

# Inhalt

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

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

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

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

## Abbildungsverzeichnis

|                                                                                                        |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Abbildung 1: Expertenworkshop „Menschen mit Behinderung“                                               | 30  |
| Abbildung 2: Expertenworkshop „Ethnische Herkunft und Religion“                                        | 32  |
| Abbildung 3: Expertenworkshop „Trans*Personen“                                                         | 33  |
| Abbildung 4: Übersicht zu den differenzierten Folgen von Arbeitslosigkeit, nach Kritzinger et al. 2009 | 53  |
| Abbildung 5: Lösungsräume und Handlungsfelder zur Ausweitung des Fachkräftepotenzials                  | 206 |
| Abbildung 6: Definition der Profillagen                                                                | 218 |

## Tabellenverzeichnis

|                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabelle 1: Bewertung der Beratungsgespräche nach Alter, Geschlecht und weiteren Merkmalen durch ALG-II-Beziehende | 60  |
| Tabelle 2: Übersicht der Diskriminierungsverbote für den Bereich der Arbeitsverwaltung                            | 117 |
| Tabelle 3: Leistungen der Arbeitsförderung zum Nachteilsausgleich wegen der „sozialen Herkunft“                   | 179 |
| Tabelle 5: Synopse zu den Zielvereinbarungen des BMAS mit der BA, Teil 1: Quantifizierte Ziele                    | 182 |
| Tabelle 6: Synopse der Zielvereinbarungen von BMAS mit BA, Teil 2: Weitere Ziele und Jahresberichte der BA        | 194 |
| Tabelle 7: Auswertungstabelle ZV BMAS-Länder (zKT)                                                                | 198 |
| Tabelle 8: Beschlüsse und Einschätzungen                                                                          | 201 |