsorientierte Organisationsentwicklung der deutschen Arbeitsverwaltung voranzutreiben. Dabei werden sowohl die Bereiche Personal, zum Beispiel Einstellungsverfahren, und (Weiter)Qualifizierung, als auch Organisations- und Kommunikationsstrukturen berücksichtigt.

UMSETZUNGSDEFIZITE IN DER VIELFALTSPOLITIK

Ein Jobcenter im ehemaligen Ostteil Berlins: In jeder Etage des Gebäudes hängen gerahmte Bilder mit der unterzeichneten Charta der Vielfalt. Jene Charta beziehungsweise Erklärung zur Zuwanderung schmückt auch die Emails Signaturen. Mehr Diversität ist Programm!

Das Thema interkulturelle Öffnung hat im Rahmen der Ankunft von mehr als einer Million Geflüchteter seit 2015 einen neuen Aufschwung erhalten. Viele Maßnahmen, die auch die weiter gefasste Gruppe aller migrantischen Hilfebedürftigen unterstützen, wurden in den letzten Monaten auf den Weg gebracht. Der Beginn einer aktiven Vielfaltspolitik geht bereits auf das Jahr 2007 zurück, in dem die Bundesagentur für Arbeit eine interne Diversitätsstrategie zur Verbesserung der

Integration von Migrant_innen auf den Weg brachte. Die Wichtigkeit der dort gesetzten Ziele unterstrich sie in einer Neuauflage des Dokuments im Jahr 2010. Im Fokus beider Strategiepapiere steht die Stärkung der interkulturellen Kompetenz der eigenen Mitarbeiter_innen, sowie eine gezielte Berücksichtigung intersektionaler Benachteiligungen bei der Planung und Umsetzung von Arbeitsmarktprogrammen und dem Angebot von (Service)Leistungen. Die Strategie beinhaltet auch die Schaffung der Position des/der Migrationsbeauftragten, der/die als Ansprechperson aller Mitarbeiter_innen zu Fragen von Sprachenerwerb, Anerkennung von Qualifikationen und des Rechtszugangs zu Leistungen von Migrant_innen fungieren soll¹.

Inwiefern die Kerngedanken der Diversitätsstrategie Eingang in die täglichen Arbeitsprozesse und -strukturen gefunden hat, ist nicht immer eindeutig. Handelt es sich um nicht mehr als einen zahnlosen Papiertiger? Dieser Beitrag nähert sich dieser Frage durch drei Fallstudien: der Einstellungspolitik, der Nutzung des Potenzials der Mitarbeiter_innen and dessen/deren (Weiter-) Qualifizierung. Die hier vorgestellten Erkenntnisse wurden im Rahmen eines qualitativen Forschungsprojektes (2015-2019) gewonnen, welches sich mit den informellen Zugangsbarrieren zur Grundsicherung in deutschen Jobcentern, vor allem in Hinblick auf hilfebedürftige (EU) Migrant_innen, beschäftigt. Datengrundlage sind 104 Leitfaden-gestützte Interviews mit Jobcenter-Mitarbeiter_innen, betroffenen Leistungsempfänger_innen aus unterschiedlichen west- und osteuropäischen Ländern, sowie mit Sozialberatungen der Wohlfahrtsverbände

¹ Siehe dazu Dittmar 2016.

und Hospitationen in der Berliner Arbeitsverwaltung².

Die Analyse verdeutlicht, dass eine unzureichende Institutionalisierung, sprich eine ganzheitliche Einbettung des Themas Vielfalt in alle Prozesse der alltäglichen Verwaltungsarbeit, in der Praxis zu Implementierungsdefiziten der Diversitätsstrategie führt. Auch wenn die deutschen Jobcenter in den letzten fünf Jahren einen positiven Veränderungsprozess der interkulturellen Öffnung durchlaufen haben, ist Diskriminierung in der Arbeitsverwaltung oft noch immer Alltagsrealität.

Diversitätsmanagement wird bisher eher punktuell betrieben, als reaktives Handeln, wenn das System beim Umgang mit migrantischen Kund_innen, wie das Jobcenter sie nennt, an seine Grenze stößt. Es wird bisher wenig als eigenständige Thematik denn als untergeordnetes Zusatzprodukt von migrationsrechtlichen Fragen gedacht. Dabei fehlt es an einer genauen, tiefergehenden Aufarbeitung von Teilthemen wie der transkulturellen Kompetenzen, zum Beispiel im Hinblick auf die Fachkräftegewinnung, sowie an einem umfassenden, strukturellen Diskriminierungsschutz. Dadurch besteht die Gefahr, dass Kultur zu sehr als Dichotomie zwischen zwei unveränderbaren und klar begrenzten Welten wahrgenommen wird, wie der nicht ganz glückliche Begriff der „interkulturellen Öffnung“ der Arbeitsverwaltung vermuten lässt. Die momentane Implementierungsbilanz der Diversitätsstrategie legt eine Vielfaltspolitik der Befriedung nahe: durch kleinteiliges, deklatorisches Handeln, dem Abhaken von Maßnahmen im Bereich Diversitätsmanagement wird eine wirkliche Veränderung der Verwaltungskultur, die

² Für eine detaillierte Beschreibung der Forschungsmethodik siehe Anhang.

tiefgehende Alltagsrassismen beseitigt, abgewendet³. Im nun Folgenden wird dieser These anhand des Umgangs mit den Ressourcen von Mitarbeiter_innen mit Migrationshintergrund in den drei untersuchten Berliner Jobcentern exemplarisch auf den Grund gegangen.

EINE „BUNTE“ BELEGSCHAFT ZWISCHEN ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT

Die Mitarbeiter_innen der Jobcenter sind im letzten Jahrzehnt in vielerlei Hinsicht vielfältiger geworden. Sie entstammen nicht nur unterschiedlichen sozialen Schichten, sondern bringen auch kulturelle⁴ Diversität in die deutschen Jobcenter. Herkunft ist zunehmend ein Kriterium, dem im Einstellungsverfahren Beachtung geschenkt wird: Allein in Berlin arbeiten Menschen mit über 70 verschiedenen Nationalitäten in der Arbeitsverwaltung. Ein Beauftragter für Chancengleichheit charakterisiert deren Rolle als Türöffner. Oft fehlen Migrant_innen die Bezüge und das Verständnis für die hierzulande vorherrschenden Normen und typischen Funktionsweisen des Systems. Vermittler_innen könnten diese Brücken schlagen, indem sie Neuankömmlinge mit den gesellschaftlichen und kulturellen Codes vertraut machen, die die Interpretation der Handlungen des Gegenübers erleichtern⁵. Denn ein Durchlaufen des Systems durch die eigene Sozialisation kann das Verständnis der an uns gestellten Erwartungen, zum Beispiel in Bezug auf die Art der Kommunikation, verbessern. Manchen Zuwander_innen ist beispielsweise das in den Jobcentern erwartete Maß an Eigenverantwortung und Selbstinitiative nicht bekannt. Andere wiederum fühlen sich durch das schwerfällige bürokratische System in ihrem Engagement gehindert. Nicht selten

³ Siehe Ahmed 2012.

⁴ Hier sei vor allem an ethnische und religiöse Vielfalt gedacht.

⁵ Siehe auch Fuhse 2012.

kommt es zu Fehlinterpretationen von Handlungsweisen im Kommunikationsprozess zwischen beiden Seiten. Während sich einige migrantische Leistungsempfänger_innen⁶ in eine passive Haltung zurückziehen, oder durch das System in diese gedrängt werden, legen Mitarbeiter_innen dies oft als fehlende Mitwirkung und Unwillen zur Zusammenarbeit aus.

Mitarbeiter_innen ohne Migrationshintergrund⁷ fehlt in einigen Fällen aufgrund ihres (in diesem Fall mangelnden) Erfahrungshorizontes das Bewusstsein beziehungsweise Verständnis für die Situationen, die sich für Zuwanderer_innen als herausfordernd erweisen können. So bewertete beispielsweise ein Mitarbeiter das häufige Erscheinen von Kund_innen mit Migrationshintergrund in den offenen Sprechstunden als „Faulheit“ die Bescheide selber zu verstehen, und nicht als Problem von fehlenden (Behörden-) Sprachkenntnissen. Forschungserkenntnissen⁸ zufolge ist das gegenseitige Verständnis, Vertrauen und die Glaubwürdigkeit zwischen Mitarbeiter_innen und Leistungsempfänger_innen mit (ähnlichem) Migrationshintergrund in der Regel höher. Interviewte Hilfebedürftige berichteten, dass sie sich von Mitarbeiter_innen, die sie

⁶ Unter den migrantischen wie den deutschen Leistungsempfänger_innen ohne Einwanderungsgeschichte gibt es die gesamte Bandbreite von passiven Haltungen bis zu sehr aktiver Mitarbeit. Dieses Beispiel soll lediglich verdeutlichen, dass passive Haltungen nicht zwangsläufig auf einem Unwillen zur Zusammenarbeit beruhen, sondern auch andere strukturelle Gründe haben können.

⁷ Im Sinne der offiziellen Definition des statistischen Bundesamtes eines deutschen Staatsangehörigen ohne eigene und/oder familiäre Einwanderungsgeschichte.

⁸ Siehe dazu Behncke et al. 2008; Oberfield 2014; Watkins-Hayes 2009; Wenger und Wilkins 2008; Wilkens et al. 2015.

anhand ihres Nachnamens als Angehörige der gleichen Herkunftsgruppe identifizieren können, verbunden fühlen. Jene agieren als Brückenbauer_innen zur Mehrheitsgesellschaft, indem sie systemisches Wissen, wie zum Beispiel über Behördenstrukturen- und - funktionsweise, vermitteln. Wie ein Arbeitsvermittler mit osteuropäischer Einwanderungsgeschichte anschaulich darstellte:

„Also ich denke schon, es ist was Anderes. Auch für den Kunden, wenn er jemand gegenüberzusitzen hat der selber auch einen ausländischen Namen hat, ein ausländisches Aussehen, nicht das typische nordeuropäische, Mitteleuropäische. Wobei man sich da eher verstanden fühlt oder, ja.“

Doch auch wenn vermehrt Mitarbeiter_innen mit Migrationshintergrund eingestellt werden, spiegelt der Prozentsatz bei Weitem nicht die Vielfalt der Leistungsempfänger_innen wider: Meinen Interviewpartner_innen zufolge haben fünf Prozent der Mitarbeiter_innen Migrationserfahrung, während sich der Anteil bei den sogenannten Kund_innen auf 30 bis 40 Prozent beläuft. Problematisch könnte hier das Phänomen einer Glasdecke werden, wenn der Anteil von Mitarbeiter_innen mit Migrationsgeschichte unter den Führungskräften in Zukunft wie bisher gen Null tendieren wird. Ein Interviewpartner berichtete beispielsweise, er sei in manchen Runden der Führungsetage der Einzige nicht-deutscher Abstammung.

WERTSCHÄTZUNG VON DIVERSITÄT: DAS (UNGENUTZTE) POTENTIAL KULTURELLER BRÜCKENBAUER_INNEN

Hier sollte es allerdings nicht zu dem Fehlschluss kommen, dass alle migrantischen Mitarbeitenden frei von

rassistisch geprägten Einstellungen sind. Aber genau dieses Bild scheint mancherorts in den Köpfen der Menschen auf den Führungsetagen vorzuherrschen: eine „bunte“ Belegschaft wird zum Sinnbild von Diversitätsaffinität – ohne dabei zu hinterfragen, ob und wie die potenziellen interkulturellen Ressourcen der Mitarbeiter_innen genutzt werden. Diese Strategie legt in manchen Fällen die Vermutung einer Alibifunktion von als Brückenbauer_innen wahrgenommenen Mitarbeiter_innen nahe. Zugewanderte Kund_innen werden von migrantischen Mitarbeiter_innen betreut, wie beispielsweise in den neu geschaffenen Spezialteams für Geflüchtete, wo verstärkt Mitarbeiter_innen mit Migrationshintergrund eingesetzt werden. Statistischer Migrationshintergrund wird hier nicht selten als Synonym von interkultureller Kompetenz gesehen, wengleich dieser nicht automatisch mit Migrationssensibilität und Einfühlungsvermögen gleichgesetzt werden kann. Eingesetzte Ressourcen werden nicht immer auf Passfähigkeit hin evaluiert. Eine solche oberflächliche Vielfaltspolitik in der Mitarbeitergewinnung wird dann als „Beweis“ von kultureller Offenheit geführt. Derartige Pauschalisierungen werden dabei allerdings der Vielschichtigkeit der Gruppe derer mit einer Einwanderungsgeschichte nicht gerecht.

Allerdings ist in Häusern mit einem hohen Anteil an migrantischen Leistungsempfänger_innen das Bewusstsein für deren spezielle Problemlagen, sowie für die Ressourcen einer vielfältigen Belegschaft, bereits tiefergehend geschärft. In einigen Berliner Jobcentern werden beispielsweise mittlerweile dem ganzen Haus zugängliche Listen, in denen die Sprachkompetenzen jeder/s Mitarbeiter_in festgehalten werden, geführt. Auch Piktogramme als Wegweiser sind dort schon lange Realität.

Im Rahmen meiner Hospitationen begegnete ich vielen Mitarbeiter_innen, die sich zielgerichtet langsamer und einfacher Sprache bedienen und versuchen, ihren Kund_innen mit geringen Deutschkenntnissen Berührungspunkte zu nehmen und deren Selbstvertrauen zu stärken. Eine eigene Migrationsgeschichte erhöht dabei die Wahrscheinlichkeit eines solchen Verhaltens, bedingt es aber nicht zwangsläufig. Weiterhin spielen das eigene Umfeld der Mitarbeitenden, deren Altersstruktur und Ausbildung eine Rolle. Oft schien der Bildungsabschluss mit der Reflektionsbereitschaft über die strukturellen Gründe von empfundener Andersartigkeit oder abweichendem Verhalten zu korrelieren. Vor allem jungen Kolleg_innen wurden durch ihre „bunteren Lebensläufe und mehr interkulturelle Erfahrungen“ durch Auslandsaufenthalte und einen internationalen Freundeskreis in vielen Interviews als interkulturell kompetent beschrieben. Ihnen wurde weniger häufig ein Schubladen-Denken beziehungsweise ein festes Bild des „Deutsch-seins“ bescheinigt. Laut einer Trainerin spiegeln der eigene interkulturelle Erfahrungshorizont und ein hoher Ausbildungsgrad sich in weniger Fragen nach Rezepten oder Mustern im Umgang mit „anderen Kulturen“ wider. Diese Ergebnisse decken sich mit der einschlägigen Literatur⁹.

Initiativen hängen dabei jedoch nach wie vor am Engagement Einzelner, die tragende Rollen wie die der/s Migrationsbeauftragten befüllen. In manchen Bezirken bauen diese beständig an Netzwerken mit zivilgesellschaftlichen Institutionen, organisieren Aktions- und Informationstage oder Schulungen zu migrationsrechtlichen Fragen. Welchen Stellenwert die Themen Migration und interkulturelle Öffnung insgesamt erhalten, hängt oft an der

⁹ Siehe Mewes und Mau 2012; Staerklé et al. 2012.

Geschäftsführung des Hauses, wie dieses Zitat eines Mitarbeiters in Leitungsfunktion zusammenfasst:

„Ich würde sagen, es hat einmal mit dem Bezirk zu tun, wie sehr Migration da in der Wahrnehmung der Mitarbeitenden eine Rolle spielt. Und damit Haus-Kultur. Also ganz viel hängt an der Leitung. Wie zentral ist für sie das Thema.“

Innovationen kommen vor allem aus Jobcentern mit einer engen Kooperation zwischen einer offenen Geschäftsführung und einer/m engagierten/m Migrationsbeauftragten. Andere Jobcenter ziehen im Zuge des sogenannten „Flüchtlingszuzugs“ nach - als Auslöser, in diesem Bereich aktiv zu werden. Auch wenn viele Initiativen wie die Flüchtlingsteams mit heißer Nadel gestrickt wurden, als schnelle Reaktion auf die Zunahme jener geflüchteten Leistungsberechtigten, so regte dies doch einen Reflektionsprozess für die Bedürfnisse der Gesamtheit der neuzugewanderten Kund_innen an. Zum Beispiel werden erstmalig systematisch in allen Jobcentern Dolmetscher eingestellt, wenn auch bislang vor allem für außereuropäische Sprachen. Interviewte Expert_innen im Bereich interkulturelle Öffnung bescheinigen den Jobcentern insgesamt trotz aller Kritiken einen teils positiven Veränderungsprozess über die letzten fünf Jahre hinweg.

UMSETZUNGSSTAND DER QUALIFIZIERUNGSPROGRAMME: „ALLE MITARBEITER_INNEN SIND INTERKULTURELL GESCHULT“

Zu der derzeitigen Auseinandersetzung mit dem Thema der kulturellen Vielfalt gehört auch die Evaluierung der eingeführten, flächendeckenden interkulturellen

Schulungen¹⁰. Im Rahmen vom meist eintägigen Workshops wird Jobcenter-Mitarbeiter_innen der Raum gegeben, sich mit interkulturellen Fragestellungen auseinanderzusetzen. Die Schulungen bauen dabei auf einem erweiterten Kulturbegriff auf, bei dem die Vielschichtigkeit der Hintergründe von Personen (wie ihre Lebensumstände oder Identitätskonstruktionen) beleuchtet wird. Wie einer der Trainer verdeutlicht: „Und wir sagen ja auch ganz gezielt Diversity-orientierte, interkulturelle Schulungen. Das heißt wir spinnen nicht alles nur um Migration.“ Handlungsanweisungen für bestimmte Kulturkreise werden vermieden und lediglich länderspezifische Informationen thematisiert, um, so das Ziel, Handlungssicherheit im Umgang mit verschiedenen Kundengruppen zu geben. Ansonsten wird einzelfallbezogen gearbeitet, um Situation und Reaktionen anhand von Fallbeispielen zu beleuchten und zu hinterfragen, inwiefern dabei kultureller Hintergrund (k)eine Rolle spielt¹¹. Dieses Konzept hilft laut Auskunft der Trainer_innen zu vermeiden, dass Mitarbeiter_innen sich diskriminierenden Fehlverhalten beschuldigt fühlen und dementsprechend demotiviert die Schulung absolvieren.

(Un)intendierte Diskriminierungen, insbesondere Alltagsrassismus, sind jedoch in den untersuchten Häusern noch Teil der Realität, vor allem bei (süd)osteuropäischen Leistungsempfänger_innen. Es kommt nicht selten zur Gleichsetzung von bulgarischen oder rumänischen EU-Bürger_innen mit gegenüber den Sinti und Roma vorherrschenden, stereotypischen Bildern. Hintergrund ist ein, wie es ein interkultureller Trainer formulierte, „Wahrnehmungscrash mit ihrer

¹⁰ Diese Schulungen werden vom Netzwerk IQ, Interkulturelle Qualifizierung, finanziert und durchgeführt.

¹¹ Siehe auch Fernández-Borrero et al. 2016; Harrison und Turner 2011.

Erfahrungswelt“, da es aufgrund der Aufteilung von Hilfebedürftigen in marktferne und marktnahe Gruppen, sortiert nach Anfangsbuchstaben, zu Ballungen von Kundenstämmen mit ähnlichen Profilen bei bestimmten Berater_innen kommt. Durch diesen Häufungseffekt, in Kombination mit teils fehlendem Wissen über die sozialpsychologische Konstruktion von Gruppen und deren Wahrnehmung, werden bestimmte Bilder bestätigt und verstärkt. Wie ein Migrationsbeauftragter beschrieb:

„Wenn ich ein Menschenbild habe, wo ich denke, ja der Migrant soll sich ganz hinten anstellen, und jetzt fordert der auch noch was. Und [...] ich glaube, dass sie niemals mehr fordern als andere. Ich glaube nur, dass in der Wahrnehmung es so ist, dass wir immer erwarten, dass er in der Nahrungskette ganz hinten steht und deswegen kommt mir seine Forderung einfach ein Bisschen größer vor als die der anderen.“

Auffallend ist in diesem Zusammenhang das streckenweise eindimensionale und festschreibende Kulturverständnis von Schlüsselfiguren wie der/m Migrationsbeauftragten in manchen Häusern: in einem Interview wurde der eigene Arbeitsauftrag mit den Worten, „man müsse die Eigenheiten der Leute, die hierhergekommen sind, wahrnehmen [...] es gilt den Kulturkreis zu verstehen“, umschrieben. Dies zeigt, dass selbst einige der derjenigen, die als Fürsprecher_innen von migrantischen Leistungsempfänger_innen und deren vielschichtigen Problemlagen agieren sollten und könnten, zu Verallgemeinerungen und Schubladen-Denken tendieren.

Auch Stereotypen über Geschlechterrollen sind nicht selten anzutreffen, wo Verhalten

aus dem eigenen Wertekanon heraus bewertet wird: manche Berater_innen versuchen aus ihrem Anspruch auf Emanzipation und (finanzielle) Selbstständigkeit fast „missionarisch“ anmutend auf ihre Kund_innen einzuwirken, ohne dabei die strukturellen Rahmenbedingungen, die abweichende Verhaltensweisen mitproduzieren, in ihre Bewertung einfließen zu lassen: es wird „aus dem eigenen System heraus [betrachtet], dass dieses auch für den anderen gelten muss“. Dies konnte ich vornehmlich bei weiblichen Beraterinnen im Bezug auf ihre ebenfalls weiblichen Kundinnen beobachten.

Ein Berliner Jobcenter-Mitarbeiter bilanzierte deshalb über den Effekt der interkulturellen Schulungen:

„Interkulturelle Öffnung der Jobcenter gab es aus meiner Sicht eigentlich nie [...] Aus meiner Sicht ist nur Geld geflossen. Diese IQ-Schulungen waren ja. Aber Mitarbeiter in eine dreistündige Einschulung zu schicken, in eine freiwillige Schulung, nichts zu implementieren keine Maßnahmen dahinter zu setzen, das nicht zu flankieren. Das ist verpufft hier, hat überhaupt keinen interessiert. Ich war da auch drin und hab gedacht: Oh ja, das ist aber schön. Die interkulturelle Öffnung der Jobcenter erkläre ich für gescheitert.“

Warum die bisherige interkulturelle Sensibilisierung nicht tiefgehender gegriffen hat, hat mehrere Ursachen. Zum einen nehmen momentan diejenigen teil, die ohnehin schon Interesse am Thema haben. Zum anderen sind die Schulungen von den Inhalten zu sehr auf die Zielgruppe der Arbeitsvermittlung zugeschnitten. Mitarbeiter_innen der Leistungsabteilung und Eingangszone fühlen sich nach

Auffassung einiger Trainer_innen oft nicht angesprochen, „weil es eben nicht speziell um ihr Arbeitsgebiet geht“. Dabei herrscht bei den Mitarbeiter_innen dieser Abteilungen die oft nicht unproblematische Annahme vor, das Thema interkulturelle Kompetenz sei für sie von wenig Bedeutung, da sie kaum längerfristigen Kundenkontakt haben. Ihrem Verständnis handeln sie lediglich nach dem Gesetz und dessen Ausführungsvorschriften, und können dabei keinen nennenswerten Beziehungsaufbau betreiben. Das Bewusstsein für den indirekten Ermessensspielraum, den sie dabei beispielsweise bei der (Nicht)Bewilligung von Mehrbedarfen haben, ist oft nicht vorhanden. Stattdessen berufen sie sich auf den Gleichbehandlungsanspruch aller Kund_innen, und vergessen darüber die Notwendigkeit der Ungleichbehandlung von Leistungsberechtigten mit unterschiedlichen Hintergründen und Vorgeschichten zur Herstellung von Chancengleichheit. Die Sensibilität für eine Gleichstellung durch Ungleichbehandlung scheint bisher nicht systematisch genug gefördert worden.

Der größte Stolperstein in der Implementierung der Diversitätsschulungen ist allerdings die Sicherung von Nachhaltigkeit. Um die Haltungen einiger Mitarbeiter_innen aufzubrechen und ein Umdenken zu initiieren, braucht es mehr als eintägige Kurse. Schulende berichten immer wieder von vorherrschenden kulturalistischem Denken und dem Wunsch nach „Fahrplänen oder Schemata F“ im Umgang mit bestimmten Kundengruppen, ohne die strukturellen Hintergründe bestimmter Verhaltensweise zu hinterfragen. Ihre Bilanz der Schulungseffekte fasst einer meiner Interviewpartner so zusammen:

„Ich glaube man kann es schaffen, Irritationspunkte zu setzen, die nachwirken in den nächsten

Kundenkontakt, oder mit Zeit, oder wenn einem irgendwas Anderes wieder auffällt. Ich glaube, das kriegen wir nicht mehr mit und können nur hoffen, dass wir es geschafft haben Irritationspunkte zu setzen.“

Folgt man dieser Bilanz, müssten Schulungsinhalte stärker in den Alltag eingebunden werden, zum Beispiel durch die Schaffung von mehr Raum für Reflexion, dem Angebot von Supervisionen, und einer Hauskultur, die sich dem Thema Vielfalt als Querschnittsthema über alle Abteilungen und Arbeitsstrukturen hinweg annimmt. Bisher wird vor allem in quantitativen Zielen, wie dem Prozentsatz aller geschulten Mitarbeiter_innen, gedacht – im Sinne eines „Verwaltungsdenken, [das] das Problem als abgehakt“ betrachtet. Besonders Überlastung und Zahlendruck lassen den Effekt des Gelernten schnell ins Leere laufen; unter anderem dann, wenn die Mitarbeiter_innen für die Schulungen und Nachbereitungen zwar freigestellt, aber ihr Arbeitsvolumen nicht verringert wird, und währenddessen „die Akten liegenbleiben“. Mitarbeiter_innen fühlen sich mit den Herausforderungen des Arbeitsalltages oft allein gelassen und übertragen dabei mancherorts meinen Beobachtungen zufolge ihre Frustrationen mit dem System an die Kund_innen. Knappe Zeit zur Fallbearbeitung führt ferner in einigen Fällen zu (vor)schnellen Schlüssen und Bewertungen, oder der falschen Einordnung von Situationen, und kann manchmal somit negativen Stereotypen Vorschub leisten. Zusätzlich erschwert die hohe Personalfuktuation eine nachhaltige interkulturelle Sensibilisierung. Problem hierbei ist, dass die Leitlinien der interkulturellen Schulungen auf Bundesebene in Nürnberg erarbeitet, und so von „oben“ diktiert werden, allerdings ohne alltäglichen Arbeitsbedingungen und deren Limitierungen miteinzubeziehen.

ABSCHLIESSENDE GEDANKEN: DAS ZUSAMMENSPIEL VON PERSÖNLICHEN HALTUNGEN UND STRUKTURELLEN GEGEBENHEITEN

Wie der Beitrag verdeutlicht, gibt es vor allem zwei tiefgreifende Initiativen der Diversitätsstrategie, die die interkulturelle Öffnung der deutschen Arbeitsverwaltung vorantreiben sollen: eine diversitätsorientierte Personalpolitik und die interkulturellen Schulungen der Mitarbeiter_innen. Was sich auf dem Papier als vielversprechende Ansätze erweist, verzeichnet im Ergebnis in der Praxis beachtliche Umsetzungsdefizite. Während innere Haltungen der Mitarbeiter_innen hierbei eine Rolle spielen, zeigt diese Kurzanalyse, dass organisationsstrukturelle Fragen stärker mitgedacht werden sollten: Wer gilt als interkulturell kompetent? Wie wird das Potential migrationssensibler Mitarbeiter_innen im Arbeitsalltag genutzt? Wie können die Führungsetagen diversifiziert werden? Und wie kann das Thema Vielfalt stärker (und nachhaltiger) als Querschnittsthema in der Verwaltungsarbeit verankert werden?

Diskriminierung aufgrund von vielschichtigen Ungleichheiten wie Alter, Gender oder Ethnizität, ob individuell oder institutionell, findet bisher zu wenig Eingang in die offizielle Agenda der Führungsetagen. Es bedürfte grundsätzlicher Veränderungen der Verwaltungsstrukturen und -prozesse, wie im Punkte Steuerung und Evaluierung von Quantität versus Qualität der Arbeitsmarktintegrationsprozesse. Dazu gehört zum Beispiel die Einrichtung von effektiven, formalen Beschwerdemechanismen. Das bisherige Kundenreaktionsmanagement ist für zugewanderte Leistungsberechtigte, die mit dem deutschen Rechtsstaat wenig(er) vertraut sind, unzureichend.

Zur Veränderung der Verwaltungsprozesse gehört auch die Frage einer

wertschätzenden Arbeitskultur, und das Abrücken von der vorherrschenden Defizitperspektive bei Mitarbeiter_innen wie Hilfebedürftigen, die an anderer Stelle ausführlicher beleuchtet wird¹. Die Umsetzung des auf dem Papier seit Langem festgeschriebenen Individualisierungsanspruches im täglichen Verwaltungshandeln, dass die (grund)rechtebasierte Berücksichtigung von vielschichtigen Ungleichheiten erlaubt, wäre dabei ein großer Schritt in die richtige Richtung

Im Konkreten lassen sich folgende Handlungsempfehlungen aus den Ergebnissen der Studie ableiten:

1. Eine aktivere Gestaltung der Personalpolitik: Anstatt auf geeignete Bewerbungen aus dem Kreis der Kandidat_innen mit Migrationshintergrund zu warten, sollte die Arbeitsverwaltung gezielt auf die entsprechenden Gruppen zugehen und sich als potenzielle Arbeitgeberin präsentieren. Vor allem in Führungspositionen sollte verstärkt Personal mit Migrationserfahrung rekrutiert werden.
2. Mehr Zeit und Raum für den Erwerb von interkulturelle Kompetenz und Sensibilität: Es bedarf einer besseren Einbettung des Gelernten in die alltäglichen Arbeitsprozesse durch Zeiten für Beratung und Supervision bei Rückfragen von Mitarbeiter_innen, die bewusste Schaffung von Reflexionsräumen, längeren Schulungen und Auffrischungsmöglichkeiten des Gelernten, um den Mitarbeiter_innen Handlungssicherheit und die Betrachtung beziehungsweise Situationsanalysen aus verschiedenen Blickwinkel zu ermöglichen.

3. Schulungen aller Fachabteilungen statt lediglich der Arbeitsvermittlung: Schulungen müssen auf die Leistungsabteilungen und die Teams der Eingangszonen ausgeweitet werden und die Ansprache im Haus sollte dabei wertschätzender erfolgen.
4. Erweiterung des Arbeitsauftrages der/s Migrationsbeauftragten: Der/die Beauftragte für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt beziehungsweise für Migration müsste sich in seinem/ihrer Aufgabenportfolio stärker als Ombudsstelle verstehen, als Fürsprecher_in der Rechte und speziellen Bedürfnisse von Migrant_innen, die bisher oft unzureichend repräsentiert sind.
5. Aktive Informationspolitik des sogenannten Kund_innen: Auch den zugewanderten Leistungsempfänger_innen muss mehr an die Hand gegeben werden, wie beispielsweise Informationen über ihre Rechte (und nicht nur ihre Pflichten), oder die Funktionsweise des Systems, die für einen in Deutschland aufgewachsenen Leistungsberechtigten mehrheitlich unbewusst erworbenes Wissen sind.

Nora Ratzmann ist Doktorandin am Internationalen Institut für Ungleichheitsforschung (International Inequality Institute) der britischen Universität London School of Economics. Dort arbeitet sie im Themenbereich Implementierung des SGB II in deutschen Jobcentern, und untersucht (in)formelle Zugangsbarrieren zur Grundsicherung.

Kontakt: n.ratzmann@lse.ac.uk

DeutschPlus e.V. - Initiative für eine plurale Republik ist eine zivilgesellschaftliche Organisation, die sich für die chancengerechte Teilhabe aller Menschen einsetzt. DeutschPlus e.V. stellt sich aktiv jeder Form von Rassismus und Diskriminierung entgegen. Das Team von DeutschPlus berät Organisationen zu Vielfalt, schafft Netzwerke und nimmt Einfluss auf den öffentlichen Diskurs zur Einwanderungsgesellschaft.

Kontakt: beratung@deutsch-plus.de

DeutschPlus e.V. –
Initiative für eine plurale Republik
Postfach 04 01 27
10061 Berlin

www.deutsch-plus.de

Literaturverzeichnis

Ahmed, Sara (2012): *On being included. Racism and diversity in institutional life* / Sara Ahmed. Durham, N.C.: Duke University Press.

Behncke, Stefanie; Frölich, Markus; Lechner, Michael (2008): *A Caseworker Like Me: Does the Similarity between Unemployed and Caseworker Increase Job Placements?* IZA DP No. 3437. IZA, Institute for the Study of Labour. Bonn.

Dittmar, Vera (2016): *Arbeitsmarktintegration für Migranten fördern Potenziale der Jobcenter*. Bielefeld: wbv Bertelsmann.

Fernández-Borrero, Manuela A.; Vázquez-Aguado, Octavio; Álvarez-Pérez, Pablo (2016): *The Influence of Cultural Sensitivity in Social Work Practice with Immigrants*. In: *Br J Soc Work* 46 (2), S. 444-462.

Fuhse, Jan A. (2012): *Embedding the Stranger. Ethnic Categories and Cultural Differences in Social Networks*. In: *Journal of Intercultural Studies* 33 (6), S. 639-655.

Harrison, Gai; Turner, Rachel (2011): *Being a 'Culturally Competent' Social Worker. Making Sense of a Murky Concept in Practice*. In: *British Journal of Social Work* 41(2), S. 333-350.

Keiser, Lael R.; Wilkens, Vicky, M.; Meier, Kenneth J.; Holland, Catherine (2000): *Lipstick and logarithms: Gender, Institutional Context, and Representative Bureaucracy*. American Political Science Association Meeting, August 31 – September 2, 2000.

Mewes, Jan; Mau, Steffen (2012): *Unravelling working-class welfare chauvinism*. In: Stefan Svallfors (Hg.): *Contested Welfare States. Welfare attitudes in Europe and beyond*. Stanford: Stanford University Press, S. 119-157.

Oberfield, Zachary W. (2014): *Becoming bureaucrats. Socialization at the front lines of government service*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press (American governance).

Staerklé, Christian; Likki, Tiina; Scheidegger, Régis (2012): *A normative approach to welfare attitudes*. In: Stefan Svallfors (Hg.): *Contested Welfare States. Welfare attitudes in Europe and beyond*. Stanford: Stanford University Press, S. 81-118.

Watkins-Hayes, Celeste (2009): *The new welfare bureaucrats. Entanglements of race, class, and policy reform*. Chicago, Ill., London: University of Chicago Press.

Wenger, J. B.; Wilkins, V. M. (2008): *At the Discretion of Rogue Agents. How Automation Improves Women's Outcomes in Unemployment Insurance*. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 19(2), S. 313-333.

Wilkens; Vicky M.; Wenger, Jeffrey B. (2015): *Street-level bureaucrats and client interaction in a just world*. In: Hupe, Peter; Hill, Michael and Aurélian Buffat (Hg.): *Understanding street-level bureaucrats*. Bristol: Policy Press, S. 155-168.

ⁱ Siehe dazu „Unbewusst ausgegrenzt“, der Gastkommentar im Newsletter der Antidiskriminierungsstelle des Bundes vom 07.12.2017, oder der im März 2018 erscheinende Artikel in den WZB-Mitteilungen, sowie andere Publikationen des Forschungsprojektes.

Anhang

Das Datenmaterial setzt sich aus 104 qualitativen, Leitfaden-gestützten Interviews von 30-90min Länge zusammen. Das Interviewsample, das hauptsächlich zwischen September 2016 und Juli 2017 in Berlin erhoben wurde, gliedert sich wie folgt, um einen möglichst umfassendes Bild über die Sachlage zu erhalten:

- (a) 55 Interviews mit Jobcenter-Mitarbeiter_innen: Dies beinhaltet drei Berliner Jobcenter, in denen mit Mitarbeiter_innen aller Hierarchieebenen (von Geschäftsführung bis zum Fachassistent_in) sowie über alle Abteilungen hinweg (Arbeitsvermittlung, Leistungsabteilung, Eingangszone, Widerspruchsstelle, sowie Beauftragte/r für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt) gesprochen wurde. Ferner enthält das Sample Interviews mit thematisch relevanten Fachreferent_innen der Bundesagentur für Arbeit in Nürnberg, sowie im Bundesministerium für Arbeit und Soziales in Berlin.
- (b) 17 Interviews mit betroffenen EU-Bürger_innen, die entweder ALG II beziehen oder bezogen haben, denen der Zugang verwehrt wurde, oder die die sozio-ökonomischen Kriterien der Hilfebedürftigkeit erfüllen und theoretisch Zugang hätten: Dieses Sample berücksichtigt die Bandbreite unterschiedlicher Altersgruppen, Qualifikationslevel (von abgebrochener Schulausbildung bis hin zur abgeschlossenen Promotion) und Nationalitäten (mit Schwerpunktsetzung auf Frankreich, Spanien, Polen und Bulgarien).
- (c) Abgerundet wird das Sample durch 32 Interviews mit unterstützenden Institutionen, die aggregiert, aus ihrer Beratungserfahrung von EU-Bürger_innen bei Problemen des Zugangs zur deutschen Grundsicherung berichten, und die somit vielen Einzelschicksalen eine gemeinsame Stimme verleihen. Hierzu zählen Gespräche mit Beratungsstellen der Wohlfahrtsverbände (namentlich Diakonie, Caritas und der Paritätische), als auch mit deren Hauptverbänden auf Bundesebene, Rechtsanwälten, zivilgesellschaftlichen Organisationen einzelner nationaler Gruppen, Sozialattachés einiger europäischer Botschaften in Deutschland, sowie mit vom Jobcentern engagierten Trägern bestimmter Eingliederungsleistungen oder Schulungen.

Ergänzt wird der Interview-Datensatz durch teilnehmende Beobachtung in verschiedenen Kontexten: (a) der Teilnahme an internen Mitarbeiter_innen-Schulungen in einem Berliner Jobcenter zu Themen rund um Beratungsqualität, (b) mehrtätige Hospitationen in den Abteilungen Leistungsgewährung, Eingangszone und Arbeitsvermittlung in drei Berliner Jobcentern, sowie (c) der Teilnahme an Workshops and Konferenzen für Praktiker_innen des SGB II, wo sich sowohl Mitarbeiter_innen aus Jobcentren deutschlandweit als auch Wohlfahrtsverbände über die täglichen Herausforderungen der Implementierung des SGB II austauschen konnten.

Die drei Berliner Jobcentren wurden nach Kriterien der Verschiedenheit in Bezug auf ihr Migrationsprofil ausgewählt: Jobcenter A liegt im ehemaligen Westteil der Stadt, ist ein Randbezirk, der sich sowohl in den letzten Jahren stark deindustrialisiert hat, als auch mittlerweile aufgrund der innerstädtischen Verdrängungsprozesse starken (und diversen) Zuzug erfährt. Jobcenter B liegt im ehemaligen Ostteil der Stadt, und umfasst strukturschwache wie auch gentrifizierte Teile der Stadt. Kund_innen mit Migrationshintergrund sind hier weniger präsent als in anderen Jobcentern der Stadt. Jobcenter C erstreckt sich über einen ehemaligen Ost- und einen ehemaligen Westbezirk, und hat sich in den letzten Jahren stark gentrifiziert, wobei ein immer größerer Teil der Kundschaft in städtische Randbezirke, zum Beispiel in das Einzugsgebiet von Jobcenter A, verdrängt wurde. Auch wenn die vertiefte Studie dreier Berliner Jobcenter natürlich nicht repräsentativ ist, so vereinigt sie doch drei recht unterschiedliche Migrationsprofile auf kleinem Maßstab, die bundesweit zu finden sind. Die Teilnahme an Diskussionsforen für Praktiker_innen aus dem Gesamtbundesgebiet erlaubte nicht zuletzt Rückschlüsse auf das deutschlandweite Bild von den in Berlin beobachteten Trends ausgehend.