

Erschienen in: PICKEL, Gerd, Hrsg.. Abschlussbericht der InRa-Studie „Institutionen & Rassismus“ : Rassismus in deutschen Institutionen und institutioneller Rassismus in Deutschland. Leipzig: Forschungsinstitut Gesellschaftlicher Zusammenhalt, S. 25-133

---

### 3.3.1 Vorurteile und Stereotypisierungen in den Jobcentern? Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem SGB II

Prof. Dr. Gerald Schneider, Prof. Dr. Jan Vogler, Stefanie Rueß, Konstanz

---

#### Projektvorstellung

Gemäß §1 SGB II sind Jobcenter dazu verpflichtet, die Würde der Menschen durch die Bereitstellung von Bürgergeld — das heißt einer ökonomischen Existenzgrundlage — zu sichern. Trotz dieser einheitlichen gesetzlichen Grundlage finden wissenschaftliche Studien in diesem System Belege für eine ungleiche, teilweise rassistische Behandlung von rassifizierten Personen bzw. Gruppen. Solche Ungleichheiten lassen sich vermutlich auf Stereotype und Vorurteile zurückführen, die in der Gesellschaft präsent sind und sich somit auch auf den deutschen Wohlfahrtsstaat auswirken (Adam et al., 2021; Gschwind et al., 2021; Hemker & Rink, 2017). Beispielsweise variieren die Sanktionsquoten gegenüber verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen räumlich und

zeitlich. Um diese administrative Ungleichheit und mögliche rassistische Diskriminierung näher zu beleuchten, führten wir 1) eine quantitative Analyse mit Daten zur Sanktionspraxis und 2) eine standardisierte, repräsentative Befragung in 60 Jobcentern zu Arbeitslosengeld II- bzw. Bürgergeldantragstellungen durch. Mittels der ersten Analyse der Daten zur Sanktionspraxis konnten wir regionale Trends in der Ungleichbehandlung von Arbeitslosengeld II- bzw. Bürgergeldempfänger:innen (Bürgergeld ab 1. Januar 2023) für den Zeitraum von 2007 bis 2020 identifizieren. Die umfangreiche Experimentalstudie in 60 Jobcentern ermöglichte es, die oft als intransparent wahrgenommenen Entscheidungsprozesse der Jobcenter systematisch zu durchleuchten und mediale wie ideologische Wurzeln von Diskriminierung auszumachen.

## Methodik

Zunächst werteten wir zuvor noch nicht analysierte aggregierte Daten aus, welche uns die BA bereitstellte. Auf dieser Grundlage konnten wir für die insgesamt 405 Jobcenter (Stand 2022) einen umfassenden Datensatz zu den monatlichen Sanktionen im Arbeitslosengeld II-Bezug (Leistungsminderungen) von 2007 bis 2020 erstellen und dabei nach verschiedenen Staatsangehörigkeiten der sanktionierten Personen differenzieren. Dieser Datensatz enthält auch strukturelle Daten zum regionalen Arbeitsmarkt und zur regionalen politischen Stimmung.<sup>131</sup> Darüber hinaus haben wir in 60 Jobcentern standardisierte Befragungen mit 1.400 für Sachentscheidungen zuständigen Personen durchgeführt.<sup>132</sup> Dafür haben wir ein etabliertes Verfahren der Umfrageforschung genutzt, sogenannte Umfrageexperimente (Hainmueller et al., 2014). Dabei zeigten wir den Befragten verschiedene Zeitungsartikel<sup>133</sup> und hypothetische Bürgergeldanträge, in denen wir einige Eigenschaften von Personen im Kontakt mit der Behörde wie den Namen und die Nationalität zufällig variierten. Um die Heterogenität verschiedener Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund<sup>134</sup> zu messen, nutzten wir Deutschland, Rumänien und Marokko als mögliche Staatsangehörigkeiten (und dementsprechend deutsch klingende, rumänisch klingende und marokkanisch klingende Namen). Wir wählten die rumänische Staatsbürgerschaft, da 9,5% der Zugewanderten in Deutschland, die eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzen, aus osteuropäischen Ländern<sup>135</sup> stammen (Stand 2023) und über ein Viertel dieser Osteuropäer:innen aus Rumänien kommt. Um auch Eingewanderte aus Drittstaaten und speziell aus Nordafrika in das Experiment zu integrieren, wurden marokkanische Personen einbezogen, da diese 1,4% der ausländischen Bürgergeldbeziehenden in Deutschland ausmachen (Stand 2023). Ferner verzichteten wir auf türkisch klingende Namen, da ein Großteil von türkischstämmigen Personen die deutsche Staatsbürgerschaft besitzt. Die mit diesen Namen einhergehende Uneindeutigkeit, ob es sich um deutsche Staatsbürger:innen oder neu zugewanderte Personen

handelt, hätte unsere empirischen Schätzungen verzerrt. Zum Vergleich wurden deutsche Staatsbürger:innen mit deutsch klingenden Namen in das Umfrageexperiment aufgenommen.

Wie bereits dargelegt haben wir den Befragten zum einen verschiedene Zeitungsartikel gezeigt, die über „Sozialbetrug“ von Personen mit ausländischen Staatsangehörigkeiten berichten. Zum anderen haben die Befragten hypothetische Bürgergeldantragstellungen bearbeitet. Um diskriminierende Einstellungen und Entscheidungen zu messen, haben wir drei Variablen erstellt:

- *Beurteilungsaufgabe auf einer Sieben-Punkte-Skala von „Stimme überhaupt nicht zu“ bis „Stimme voll zu“*
  - „Die Informationen im Antrag der Person sind glaubwürdig.“
  - „Das Jobcenter sollte der Person zusätzliche Unterstützung anbieten.“
- *Vorabgenehmigung bzw. Zurückstellung eines Bürgergeldantrags mit den Optionen „Ja“ oder „Nein“*

## Zentrale Ergebnisse

Im folgenden Abschnitt präsentieren wir Ergebnisse aus der quantitativen Analyse der Aggregatdaten zu Sanktionen und strukturellen Daten (kurz „Analyse“) sowie aus dem Umfrageexperiment. Die Sanktionsquoten beziehen sich auf Entscheidungen über Leistungsminderungen. Diese sind ein kritischer Aspekt im Verfahren der Arbeitslosenunterstützung, der sich tiefgreifend auf das Leben der betroffenen Leistungsempfänger:innen auswirken kann. Das Risiko von Sanktionen ist jedoch von Region zu Region sehr unterschiedlich (s. Abb. 17), weswegen wir auch verschiedene regionale Einflussfaktoren untersuchen.

<sup>131</sup> Daten zum regionalen Arbeitsmarkt umfassen die Arbeitslosenquote sowie den Ausbildungsmarkt (Verhältnis zwischen dem Anteil der unbesetzten Ausbildungsstellen und dem Anteil der unvermittelten Bewerber:innen). Die regionale politische Stimmung messen wir durch die aggregierten Zweitstimmenanteile für Parteien bei der Bundestagswahl, die für die Sanktionierung von Leistungsempfänger:innen sind: 2007–2017: CDU/CSU, FDP und SPD; 2017–2022: CDU/CSU, FDP, AfD. Alle diese Daten werden auf Kreisebene erhoben.

<sup>132</sup> S. Rueß et al. (2024) für nähere Informationen zum Umfrageexperiment und weitere Analysen.

<sup>133</sup> Die Zeitungsartikel enthalten einen Bericht über ausländische Personen, die „Sozialhilfebetrug“ begehen. In den Artikeln beschreiben wir außerdem eine neue Methode des „Sozialhilfebetrugs“ durch rumänische und bulgarische Eingewanderte. Um diese fiktiven Zeitungsartikel zu erstellen, haben wir publizierte Medienberichte über „Sozialhilfebetrug“ als Vorlagen verwendet. Beispielhafte Medienberichte, die als Vorlage dienten, sind hier zu finden: (Ernst, 2022; Hühne, 2022; Spilcker, 2022).

<sup>134</sup> Als Personen mit Migrationshintergrund bezeichnen wir sowohl Menschen, die die deutsche Staatsbürgerschaft haben, als auch Menschen, die nicht die deutsche, sondern eine ausländische Staatsbürgerschaft besitzen.

<sup>135</sup> Enthalten sind Personen mit der Staatsangehörigkeit Polen, Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Slowenien.

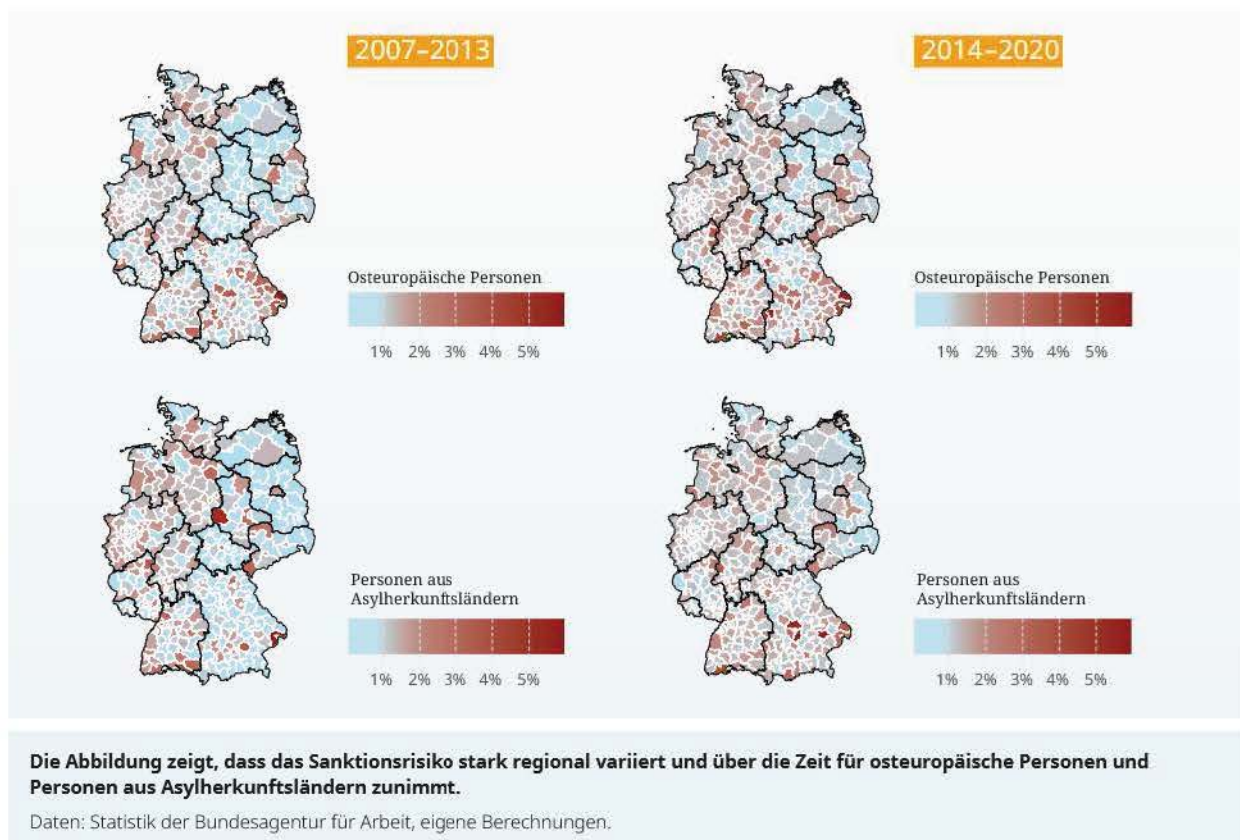


Abb. 17: Leistungsminderungen im regionalen Vergleich für verschiedene Bürgergeldempfänger:innen

### Analyse: Der regionale Arbeitsmarkt beeinflusst das Sanktionsrisiko.

Die Arbeitslosenquote wirkt sich signifikant auf das Sanktionsverhalten aus, mit beachtlichen Effekten über alle Empfänger:innengruppen hinweg. Eine um 1 % höhere Arbeitslosenquote senkt das Risiko von Sanktionen für alle Empfänger:innen um 0,03 Prozentpunkte (die Sanktionsquote rangiert zwischen 0,1% bis 4%). Die Auswirkungen sind für verschiedene Empfänger:innengruppen deutlich erkennbar: Bei Personen mit ausländischer Staatsangehörigkeit allgemein verringert sich das Sanktionsrisiko um 0,05, bei Asylbewerber:innen<sup>136</sup> um 0,09 und bei osteuropäischen Personen<sup>137</sup> um 0,17 Prozentpunkte. Es scheint also, dass in Regionen mit hoher Arbeitslosenquoten das Sanktionsrisiko für ausländische Beitragsempfänger:innen abnimmt (im Vergleich zu einer niedrigen Arbeitslosenquote). Festzuhalten ist angesichts dieser möglichen Bevorzugung, dass wir über keine verlässlichen Daten verfügen, ob Anträge auf Erteilung von Bürgergeld aus diesen auf den ersten Blick vorteilhaft behandelten Gruppen eher abgelehnt werden als jene von inländischen Bewerber:innen. Das würde heißen, dass ausländische Staatsbürger:innen

im ersten Schritt (bei der Antragstellung) nachteilig behandelt werden und dann später (bei der Sanktionserteilung) augenscheinlich eine vorteilhaftere Behandlung erfahren. Diese Daten werden von der BA nicht erhoben. Ökonometrische Studien weisen jedoch darauf hin, dass ein beträchtlicher Anteil von berechtigten Personen auf eine Antragstellung verzichtet (Harnisch, 2019; Wilke, 2024). Darunter finden sich überproportional viele rassifizierte Personen bzw. Gruppen. Diese zwei Faktoren zusammen könnten bewirken, dass Angehörige von Minderheiten bei der Erteilung von Sanktionen teilweise eine vorteilhafte Behandlung erfahren.

### Analyse: Die regionale politische Stimmung beeinflusst das Sanktionsrisiko.

Die Analyse zeigt, dass sich in Regionen mit einem größeren Stimmenanteil für Parteien bei der Bundestagswahl, die Sanktionen befürworten, das Risiko von Sanktionen erhöht. Konkret bedeutet dies, dass ein Anstieg des Stimmenanteils für solche Parteien um zehn Prozentpunkte mit einem um 0,17 Prozentpunkte höheren Sanktionsrisiko einhergeht. Dieser Effekt ist

<sup>136</sup> Enthalten sind Personen mit der Staatsangehörigkeit Afghanistan, Eritrea, Irak, Iran, Nigeria, Pakistan, Somalia und Syrien.

<sup>137</sup> Enthalten sind Personen mit der Staatsangehörigkeit Polen, Bulgarien, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Slowenien.

bei ausländischen Leistungsempfänger:innen mit etwa 0,23 Prozentpunkten stärker ausgeprägt. Interessanterweise zeigt sich bei der Untersuchung verschiedener Gruppen mit ausländischer Staatsangehörigkeit, dass die regionale politische Stimmung Einfluss auf das Sanktionsrisiko nehmen kann. Zum Beispiel ist der Effekt bei Asylbewerber:innen mit einem Anstieg von etwa 0,19 Prozentpunkten weniger ausgeprägt als bei Personen mit osteuropäischem Hintergrund mit 0,38 Prozentpunkten.<sup>138</sup> Insgesamt legen diese Makrodaten nahe, dass Jobcenter-Mitarbeitende bei ihren Entscheidungen über Leistungskürzungen für Menschen aus Osteuropa vom regionalen politischen Kontext beeinflusst werden. Eine mögliche Erklärung für dieses Phänomen könnte sein, dass die Entscheidungsträger:innen Personen mit osteuropäischem Hintergrund als weniger glaubwürdig ansehen. So können Sachbearbeitende etwa das Vorurteil hegen, dass Personen aus Osteuropa bewusst ihre Verpflichtungen verletzen oder Sozialleistungen unrechtmäßig nutzen, wie von Ratzmann (2021) in ihrer qualitativen Studie zu Berliner Jobcentern und in unserem Umfrageexperiment im Folgenden dokumentiert. Solche vorgefassten Meinungen verstärken sich in der Konsequenz in Regionen mit starker Unterstützung für politische Parteien, die Sanktionen befürworten.

#### **Umfrageexperiment: Jobcenter-Mitarbeitende berichten über einen Mangel an Diversitätsmaßnahmen.**

Deskriptive Daten aus dem Umfrageexperiment zeigen, dass Mitarbeitende mit Migrationshintergrund in Jobcentern mit 13 % immer noch stark unterrepräsentiert sind, in ostdeutschen Bundesländern sind es sogar nur 3,7 %. Darüber hinaus geben 58 % der Befragten an, dass sie das Gefühl haben, dass ihre Führungskraft Teammitglieder gleichbehandelt. Aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Migrationshintergrund zeigen sich Unterschiede: Während 65 % der männlichen Mitarbeitenden denken, dass ihre Führungskraft Teammitglieder gleichbehandelt, sind es bei Frauen nur 58 %. Bei Mitarbeitenden mit Migrationshintergrund geben 56 % der Befragten an, dass sie glauben, dass ihre Führungskraft Teammitglieder gleichbehandelt im Vergleich zu 60 % der Mitarbeitenden ohne Migrationshintergrund. Außerdem sind 40 % der Jobcenter-Mitarbeitenden der Meinung, dass es keine ausreichenden Schulungen zu Vielfalt und Diskriminierung gibt. Ein weiterer Befund ist, dass 20 %

der Befragten der Meinung sind, dass Dolmetscher:innendienste nicht effektiv eingesetzt werden.

#### **Umfrageexperiment: Inkonsistente Antragsunterlagen, Vermögen und Familiensituation beeinflussen bürokratische Entscheidungen.**

Mithilfe der Umfrage konnten wir zeigen, dass objektive Merkmale eines Antrags wie konsistente Unterlagen und eine Bedarfsgemeinschaft mit Kindern die Chance erhöhen, dass Anträge auf Bürgergeld vorab genehmigt werden. Demgegenüber müssen Antragstellende, die über mehr finanzielle Rücklagen verfügen, eher mit Verzögerungen rechnen.<sup>139</sup> Die Ergebnisse bilden außerdem ab, dass Jobcenter-Mitarbeitende Anträge von Personen mit Migrationshintergrund<sup>140</sup> im Vergleich zu deutschen Antragstellenden ohne Migrationshintergrund nicht stärker ablehnen. Jedoch werden die Anträge von rumänischen Staatsangehörigen im Vergleich zu Personen mit einem deutschen Pass als weniger glaubwürdig wahrgenommen, was ein Anzeichen für eine nachteilige Behandlung von Personen mit Migrationshintergrund darstellt. Das lässt sich für (vor allem weibliche) Mitarbeitende in Jobcentern mit gemeinsamen Träger:innen beobachten, aber nicht in Jobcentern, die als Optionskommunen fungieren. Dort ist die Kommune die alleinige Trägerin. Umgekehrt sind die Jobcenter-Mitarbeitenden bereit, marokkanischen Antragstellenden im Vergleich zu deutschen zusätzliche Unterstützung zu gewähren.

#### **Umfrageexperiment: Negative Berichterstattung über Einwanderung führt zu Diskriminierung.**

Das Umfrageexperiment prüfte unter anderem die These, ob die Berichterstattung über „Sozialbetrug“ durch ausländische Staatsangehörige (speziell rumänische und bulgarische Personen) diskriminierende Tendenzen hervorruft. Wir stellten in Bestätigung dieser Hypothese fest, dass das Lesen dieses negativen Zeitungsartikels über Einwanderung dazu führt, dass Jobcenter-Mitarbeitende rumänische und marokkanische Antragstellende als weniger glaubwürdig wahrnehmen (s. linkes Panel in Abb. 18). Jobcenter-Mitarbeitende in der Kontrollgruppe (das heißt, jene, die keinen negativen Zeitungsartikel über Einwanderung gelesen haben) zeigen diese Tendenzen nicht. Eine negative

<sup>138</sup> In den Kapiteln 3.3.2, 3.3.3 und 3.3.4 gibt es zahlreiche Befunde zu Rassismus gegen Rom:nja und Sintizze im Sozialleistungsbereich. Ob das hier beobachtete Sanktionsrisiko, das bei Personen mit osteuropäischem Hintergrund stärker ausgeprägt ist, auch auf antiziganistische Diskriminierung zurückzuführen ist, lässt sich aufgrund der bestehenden Daten nicht eindeutig bestimmen.

<sup>139</sup> S. Rueß et al. (2024) für nähere Informationen zum Umfrageexperiment und weitere Analysen.

<sup>140</sup> Wie dargelegt benutzen wir den Begriff, um sowohl Personen mit Migrationshintergrund, die die deutsche Staatsbürgerschaft besitzen, als auch Personen mit Migrationshintergrund, die nicht die deutsche Staatsbürgerschaft haben, einzubeziehen.

Berichterstattung über Einwanderung kann also Stereotype über Personen mit Migrationshintergrund hervorrufen und die Bewertung der Glaubwürdigkeit des Antrags beeinflussen.

Was die Hilfsbereitschaft betrifft, so wollen Jobcenter-Mitarbeitende Antragstellenden mit marokkanischer Staatsangehörigkeit oder marokkanischem Namen zusätzliche Hilfe anbieten, nicht aber Antragstellenden mit rumänischer Staatsangehörigkeit, nachdem sie den negativen Zeitungsartikel gelesen haben, der unter anderem speziell von „Sozialbetrug“ durch rumänische Personen berichtet (s. rechtes Panel in Abb. 18). Demnach spielt für marokkanische Antragstellende die geringere Glaubwürdigkeit keine große Rolle, sie erhalten trotzdem zusätzliche Hilfestellungen. Das kann darauf zurückzuführen sein, dass der „Sozialbetrug“ im Zeitungsartikel speziell auf rumänische Personen bezogen wurde. Die Befragten, die mit den negativen Zeitungsartikeln konfrontiert wurden, neigen nicht dazu, Anträge von Personen mit Migrationshintergrund zu verzögern. Obwohl dies ein ermutigendes Ergebnis ist, deutet die festgestellte geringere Glaubwürdigkeit und Hilfsbereitschaft gegenüber rumänischen Antragstellenden auf mögliche Diskriminierung hin. Mitarbeitende könnten diese Antragstellenden aufgrund der Annahme der geringeren Glaubwürdigkeit in zukünftigen Interaktionen ungleich behandeln. Das kann sich beispielsweise in unterschiedlichen Sanktionsquoten zeigen. Es ist wichtig anzuerkennen, dass diskriminierende Tendenzen oft subtil auftreten.

### Umfrageexperiment: Der regionale Kontext und die politische Einstellung verstärken den Medieneffekt.

Um genauer zu untersuchen, ob die Diskriminierung rumänischer Antragstellender durch objektive Kriterien wie etwa Unstimmigkeiten in den Unterlagen bedingt ist, haben wir einen sogenannten Interaktionseffekt errechnet. Dieser gibt an, wie sich die Kombination aus der Staatsangehörigkeit der Antragstellenden und der

Konsistenz ihrer Antragsunterlagen auswirkt. Nachdem die Befragten den negativen Zeitungsartikel über Einwanderung gelesen hatten, nahmen sie den Antrag eines rumänischen Antragstellenden ohne Unstimmigkeiten in den Unterlagen im Vergleich zum konsistenten Antrag einer Person mit deutscher Staatsangehörigkeit immer noch als weniger glaubwürdig wahr. Marokkanische Antragstellende können dagegen die Glaubwürdigkeit ihres Antrags auf Bürgergeld durch konsistente Antragsunterlagen erhöhen. Diese Ergebnisse zeigen, dass die Sachbearbeitenden selbst dann, wenn rumänische Antragsteller:innen konsistente Anträge mit allen erforderlichen Unterlagen einreichen, den gemachten Angaben nicht (ganz) glauben. Jobcenter-Mitarbeitende, die sich politisch eher rechts einordnen, neigen nach dem Lesen negativer Zeitungsartikel dazu, Bewerber:innen mit rumänischen Namen zu diskriminieren.<sup>141</sup> Diese Tendenz ist bei Mitarbeitenden mit einer linksgerichteten politischen Ausrichtung nicht feststellbar. Zudem betrachten Befragte in Regionen mit hoher Einwanderungsfeindlichkeit<sup>142</sup> rumänische Antragstellende nach dem Lesen negativer Zeitungsartikel über Einwanderung als weniger glaubwürdig. In Gegenden mit geringer Einwanderungsfeindlichkeit ist dieser Effekt nicht zu beobachten.

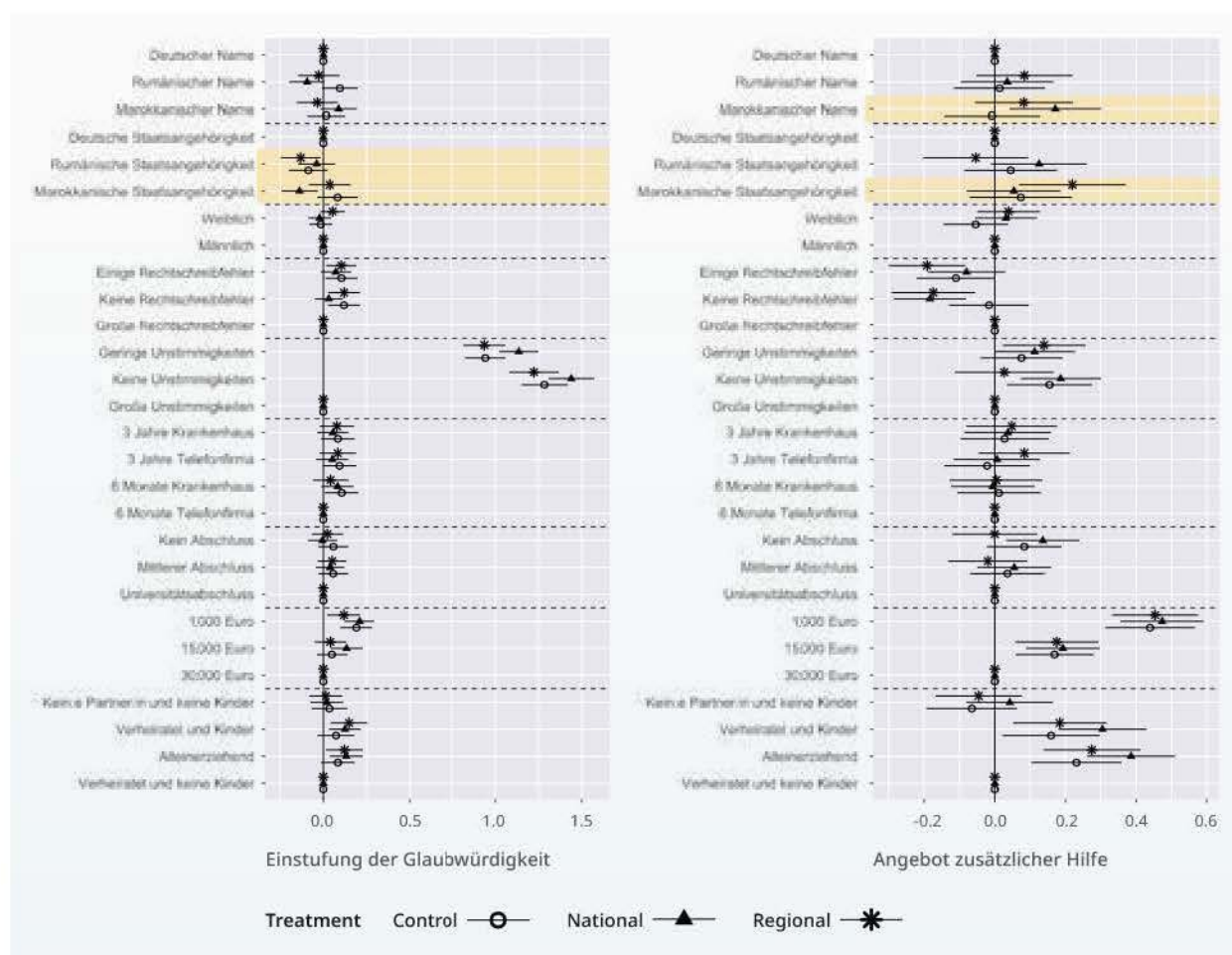
## Handlungsempfehlungen

Die wiederkehrenden Diskussionen um die Reform des Bürgergelds sollten weniger auf die generelle Sanktionerteilung ausgerichtet werden, sondern stärker die unterschiedlichen regionalen Ressourcen bei der Festlegung von Leistungszielen beachten. Zusätzlich sollten gravierende Sanktionsentscheidungen und unsichere Fälle stets im Vier-Augen-Prinzip beurteilt werden (etwa über zufälliges Matching).

Adressiert an: BMAS (für Jobcenter als gemeinsame Einrichtung), BA, Bundesländer (für Jobcenter als zugelassene kommunale Träger)

<sup>141</sup> Wir haben die politische Gesinnung der Befragten gemessen, indem wir diese baten, sich auf einer typischen Links-Rechts-Skala von 0 (links) bis 10 (rechts) einzuordnen. Unsere Kategorisierungsstrategie ist absichtlich großzügig und stuft 0–4 als linksorientiert, 5 als Mitte und 6–10 als rechtsorientiert ein. Dieser Ansatz hat den Vorteil, dass er ein breiteres Spektrum an politischen Orientierungen erfasst und nicht nur die extremen Enden. Demnach stufen sich 585 der Befragten als links ein, 360 als mittig und 370 als rechts (85 Befragte haben keine politische Stimmung angegeben).

<sup>142</sup> Wir verwenden einen vielschichtigen Ansatz zur Messung der regionalen einwanderungsfeindlichen Stimmung. Zu Rate zogen wir dafür den Stimmenanteil für die Alternative für Deutschland, die als rechte Partei auf dem politischen Spektrum eingeordnet wird, bei der letzten Bundestagswahl in 2021, die Aussage „Ausländer bereichern das kulturelle Leben in Deutschland“ aus einer repräsentativen Umfrage (Baute et al., 2020) sowie die fremdenfeindlichen Übergriffe pro 1.000 Einwohner:innen in Bundesländern (Mut gegen rechte Gewalt, 2023). Wir erstellten einen additiven Index, der von 3 bis 30 reicht. In unserer Hauptanalyse kategorisierten wir Bundesländer vom ersten bis zum dritten Quartil als „niedrige einwanderungsfeindliche Stimmung“ und Bundesländer im vierten Quartil als „hohe einwanderungsfeindliche Stimmung“. Niedrige einwanderungsfeindliche Stimmung: Baden-Württemberg (9.1), Berlin (4.2), Hessen (7.8), Niedersachsen (8), Nordrhein-Westfalen (7.4), Rheinland-Pfalz (7.9), Saarland (7.4), Schleswig-Holstein (9.5). Hohe einwanderungsfeindliche Stimmung: Bayern (11.1), Brandenburg (21.8), Mecklenburg-Vorpommern (20), Sachsen (20.9), Sachsen-Anhalt (22.5), Thüringen (25.4).



Die Abbildung zeigt die verschiedenen Eigenschaften von Personen im Kontakt mit der Behörde, die den Befragten in den hypothetischen Entscheidungsszenarien vorgelegt wurden. Die unterschiedlichen Formen der Linien bilden die drei Gruppen von Befragten (eine Gruppe hat den nationalen Zeitungsartikel [= national], eine Gruppe den regionalen Zeitungsartikel [= regional] und eine Gruppe den neutralen Zeitungsartikel [= control] erhalten) ab. Das linke Panel zeigt, wie Befragte die Glaubwürdigkeit diverser Antragsteller aufgrund von verschiedenen Merkmalen einstufen. Das rechte Panel weist aus, welche Eigenschaften von Personen im Kontakt mit der Behörde dazu führen, dass Jobcenter-Mitarbeitende zusätzliche Hilfe zur Verfügung stellen. Dabei bedeuten Werte kleiner als 0, dass Anträge als weniger glaubwürdig eingestuft werden/weniger zusätzliche Hilfe angeboten wird, und Werte größer als 0, dass Anträge als glaubhafter eingestuft werden bzw. mehr zusätzliche Hilfe angeboten wird.

Daten: eigene Erhebung und Berechnungen

Abb. 18: Entscheidungsszenarien

Wie die quantitative Analyse der Sanktionsquoten zeigt, beeinflussen der regionale Arbeitsmarkt und die regionale politische Stimmung das Risiko von Leistungsminderungen für verschiedene Menschen mit Migrationshintergrund. Daher empfehlen wir, die bestehenden Sanktionspraktiken zu überprüfen, statt generell eine Verschärfung von Sanktionen zu fordern. Dabei ist es entscheidend, dass bei der Festlegung von Zielvereinbarungen für die Jobcenter (etwa Kennzahlen)<sup>143</sup> zwischen BMAS und BA (oder zwischen BMAS und den Bundesländern) die Berücksichtigung regionaler Ressourcen Priorität genießt, da sich die Arbeitsmarktlage und sozioökonomischen Probleme innerhalb

Deutschlands stark unterscheiden. Beispielsweise sollten detaillierte Analysen durchgeführt werden, um die Herausforderungen der einzelnen Regionen zu identifizieren. Dementsprechend können Leistungsziele angepasst und realistische Erwartungen an die Jobcenter gestellt werden. Zusätzlich sollten Sanktionsentscheidungen, insbesondere in unsicheren Fällen, stets über das Vier-Augen-Prinzip erfolgen, beispielsweise durch zufälliges Matching von Mitarbeitenden zur Überprüfung. Dies mindert den Einfluss der individuellen Präferenzen von Mitarbeitenden auf Entscheidungen. Die zufällige Zuordnung verringert auch das Risiko, dass Mitarbeitende mit ähnlichen Präferenzen zusammen Entscheidungen

<sup>143</sup> S. Servicestelle SGB II, o. D.

treffen. Dadurch kann auch indirekt der Einfluss des regionalen Kontexts vermindert werden.

Diversität und Inklusion müssen in bürokratischen Institutionen gefördert werden.

Adressiert an: Jobcenter, BA

Die Auswertung der Umfrage zeigt einen Mangel hinsichtlich verschiedener Diversitätsaspekte der Jobcenter. Konkret bedeutet das, dass die Jobcenter die Diversität in ihrem Mitarbeitendenstab erhöhen sollten. Die BA kann das unterstützen, indem sie Daten zu den regionalen Diversitätsbedürfnissen sammelt und bereitstellt. Dadurch kann Jobcentern bei der Entwicklung von zielführenden Maßnahmen geholfen werden. Darüber hinaus kann die BA Partnerschaften mit Bildungseinrichtungen und Selbstvertretungsorganisationen fördern. Dienste von Dolmetschenden sollten besser verfügbar gemacht werden, beispielsweise kann auch der Einsatz von Technologien wie Videokonferenzsystemen in Betracht gezogen werden.

Verminderung und Verhinderung des Einflusses von Stereotypen und Vorurteilen: Es müssen bedarfsgerechte Schulungen zum Abbau von nicht-intendierten unterbewussten Einflussfaktoren auf die Entscheidungsfindung entwickelt werden.

Adressiert an: BMAS, BA, Jobcenter

Unser Umfrageexperiment zeigt, dass ein negativer Zeitungsartikel über Einwanderung dazu führt, dass Jobcenter-Mitarbeitende Anträge von Antragstellenden mit Migrationshintergrund als weniger glaubwürdig wahrnehmen. Insbesondere Menschen rumänischer Herkunft werden von politisch rechts ausgerichteten Mitarbeitenden bei der Antragstellung tendenziell als weniger glaubwürdig eingestuft. Zusätzlich spielt das regionale Umfeld eine große Rolle: In Regionen mit hoher Einwanderungsfeindlichkeit werden Anträge von Personen mit Migrationshintergrund als weniger glaubwürdig angesehen. Zusätzlich zeigt die Analyse der Aggregatdaten, dass in Regionen mit einem hohen Stimmenanteil für Parteien, die Sanktionen befürworten, das Risiko einer Leistungsminderung für Antragstellende mit ausländischer Staatsangehörigkeit höher ist. Die zuständigen Stellen sollten daher bedarfsgerechte Schulungen zum Abbau von impliziten Bewertungsmaßstäben entwerfen, die für Jobcenter-Mitarbeitende verpflichtend sind. Diese Schulungen zur Vermeidung von sog. impliziten Vorurteilen sollten zum einen die Medienkompetenz der

Jobcenter-Mitarbeitenden im Umgang mit Berichtserstattungen über Einwanderung fördern. Dabei sollte vor allem auf regionale Diskurse und Herausforderungen zum Thema Einwanderung eingegangen werden. Zum anderen sollten Schulungsprogramme implementiert werden, um die Sensibilität der Mitarbeitenden gegenüber Personengruppen mit Migrationshintergrund zu erhöhen. Diese sollten speziell auf regional vorherrschende Stereotype zu verschiedenen Gruppen und Diskriminierungsmustern eingehen.

Verminderung und Verhinderung des Einflusses von Stereotypen und Vorurteilen: KI-Verwendung für die Bearbeitung von einfachen Anträgen

Adressiert an: BA, Jobcenter

Um die Chancengleichheit und Objektivität bei der Bearbeitung von Anträgen zu gewährleisten, wird neben den Schulungen für Jobcenter-Mitarbeitende die Einführung bzw. Weiterentwicklung von KI-gestützten Tools empfohlen. Diese sollten die Prüfung von Routineanträgen übernehmen und über die Gewährung von Leistungen entscheiden. KI-Systeme basieren auf Algorithmen, deren Einsatz das Potenzial hat, Verzerrungen für oder gegen eine bestimmte Gruppe vollständig zu eliminieren. Neben der Abwesenheit von Bias in der Entscheidungsfindung verschafft die Automatisierung der Antragsbearbeitung den Mitarbeitenden potenziell mehr Zeit für die Behandlung komplexerer Fälle. Dazu sollten die verantwortlichen Behörden Schritte zur Implementierung definieren (Bedarfsanalyse, Entwicklung der KI-Technologie, Pilotphase, Datenschutz etc.). Außerdem ist eine systematische und sorgfältige Überprüfung, ob die KI-Tools diesen Anforderungen bezüglich der Vermeidung von Voreingenommenheit tatsächlich in vollem Umfang entsprechen, notwendig.

Unterstützung durch Mitarbeitende oder Künstliche Intelligenz (KI) beim Ausfüllen und Hochladen von Antragsunterlagen

Adressiert an: BA, Jobcenter, Selbstvertretungsorganisationen

Nahezu konsistenten Bürgergeldanträgen von marokkanischen Antragstellenden wird mehr Unterstützung entgegengebracht, auch nach negativer medialer Berichterstattung über Personen mit Migrationshintergrund. Daher sollte ein Tool eingeführt oder weiterentwickelt werden, das Antragstellenden Unterstützung beim Ausfüllen und Hochladen ihrer Unterlagen bietet. Dank dieser Hilfeleistung ließe sich automatisiert

überprüfen, ob alle erforderlichen Anhänge hochgeladen wurden.

Entwicklung von spezifischen Maßnahmen für verschiedene Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund

Adressiert an: BA, Jobcenter

Das Umfrageexperiment zeigt, dass rumänische und marokkanische Antragstellende teilweise unterschiedlich behandelt werden. Die quantitative Aggregatdatenanalyse bestätigt dies mit unterschiedlich starken Effektgrößen für Personen mit verschiedenen Staatsangehörigkeiten. Wir empfehlen daher, dass die BA und Jobcenter spezifische Maßnahmen (weiter-)entwickeln, die auf die Bedürfnisse verschiedener Personen mit Migrationshintergrund zugeschnitten sind. Zum einen könnte dies das Bereitstellen von Informationsmaterialien (zur Antragstellung und/oder zu weiteren finanziellen Hilfen), von Sprachunterstützung bei Behördengängen oder von Programmen zur gezielten Arbeitsvermittlung umfassen. Zum anderen sollten auch für Jobcenter-Mitarbeitende Informationsmaterialien und Schulungen erstellt werden, die auf Stereotype gegenüber spezifischen Gruppen von Personen mit Migrationshintergrund eingehen (s. Verminderung und Verhinderung des Einflusses von Stereotypen und Vorurteilen).

Um eine evidenzbasierte Politikgestaltung zu ermöglichen, muss das BMAS und die BA den Datenzugang für unabhängige Forschung erleichtern, damit eine mögliche Diskriminierung bei der Antragstellung systematisch und wissenschaftlich untersucht werden kann.

Adressiert an: BMAS, BA

Datengenerierung und Datenzugang: Evidenzbasierte Politikreformen sind nur möglich, wenn Forschende Zugang zu relevanten Daten haben. Das BMAS und die BA sollten deshalb regelmäßig Stichproben von Jobcenter-Anträgen und -Sanktionen dahin gehend untersuchen, ob und wo das Entscheidungsverhalten einzelner Jobcenter auffällige Tendenzen und Abweichungen von der Norm aufweist. Um dieses Ziel zu erreichen, sind zusätzliche systematische Datenerhebungen notwendig. Diese Daten sollten auch unabhängigen Forschenden auf Antrag zur Verfügung gestellt werden. Das Management sowie die Bereitstellung von Daten erfordern besondere Qualifikation; es ist arbeitsaufwendig. Deshalb empfiehlt

es sich, dass Jobcenter bzw. Regionaldirektionen dafür eigene Personalstellen schaffen, die sich damit befassen.

*Analyse von Akten:* Subtile Formen von möglicher Diskriminierung lassen sich nur erschließen, wenn die unabhängige Forschung Zugang zu systematisch ausgewählten Akten erhält. Die gegenwärtige Entscheidungspraxis zum Datenzugang im BMAS ist überaus restriktiv (s. etwa §75 SGB X) und in der Konsequenz wohlfahrtsmindernd, da mögliche Schwachstellen der Entscheidungspraxis nicht identifiziert und behoben werden können. Die Behörden sind deshalb aufgefordert, systematisch erhobene Samples von internen Entscheidungsdaten für eine umfassendere Analyse und einen regionalen Vergleich zur Verfügung zu stellen. Dies könnte als Grundlage für zielgerichtete Maßnahmen dienen, die spezifische regionale Unterschiede und Bedürfnisse identifizieren und so zum Abbau möglicher Diskriminierung beitragen.

*Sanktionen:* Es sollten weitere Daten zur Entscheidungspraxis in Jobcentern erfasst und zur Verfügung gestellt werden, um beispielsweise Sanktionen nach Verweildauer im Bezug von Bürgergeld zu erfassen.

*Rolle der Medien:* Eine vertiefte und auf Dauer angelegte Untersuchung, wie Mitarbeitende in öffentlichen Behörden auf (negative) Berichterstattung reagieren und wie dies von ihren politischen Einstellungen und dem regionalen politischen Klima abhängt, ist für die Entwicklung von Schulungen unerlässlich.