

Artmann, Elisabeth

Research Report

Erwerbsverläufe und frühzeitige Aktivierung von Bedarfsgemeinschaften mit kleinen Kindern

IAB-Forschungsbericht, No. 3/2023

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Artmann, Elisabeth (2023) : Erwerbsverläufe und frühzeitige Aktivierung von Bedarfsgemeinschaften mit kleinen Kindern, IAB-Forschungsbericht, No. 3/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg,
<https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2303>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/270306>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>



INSTITUT FÜR ARBEITSMARKT- UND
BERUFSFORSCHUNG
Die Forschungseinrichtung der Bundesagentur für Arbeit

IAB-FORSCHUNGSBERICHT

Aktuelle Ergebnisse aus der Projektarbeit des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

3|2023 Erwerbsverläufe und frühzeitige Aktivierung von Bedarfsgemeinschaften mit kleinen Kindern

Elisabeth Artmann



ISSN 2195-2655

Erwerbsverläufe und frühzeitige Aktivierung von Bedarfsgemeinschaften mit kleinen Kindern

Elisabeth Artmann (IAB)

Mit der Publikation von Forschungsberichten will das IAB der Fachöffentlichkeit Einblick in seine laufenden Arbeiten geben. Die Berichte sollen aber auch den Forscherinnen und Forschern einen unkomplizierten und raschen Zugang zum Markt verschaffen. Vor allem längere Zwischen- aber auch Endberichte aus der empirischen Projektarbeit bilden die Basis der Reihe.

By publishing the Forschungsberichte (Research Reports) IAB intends to give professional circles insights into its current work. At the same time the reports are aimed at providing researchers with quick and uncomplicated access to the market.

In aller Kürze

- Arbeitslosengeld-II-Beziehende, die ein Kind unter drei Jahren betreuen, müssen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen. Ist die Kinderbetreuung sichergestellt, können sie dies auf freiwilliger Basis tun.
- Dieser Forschungsbericht untersucht, wie sich die Erwerbsverläufe von Eltern im Grundsicherungsbezug in den ersten vier Lebensjahren ihres Kindes entwickeln. Zudem wird der Umfang frühzeitiger Aktivierung der Eltern durch die Jobcenter analysiert.
- Die Stichprobe umfasst Bedarfsgemeinschaften, in denen in den Jahren 2014 oder 2015 während des Arbeitslosengeld-II-Bezugs ein Kind geboren wurde. Die Erwerbsverläufe werden somit bis maximal Ende 2019 betrachtet und sind nicht von der Covid-19-Pandemie beeinflusst.
- Ein Großteil der Mütter war in den ersten drei Lebensjahren des Kindes als „nicht arbeitsuchend“ gemeldet, wobei sich deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zeigten. Westdeutsche Mütter tendierten dazu, erst nach Ablauf der dreijährigen Erziehungszeit in den Arbeitsmarkt zurückzukehren, während ostdeutsche Mütter häufiger bereits nach dem ersten Geburtstag ihres Kindes zurückkehrten.
- Mütter hatten in den ersten drei Lebensjahren ihres Kindes nur wenige Betreuungstermine im Jobcenter und nahmen selten an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Väter wurden durchgehend deutlich stärker aktiviert.
- Ostdeutsche Mütter nahmen früher und häufiger Betreuungstermine im Jobcenter wahr und an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil als westdeutsche Mütter.
- Die vorliegenden Ergebnisse lassen keine Rückschlüsse auf kausale Effekte frühzeitiger Aktivierung auf die Erwerbsverläufe der Eltern zu. Im Rahmen eines Feldexperiments ließen sich z.B. Art oder Intensität frühzeitiger Aktivierung variieren, um deren Wirkung auf die Erwerbschancen zu bestimmen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	8
2	Institutioneller Rahmen	10
3	Daten und Stichprobe	12
3.1	Daten	12
3.2	Stichprobe	13
4	Erwerbsverläufe nach der Geburt des Kindes	16
5	Frühzeitige Aktivierung von Eltern durch die Jobcenter	20
5.1	Messung des Umfangs und Zeitpunkts frühzeitiger Aktivierung	21
5.1.1	Kumuliertes Maß frühzeitiger Aktivierung	21
5.1.2	Zeitvariantes Maß frühzeitiger Aktivierung	21
5.2	Betreuungsintensität	22
5.3	Maßnahmeteilnahmeintensität	26
6	Fazit	29
	Literatur	31
	Anhang	34

Zusammenfassung

Arbeitslosengeld-II-Beziehende sind grundsätzlich verpflichtet, Anstrengungen zu unternehmen, um ihren Leistungsbezug zu beenden oder zu verringern. Dazu zählt die Pflicht zur Arbeitssuche und Teilnahme an angebotenen Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Eine Ausnahme von dieser Regelung betrifft Bedarfsgemeinschaften, die Kinder unter drei Jahren betreuen. Hier kann sich ein Partner auf die Erziehung des Kindes berufen und muss dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, kann dies aber auf freiwilliger Basis tun. Der vorliegende Forschungsbericht untersucht anhand von administrativen Daten zunächst, wie sich die Arbeitsmarktverläufe von Eltern im Arbeitslosengeld-II-Bezug in den ersten vier Lebensjahren ihres Kindes entwickeln. Des Weiteren wird analysiert, in welchem Umfang Mütter und Väter in diesem Zeitraum von den Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen aktiviert werden. Im Sinne von Aktivierung werden sowohl Betreuungstermine im Jobcenter als auch Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betrachtet. Die Stichprobe für diese Untersuchungen umfasst Bedarfsgemeinschaften, in denen in den Jahren 2014 oder 2015 ein Kind geboren wurde und die zumindest am Tag der Geburt des Kindes Arbeitslosengeld II bezogen.

Die Erwerbsverläufe von Müttern und Vätern weisen darauf hin, dass vor allem Frauen die Betreuung der Kinder übernehmen und für den Arbeitsmarkt nicht verfügbar sind. Ein wesentlicher Teil der Mütter in der Stichprobe ist in den ersten drei Lebensjahren des Kindes als „nicht arbeitssuchend“ gemeldet, während der Anteil von Müttern in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung mit dem Alter des Kindes zunimmt, aber während des Beobachtungszeitraums niedrig bleibt. Nach dem dritten Geburtstag des Kindes zeigt sich insgesamt ein Sprung in den Arbeitssuchendmeldungen von Frauen und ein geringer Anstieg in den Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dieses Muster ist vor allem auf westdeutsche Frauen zurückzuführen, den bei ostdeutschen Frauen nehmen sowohl die Arbeitssuchendmeldungen als auch die Beschäftigungsquote bereits nach dem ersten Geburtstag des Kindes sprunghaft zu. Die Erwerbsverläufe von Vätern scheinen hingegen kaum von der Geburt ihres Kindes beeinflusst zu werden, sie sind durchgehend häufiger in Beschäftigung bzw. arbeitssuchend gemeldet als Frauen. Auch nach dem dritten Geburtstag des Kindes zeigen sich allenfalls geringe Veränderungen in den Erwerbsverläufen der Väter.

Mütter werden im Beobachtungszeitraum dieser Studie in den ersten drei Lebensjahren ihres Kindes insgesamt nur sehr eingeschränkt aktiviert. Sowohl die durchschnittliche Anzahl der Betreuungstermine je Jobcenter als auch der Anteil an Frauen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen sind deutlich geringer als die entsprechenden Zahlen für Väter. Jedoch zeigen sich für Mütter auch bei der Aktivierungsintensität wesentliche Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Jobcentern. Mütter in ostdeutschen Jobcentern nehmen bereits nach dem ersten Geburtstag ihres Kindes zunehmend Betreuungstermine wahr und an Maßnahmen teil, während sich bei Müttern in

westdeutschen Jobcentern vor allem nach dem dritten Geburtstag des Kindes eine Zunahme der Aktivierungsintensität zeigt. Rund vier Jahre nach der Geburt ihres Kindes sind etwas weniger als 20 Prozent der westdeutschen Mütter sozialversicherungspflichtig beschäftigt, aber rund 28 Prozent der ostdeutschen Mütter. Kausale Effekte frühzeitiger Aktivierung auf die Erwerbschancen der Eltern lassen sich mit den vorliegenden Daten jedoch nicht bestimmen, unter anderem weil sich die Teilnehmenden an frühzeitigen Aktivierungsmaßnahmen von denjenigen unterscheiden, die nicht teilnehmen. Im Rahmen eines Feldexperiments ließe sich für derartige (Selbst-)Selektionen kontrollieren, da die Zielgruppe zufällig einer Interventions- und Kontrollgruppe zugeordnet werden könnte. Aufgrund der Zufallszuordnung könnten spätere Unterschiede in den Arbeitsmarktergebnissen zwischen beiden Gruppen als kausale Effekte der Intervention (z.B. eine intensivere Frühaktivierung) interpretiert werden.

Summary

Recipients of unemployment benefit II are required to undertake efforts to end or reduce their dependence on benefits. This includes the obligation to search for a job or to participate in measures of active labour market policy. One exception to this rule applies to benefit units caring for a child under the age of three, where one partner does not have to be available to the labour market, but can do so on a voluntary basis. This report uses administrative data to analyse how the labour market participation of parents receiving unemployment benefit II develops during the first four years after the birth of their child. Furthermore, the report examines the extent to which mothers and fathers are being activated by the job centres during this period. Hereby, activation comprises both appointments at the job centre as well as participation in active labor market programs. The sample for these analyses includes benefit units in which a child was born in 2014 or 2015 and which were receiving unemployment benefit II at least on the day of childbirth.

The employment patterns of mothers and fathers indicate that primarily women take on the care of their children and are therefore not available for the labour market. A large share of the mothers in the sample is registered as not searching for a job in the first three years after the birth of their child. The fraction of mothers who is employed subject to social security contributions increases with the age of the child, but remains low throughout the observation period. After the child's third birthday, the share of women being registered as active jobseekers increases substantially and the share participating in active labour market programmes rises slightly. This pattern is primarily driven by West German women, as jobseeker registrations and the employment rate of East German women already increase considerably after their child's first birthday. The employment biographies of men seem to be largely unaffected by the birth of a child, as they are much more likely to be employed or actively looking for a job throughout the entire observation period. Fathers' employment patterns also change only marginally around the third birthday of their child.

During the period covered by this study, mothers are being activated to a very limited degree. Both the average number of job centre appointments and the share of individuals participating in active labour market programmes remain considerably lower for women than for men. However, the intensity at which mothers are being activated also differs between East and West German job centres. Around the first birthday of their child, East German women start to have more job centre appointments and participate in more programmes, whereas West German women do not do so until their child is three years old. Around four years after the birth of their child, slightly less than 20 percent of West German mothers are employed subject to social security contributions, while the corresponding proportion of East German mothers is around 28 percent. However, the available data do not allow to identify causal effects of early activation on parents' employment prospects as participants of active labour market programmes differ from non-participants. In a field experiment, such (self-)selection could be controlled for as the target group could be randomly assigned to a treatment and a control group. Due to the random allocation, later differences in labour market outcomes between the two groups could be interpreted as causal effects of the treatment (e.g. more intensive early activation).

Danksagung

Ich danke den Kolleg*innen am IAB, insbesondere Gesine Stephan und Sarah Bernhard für hilfreiche Diskussionen und Anregungen sowie Katrin Hohmeyer für die hilfreichen Anmerkungen im Rahmen der Mitlese. Dem Geschäftsbereich Daten- und IT-Management danke ich für die Bereitstellung der Daten.

1 Einleitung

Für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern unter drei Jahren bestehen im Sozialgesetzbuch II (SGB II) besondere Regelungen zur Arbeitsmarktverfügbarkeit. So kann sich ein Partner auf die Kindeserziehung berufen und bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes von der Verpflichtung zur Arbeitssuche befreien lassen. Ist die Kinderbetreuung sichergestellt, können die Partner bzw. die Alleinerziehenden dem Arbeitsmarkt in dieser Zeit auf freiwilliger Basis zur Verfügung stehen. Ab dem dritten Geburtstag des Kindes besteht die Pflicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, wenn die Kinderbetreuung gewährleistet ist. Deshalb untersucht der vorliegende Forschungsbericht deskriptiv zum einen wie sich die Erwerbsverläufe von Müttern und Vätern im Grundsicherungsbezug in den ersten vier Lebensjahren ihres Kindes entwickeln und ob sich um den dritten Geburtstag entscheidende Veränderungen ergeben. Zum anderen wird der Frage nachgegangen, inwiefern Eltern frühzeitig, d.h. vor dem dritten Geburtstag des Kindes, von den Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen aktiviert werden. Dabei werden sowohl Betreuungstermine als auch Teilnahmen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik betrachtet.

Im Juni 2020 gab es knapp 100.000 Bedarfsgemeinschaften (BGs) mit mindestens einem Kind unter einem Jahr, in rund 211.000 Bedarfsgemeinschaften lebte mindestens ein Kind unter zwei Jahren und in etwa 312.000 BGs mindestens ein Kind unter drei Jahren. Rund 238.000 der Bedarfsgemeinschaften mit unter dreijährigen Kindern werden von Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen betreut. Knapp 41 Prozent der BGs mit Kindern unter drei Jahren sind alleinerziehenden BGs (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020a). Im Juni 2020 gab es insgesamt rund drei Millionen Bedarfsgemeinschaften, die Arbeitslosengeld II (Alg II) bezogen, so dass in gut 10 Prozent davon mindestens ein Kind unter drei Jahren lebte (Statistik der Bundesagentur für Arbeit, 2020b). Aufgrund der Größe dieser Gruppe ist es wichtig zu untersuchen, wie sich die Erwerbsverläufe der Eltern nach der Geburt des Kindes darstellen und wie intensiv sie durch die Jobcenter betreut werden, um eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Die Dauer der Erziehungszeit ist auch von Bedeutung, da sie zum einen das Wohl und die Entwicklung des Kindes beeinflussen kann. Zum anderen können längere Erziehungszeiten die Rückkehr in den Arbeitsmarkt erschweren, u.a. weil Frauen weniger Arbeitsmarkterfahrung akkumulieren, was ihre Verdienstchancen reduzieren und die Abhängigkeit von Sozialleistungen verfestigen kann. Studien zu den Effekten mütterlicher Erwerbstätigkeit auf das Kindeswohl zeigen bislang gemischte Ergebnisse. Einige Untersuchungen zeigen negative Auswirkungen mütterlicher Erwerbstätigkeit auf die Entwicklung kleiner Kinder (Brooks-Gunn/Han/Waldfoegel, 2002; Ruhm, 2004; Berger/Hill/Waldfoegel, 2005) bzw. positive Effekte längerer Elternzeiten auf die Gesundheit des Kindes (Ruhm, 2000) und dessen schulische Leistungen (Carneiro/Løken/Salvanes, 2015). Andere Studien finden hingegen keine signifikanten Effekte längerer Elternzeiten auf

die Entwicklung des Kindes (Baker/Milligan, 2008, 2010; Würtz-Rasmussen, 2010; Dustmann/Schönberg, 2012)¹. Die Effekte von Arbeitsmarktauszeiten zur Kinderbetreuung auf die Erwerbsbeteiligung von Müttern wurden bisher vor allem anhand von Änderungen gesetzlicher Erziehungszeiten für erwerbstätige Mütter untersucht. Die meisten dieser Studien zeigen, dass längere Erziehungszeiten die Rückkehr in den Arbeitsmarkt verzögern, langfristig aber kaum negative Auswirkungen auf die Erwerbsbeteiligung und das Einkommen von Müttern haben (z.B. Lalive/Zweimüller, 2009; Schönberg/Ludsteck, 2014). Allerdings zeigen zum Beispiel Albrecht u. a. (1999), dass Mütter konditional auf ihre Arbeitsmarkterfahrung nach gesetzlichen Elternzeiten keine Lohneinbußen hinnehmen müssen, nach anderen Arbeitsmarktauszeiten zur Kinderbetreuung oder wegen Arbeitslosigkeit jedoch schon.

Nur wenige Studien gehen der Frage nach, wie sich eine längere Befreiung von der Pflicht zur Arbeitssuche von Leistungsbeziehenden mit kleinen Kindern auf die Erwerbsbeteiligung der Mütter und das Kindeswohl auswirkt. Für die USA wird dies für Alleinerziehende untersucht, die von der Pflicht zur Arbeitsaufnahme befreit sind (sog. „age-of-the-youngest-child (AYC) exemptions“), wobei sich die Dauer dieser Ausnahme nach Bundesstaat unterscheidet. Herbst (2017) und Washbrook u. a. (2011) zeigen, dass alleinerziehende Mütter in Bundesstaaten mit längeren Ausnahmen während des möglichen Anspruchszeitraums der Ausnahme seltener arbeiten, während Kim (2018) nur für die ersten drei Monate nach der Geburt des Kindes signifikant negative Beschäftigungseffekte misst. Hill (2012) findet keine negativen Effekte längerer AYC-Ausnahmen auf die Erwerbsraten, allerdings arbeiten die betroffenen Mütter weniger oft Vollzeit. Washbrook u. a. (2011) stellen vier Jahre nach der Geburt des Kindes keine signifikanten Effekte der AYC-Ausnahmen auf die Beschäftigung von alleinerziehenden Frauen fest. Es zeigen sich zudem keine signifikanten Auswirkungen auf die Entwicklung der Kinder, wenn diese im Vorschulalter sind. Herbst (2017) misst negative Effekte einer längeren Erwerbstätigkeit im ersten Lebensjahr des Kindes auf dessen kognitive Fähigkeiten im Alter von neun und 24 Monaten. Wenn das Kind fünf Jahre alt ist, lassen sich keine signifikanten Auswirkungen auf die Entwicklung mehr feststellen. Die Abschaffung von Ausnahmen von der Pflicht zur Arbeitsaufnahme korreliert zudem mit einem schnelleren Verlassen des Leistungsbezugs (Hofferth/Stanhope/Mullan Harris, 2002), jedoch auch mit einer schnelleren Rückkehr der Mütter in den Leistungsbezug (Hofferth/Stanhope/Mullan Harris, 2005).

Im Kontext des Grundsicherungsbezugs untersuchen Hohmeyer/Hedewig (2022) für Deutschland die Arbeitsmarktverfügbarkeit von erwerbslosen Arbeitslosengeld-II-Beziehenden mit Kindern unter drei Jahren. Wichtige Determinanten der Verfügbarkeit sind demnach Betreuungsmöglichkeiten und -verpflichtungen sowie die

¹ Diese Untersuchungen variieren unter anderem nach Zeitpunkt und zeitlichem Umfang der mütterlichen Erwerbstätigkeit, der Untersuchungsgruppe oder der Qualität der elterlichen relativ zur alternativen Kinderbetreuung, was wichtige Erklärungsfaktoren für die unterschiedlichen Ergebnisse sind. Eine tiefergehende Diskussion dieses Literaturstrangs würde über den Rahmen dieses Forschungsberichts hinausgehen.

Arbeitsmarktnähe der Mütter. Vor allem gut qualifizierte Frauen mit Arbeitsmarkterfahrung sind schon vor dem dritten Geburtstag des Kindes für den Arbeitsmarkt verfügbar. Zabel (2016) analysiert, wie sich die Eintrittsraten von Müttern im Alg-II-Bezug in abhängige Beschäftigung über die ersten vier Lebensjahre des jüngsten Kindes entwickeln. Auch sie findet, dass Mütter mit Beschäftigung vor der Geburt des Kindes deutlich früher eine Erwerbstätigkeit aufnehmen als Mütter, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren. Zudem zeigt sich, dass die Eintrittsraten von westdeutschen Müttern zum dritten Geburtstag des jüngsten Kindes stark ansteigen, während für ostdeutsche Frauen der erste und zweite Geburtstag entscheidendere Zeitpunkte für die Berufsrückkehr zu sein scheinen. Der vorliegende Forschungsbericht betrachtet nicht nur Erwerbseintritte von Müttern, sondern auch andere Arbeitsmarktstatus beider Elternteile, wie z.B. Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Im Folgenden erläutert Kapitel 2 den institutionellen Rahmen für Eltern mit kleinen Kindern im Arbeitslosengeld-II-Bezug. In Kapitel 3 werden die Datengrundlage und Stichprobe vorgestellt, woraufhin in Kapitel 4 die Erwerbsverläufe der Eltern nach der Geburt ihres Kindes dargestellt werden. Kapitel 5 führt zunächst aus, wie Umfang und Zeitpunkt frühzeitiger Aktivierung auf Jobcenterebene gemessen werden und stellt anschließend die regionale Variation in frühzeitiger Aktivierung dar. In Kapitel 6 wird ein kurzes Fazit gezogen.

2 Institutioneller Rahmen

Erwerbsfähige hilfebedürftige Personen haben in Deutschland Anspruch auf Arbeitslosengeld II, falls der Bedarf ihrer Bedarfsgemeinschaft nicht durch Einkommen oder Vermögen gedeckt ist. Neben erwerbslosen Personen sind auch Erwerbstätige und Arbeitslosengeld-Beziehende ohne bedarfsdeckendes Einkommen anspruchsberechtigt. Sowohl Bedarf als auch Einkommen werden auf Bedarfsgemeinschaftsebene berechnet, so dass zur Bestimmung der Ansprüche von Leistungsberechtigten z.B. auch Partnereinkommen herangezogen wird. Zum Einkommen zählt auch Elterngeld, eine einkommensabhängige Leistung für Väter und Mütter. Diese beträgt zwischen 65 und 67 Prozent des vorherigen Netto-Einkommens bzw. des Unterschieds im Einkommen vor und nach der Geburt des Kindes, aber mindestens 300 Euro und maximal 1800 Euro pro Monat. Für Geburten bis Ende Juni 2015 wird Elterngeld für 12 Monate gezahlt, wenn nur ein Elternteil Elternzeit nimmt und für insgesamt 14 Monate bei Alleinerziehenden sowie wenn beide Elternteile mindestens zwei Monate Elternzeit nehmen. Für Geburten ab dem 1. Juli 2015 haben Eltern die Wahl zwischen Elterngeld (Basiselterngeld) und ElterngeldPlus. ElterngeldPlus kann doppelt so lange bezogen werden wie Elterngeld und beträgt monatlich maximal die Hälfte des Elterngeldes, welches den Eltern ohne Erwerbseinkommen nach der Geburt zustünde. Arbeiten beide Elternteile bzw.

Alleinerziehende für mindestens vier aufeinanderfolgende Monate zwischen 25 und 30 Wochenstunden, erhält jede*r von ihnen durch den sog. Partnerschaftsbonus vier zusätzliche ElterngeldPlus-Monate (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2020). Wenn das Elterngeld nicht bedarfsdeckend ist, können ergänzend Alg-II-Leistungen bezogen werden. Um die Hilfebedürftigkeit ihrer Bedarfsgemeinschaft zu verringern oder abzuschaffen, müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen. Dies umfasst beispielsweise, dass sie eine zumutbare Arbeit aufnehmen oder an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilnehmen.

Ausnahmen zu dieser Verpflichtung sind in §10 SGB II geregelt und finden z.B. bei Kinderbetreuung, der Pflege von Angehörigen oder gesundheitlichen Einschränkungen Anwendung. Konkret besteht keine Verpflichtung dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, wenn ein Kind unter drei Jahren in der Bedarfsgemeinschaft betreut wird. Laut §10 Abs. 1 Satz 3 SGB II ist einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person jede Arbeit zumutbar, „es sei denn, dass die Ausübung der Arbeit die Erziehung ihres Kindes oder des Kindes ihrer Partnerin oder ihres Partners gefährden würde“. Die Erziehung eines Kindes, das das dritte Lebensjahr vollendet hat, wird in der Regel nicht als gefährdet betrachtet, wenn eine Kinderbetreuung sichergestellt ist². Diese Regelungen gelten sowohl für eine Arbeitsaufnahme als auch für die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Partner können sich die Betreuung zeitlich aufteilen, sich jedoch nicht beide für dieselben Zeiträume auf Unzumutbarkeit berufen. Es ist den Partnern überlassen, wer die Kinderbetreuung übernimmt und wer dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht (Bundesagentur für Arbeit, 2021).

Auch bei einer Inanspruchnahme von Erziehungszeiten nach §10 Abs. 1 Satz 3 SGB II sollen weiterhin Gespräche mit den Vermittlungsfachkräften stattfinden. Eine Studie (Bundesagentur für Arbeit, 2018) zeigt, dass derartige Gespräche nicht in allen Jobcentern im gleichen Umfang stattfinden. Während in einigen Jobcentern bereits in den ersten drei Lebensjahren des Kindes Schritte zur Vorbereitung einer Arbeitsaufnahme unternommen wurden, fanden in anderen in dieser Zeit kaum Beratungs- und Betreuungsgespräche statt. Zudem gewährten die untersuchten westdeutschen Jobcenter (JC) eher eine pauschale Erziehungszeit von drei Jahren, während in ostdeutschen Jobcentern kürzere Zeiträume bewilligt wurden (Bundesagentur für Arbeit, 2018). Deshalb wird in diesem Bericht auch untersucht, inwiefern es Unterschiede in der Intensität und dem Zeitpunkt von frühzeitiger Aktivierung zwischen Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen gibt.

Eine Maßnahmeteilnahme oder eine Erwerbsaufnahme vor dem dritten Geburtstag des Kindes setzen die Verfügbarkeit von Kinderbetreuungsmöglichkeiten voraus. Eine wichtige Betreuungsoption ist die Nutzung von Kindertageseinrichtungen, wobei seit dem 1. August 2013 für Kinder ab Vollendung des ersten Lebensjahres ein Rechtsanspruch auf einen

² Die Erziehungszeit von drei Jahren entspricht somit der Dauer der gesetzlichen Erziehungszeit mit Kündigungsschutz von berufstätigen Eltern. Für letztere gelten allerdings flexiblere Regelungen, da 24 Monate der 36-monatigen Erziehungszeit nach dem dritten bis zum achten Geburtstag des Kindes genommen werden können.

Betreuungsplatz besteht³. Obwohl das Betreuungsangebot in den letzten 15 Jahren deutlich ausgebaut wurde, gibt es nach wie vor große regionale Unterschiede im Betreuungsangebot für Kleinkinder (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019). Bundesweit wurden zum Stichtag 1. März 2018 rund 33,6 Prozent der Kinder unter drei Jahren in einer Kindertageseinrichtung oder in öffentlich geförderter Kindertagespflege betreut. In Westdeutschland lag die Betreuungsquote bei 29,4 Prozent und damit deutlich unter der Quote von 51,5 Prozent in den ostdeutschen Bundesländern (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019). Differenziert man zusätzlich nach Alter des Kindes, ergibt sich für Westdeutschland eine Betreuungsquote von 1,8 Prozent für Kinder vor Vollendung des ersten Lebensjahres, von 29,5 Prozent für einjährige Kinder und 57,5 Prozent für zweijährige Kinder. In Ostdeutschland belaufen sich die entsprechenden Quoten auf 3,1, 65,2 und 85,4 Prozent. Die Ganztagsbetreuungsquote von Kindern unter drei Jahren lag im März 2018 bundesweit bei 18,8 Prozent, wobei sich ebenfalls ein Ost-West-Gefälle zeigt. In westdeutschen Bundesländern wurden 13,7 Prozent aller Kleinkinder ganztags betreut, während es in Ostdeutschland 40,8 Prozent waren (Statistische Ämter des Bundes und der Länder, 2019).

3 Daten und Stichprobe

3.1 Daten

Für den vorliegenden Forschungsbericht werden drei administrative Datenquellen herangezogen, die auf Prozessdaten der Bundesagentur für Arbeit beruhen. Diese werden über einen pseudonymisierten Personen-Identifikator miteinander verknüpft.

Zum Ersten werden die Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) verwendet, welche tagesgenaue Auskunft über sozialversicherungspflichtige Beschäftigung, geringfügige Beschäftigung, Bezug von Arbeitslosengeld und Arbeitslosengeld II, Meldung als arbeitssuchend bei der Bundesagentur für Arbeit und über Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen geben. Die Informationen zu Maßnahmeteilnahmen umfassen sowohl die Art als auch die Dauer der Maßnahme. Zudem liegen in den Daten soziodemographische Merkmale wie Geschlecht, Alter, Bildungsniveau und Wohnort vor.

Zum Zweiten wird die Leistungshistorik Grundsicherung (LHG) genutzt, welche personenbezogene Informationen zu Bezugszeiten von Arbeitslosengeld II sowie der Struktur und Zusammensetzung von Bedarfsgemeinschaften enthält. Mitglieder einer Bedarfsgemeinschaft können anhand der Bedarfsgemeinschaftsnummer identifiziert werden, was ermöglicht, Kinder im Grundsicherungsbezug mit ihren Eltern zu verknüpfen.

³ Ein bloßer Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz reicht nicht aus, um die Zumutbarkeit einer Maßnahmeteilnahme oder Arbeitsaufnahme zu begründen (Bundesagentur für Arbeit, 2021).

Die Daten enthalten keine direkte Information dazu, welche Personen Erziehungszeiten nach §10 Abs. 1 Satz 3 SGB II in Anspruch nehmen.

Zum Dritten werden Daten der Allgemeinen Terminvereinbarung (ATV) verwendet, die Informationen zu Terminen von Alg-II-Beziehenden mit dem Jobcenter enthalten. Der Datensatz umfasst u.a. eine grobe Kategorisierung der Gesprächsart (z.B. Erstgespräch, Folgegespräch) und der Anliegensart (z.B. Beratung, Antragservice Alg II, Leistungsberatung SGB II), das Datum des Termins sowie einen Indikator, ob der Termin stattgefunden hat. Die nachfolgenden Auswertungen konzentrieren sich hierbei auf die drei Anliegensarten Beratung, Vermittlung und Fallmanagement, um zu messen wie intensiv Grundsicherungsbeziehende in den ersten Lebensjahren des Kindes durch die Jobcenter betreut werden. Termine, die sich z.B. auf Leistungsangelegenheiten beziehen, werden nicht als Aktivierung im engeren Sinne betrachtet. Die drei berücksichtigten Anliegensarten stellen allerdings die Mehrheit der in den ATV angelegten Termine dar, so dass sie auch die gesamte Begleitung durch das Jobcenter gut abbilden.

3.2 Stichprobe

Die Stichprobenziehung umfasst Bedarfsgemeinschaften, in denen in den Jahren 2014 oder 2015 ein Kind geboren wurde und die zumindest am Tag der Geburt des Kindes Arbeitslosengeld II bezogen. Eltern, die erst nach der Geburt des Kindes in den Grundsicherungsbezug eintreten, sind nicht berücksichtigt. Die Analyse beschränkt sich auf Personen, die bei der Geburt des Kindes höchstens 49 Jahre alt sind. Die resultierende Stichprobe umfasst 126.227 Frauen und 73.044 Männer. Für diese wird der Erwerbsverlauf in 90-tägigen Intervallen ab der Geburt des Kindes bis 1530 Tage (ca. 4 Jahre und 2,5 Monate) nach der Geburt betrachtet. Mögliche Änderungen in den Erwerbsverläufen der Eltern und Aktivierungsstrategien der Jobcenter, die sich beispielsweise nach Inkrafttreten einer neuen fachlichen Weisung zu §10 SGB II im Jahr 2021 ergaben (Bundesagentur für Arbeit, 2021), sind somit von den vorliegenden Daten nicht erfasst.

Tabelle 1 zeigt individuelle Charakteristika der Stichprobe gemessen zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes. Männer sind bei der Geburt des Kindes im Durchschnitt 32,1 Jahre alt, Frauen etwa vier Jahre jünger. Rund 42 Prozent der Männer und 52 Prozent der Frauen haben zum Zeitpunkt der Geburt ihres Kindes keinen Berufsabschluss. Knapp 41 Prozent der Männer und 30 Prozent der Frauen verfügen über eine Berufsausbildung, während nur wenige Eltern einen (Fach-)Hochschulabschluss haben. Ein wesentlicher Teil der Stichprobe hält zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes eine ausländische Staatsbürgerschaft, wobei der Anteil bei den Männern mit rund 44 Prozent höher ist als bei den Frauen mit etwa 32 Prozent. Staatsbürgerschaften aus dem Nicht-EU-Ausland sind dabei häufiger vertreten als solche aus dem EU-Ausland. Knapp 74 (72) Prozent der Männer (Frauen) leben zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes in den westdeutschen Bundesländern. Während 36,2 Prozent der Frauen zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes alleinerziehend sind, befinden

sich Männer fast ausschließlich in Paar-Bedarfsgemeinschaften. Dies erklärt, warum die Anzahl der Mütter in der Stichprobe deutlich höher ist als die der Väter. Für 33,6 Prozent der Männer und 38,8 Prozent der Frauen handelt es sich beim betrachteten Kind um das einzige Kind unter 15 Jahren im Haushalt⁴, für gut ein Drittel der Eltern ist es das zweite Kind. Bei knapp 20 Prozent der Männer und rund 17 Prozent der Frauen leben insgesamt drei Kinder unter 15 Jahren im Haushalt, während vier oder mehr Kinder deutlich seltener sind.

Tabelle 1: Individuelle Charakteristika zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes

	Männer	Frauen
Durchschnittsalter	32,1	28,2
Bildungsniveau (Anteile in Prozent)		
Bildungsniveau unbekannt	1,5	4,3
Kein Berufsabschluss	42,2	51,9
Berufsausbildung	40,6	29,9
Abitur	4,7	4,5
Abitur und Berufsausbildung	6,3	5,5
(Fach-)Hochschulabschluss	4,8	3,8
Staatsangehörigkeit (Anteile in Prozent)		
Deutsche Staatsbürgerschaft	55,1	67,1
Staatsbürgerschaft aus EU-Ausland	10,9	9,1
Staatsbürgerschaft aus Nicht-EU-Ausland	32,9	23,1
Staatsangehörigkeit unbekannt	1,1	0,7
Wohnort (Anteile in Prozent)		
Westdeutschland	73,7	71,6
Ostdeutschland	26,3	28,4
Familienstand (Anteile in Prozent)		
Alleinerziehend	0,1	36,2
Paar-Bedarfsgemeinschaft	99,3	59,0
Sonstiger BG-Typ	0,7	4,8
Anzahl Kinder unter 15 Jahren im Haushalt (inkl. betrachteter Geburt, Anteile in Prozent)		
1	33,6	38,8
2	35,3	34,2
3	19,5	17,4
4 oder mehr	11,6	9,6
N	73.044	126.227

Anmerkung: Bildungsniveau teilweise imputiert.

Quelle: IEB V15.00.00, LHG V10.00.00-201904, eigene Auswertungen. ©IAB

Tabelle 2 zeigt die Erwerbshistorie der Stichprobenpersonen in den fünf Jahren vor der Geburt des Kindes. Es wird jeweils die Gesamtdauer in Jahren je Arbeitsmarktstatus dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass nicht alle Personen über die gesamten fünf Jahre in den Daten zu beobachten sind und sich die einzelnen Arbeitsmarktstatus nicht gegenseitig ausschließen. Eine Person kann zum Beispiel im Grundsicherungsbezug sein und gleichzeitig geringfügig beschäftigt sein. Männer sind demnach im Durchschnitt 1,53 Jahre (d.h. rund 18 Monate) in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung (inkl. betrieblicher

⁴ Es ist möglich, dass Eltern bereits ein Kind über 14 Jahren haben, das noch im Haushalt lebt oder Kinder unter 15 Jahren, die nicht (mehr) im eigenen Haushalt leben, sondern beispielsweise beim Ex-Partner. Deshalb handelt es sich für Eltern mit einem Kind unter 15 Jahren im Haushalt nicht in allen Fällen um ihr erstes Kind und die Anzahl der Kinder unter 15 Jahren im Haushalt muss nicht der Anzahl der Kinder einer Person insgesamt entsprechen.

Ausbildung), während Frauen nur knapp 0,8 Jahre regulär beschäftigt sind. Männer sind in den fünf Jahren vor der Geburt ihres Kindes 0,53 und Frauen 0,41 Jahre in geringfügiger Beschäftigung. Sowohl Männer als auch Frauen verbringen nur geringe Zeit im Arbeitslosengeld-Bezug, aber mehr als die Hälfte der fünf Jahre vor der Geburt des Kindes (zumindest aufstockend) im Grundsicherungsbezug. Frauen sind dennoch kürzere Zeit arbeitsuchend gemeldet als Männer und sind stattdessen im Durchschnitt 1,37 Jahre als „nicht arbeitsuchend (ohne Arbeitsvermittlungsstatus)“ gemeldet. Dies könnte auf Erziehungszeiten nach §10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II für vorherige Kinder oder andere Nichtverfügbarkeitsgründe (z.B. Pflege von Angehörigen) hindeuten. Es zeigen sich nur geringe Geschlechterunterschiede in der durchschnittlichen Dauer in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Rund 40 Prozent der Männer und 10 Prozent der Frauen sind in den drei Monaten vor der Geburt des Kindes mindestens einen Tag sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Knapp ein Sechstel der Männer und knapp 6 Prozent der Frauen sind in diesem Zeitraum mindestens einen Tag geringfügig beschäftigt⁵.

Tabelle 2: Erwerbshistorie vor der Geburt des Kindes

	Männer	Frauen
Arbeitsmarktstatus in den fünf Jahren vor der Geburt des Kindes (Gesamtdauer in Jahren)		
Sozialversicherungspflichtige Beschäftigung	1,53	0,78
Geringfügige Beschäftigung	0,53	0,41
Arbeitslosengeld-Bezug	0,24	0,13
Arbeitslosengeld-II-Bezug	2,60	2,88
Arbeitslos	1,31	0,97
Nicht arbeitslos arbeitsuchend	1,13	0,72
Nicht arbeitsuchend (ohne AV-Status)	0,35	1,37
Maßnahmeteilnahme	0,36	0,33
Arbeitsmarktstatus kurz vor der Geburt des Kindes (Anteile in Prozent)		
Mind. 1 Tag soz.vers.pfl. beschäftigt in den 3 Monaten vor der Geburt	39,9	10,3
Mind. 1 Tag geringf. beschäftigt in den 3 Monaten vor der Geburt	16,5	5,9
N	73.044	126.227

Quelle: IEB V15.00.00, eigene Auswertungen. ©IAB

⁵ Die Beschäftigungsraten erhöhen sich nur geringfügig, wenn man den Beobachtungszeitraum auf vier Monate ausdehnt.

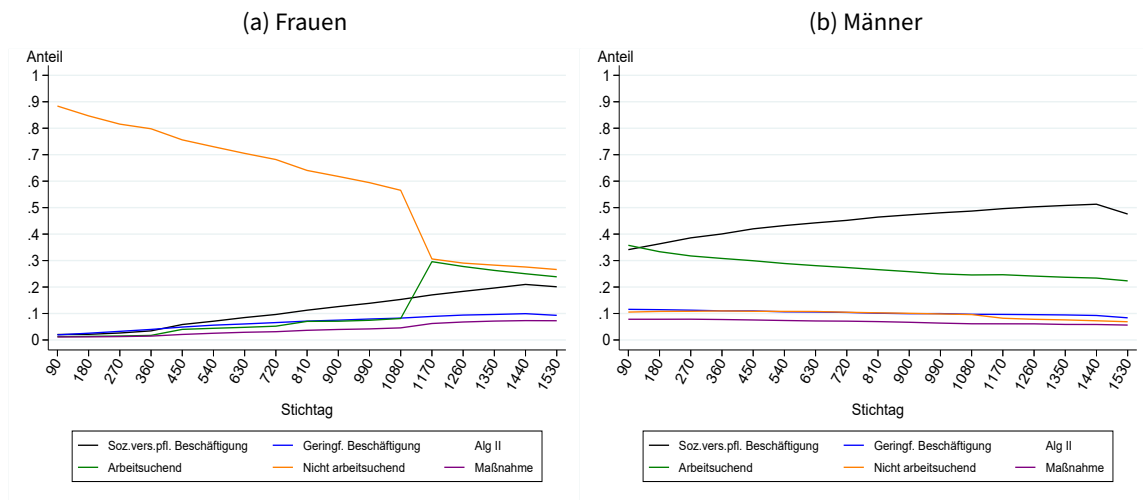
4 Erwerbsverläufe nach der Geburt des Kindes

Dieses Kapitel zeigt die Erwerbsverläufe der Stichprobenpersonen in den ersten 1530 Tagen, d.h. gut vier Jahren, nach der Geburt ihres Kindes im Jahr 2014 bzw. 2015 separat für Männer und Frauen. Damit lässt sich ermitteln, ob es im Beobachtungszeitraum dieser Studie bis Ende 2019 um den dritten Geburtstag des Kindes Diskontinuitäten im Erwerbsverlauf gibt oder bereits frühere Zeitpunkte zu wesentlichen Veränderungen in der Arbeitsmarktpartizipation führen.

In Abbildung 1 werden Erwerbsverläufe von Männern und Frauen in den ersten 1530 Tagen nach der Geburt ihres Kindes dargestellt (das erste 90-Tages-Intervall schließt somit die Mutterschutzperiode von acht Wochen ein). Dabei wird jeweils abgetragen, in welchem Arbeitsmarktstatus sich die Personen genau an den 90-tägigen Stichtagen befinden. Auch hier schließen sich einzelne Status nicht gegenseitig aus. Ist eine Person am Stichtag nicht in den Daten zu beobachten, geht sie mit Null in die Messung ein, da alle berücksichtigten Status in den IEB vollständig erfasst werden. Es zeigt sich, dass 90 Tage nach der Geburt des Kindes noch knapp 94 Prozent der Mütter im Alg-II-Bezug verbleiben und dieser Anteil über die Zeit in etwa linear abnimmt. 1530 Tage nach der Geburt befinden sich noch etwas über 60 Prozent der Frauen im Leistungsbezug. Männer verlassen den Grundsicherungsbezug im Durchschnitt früher, so dass 1530 Tage nach der Geburt des Kindes noch knapp die Hälfte Leistungen bezieht. Im ersten Lebensjahr des Kindes ist die überwiegende Mehrheit der Mütter im Grundsicherungsbezug als nicht arbeitssuchend gemeldet, in den darauffolgenden zwei Jahren nimmt der Anteil mit einer derartigen Meldung etwas schneller ab als der Anteil im Alg-II-Bezug. Um den dritten Geburtstag des Kindes sinkt der Anteil der Frauen, die als nicht arbeitssuchend gemeldet sind, abrupt um 26 Prozentpunkte. Gleichzeitig steigt der Anteil der Mütter, die arbeitssuchend gemeldet sind, deutlich an, wenn die Anspruchsregelung nach §10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II ausläuft, was für die Frauen in der Stichprobe im Jahr 2017 bzw. 2018 erfolgt. Um den ersten und zweiten Geburtstag des Kindes sind hingegen nur geringe Zunahmen im Anteil der Arbeitssuchendmeldungen festzustellen. Dennoch ist auch gut vier Jahre nach der Geburt des Kindes noch etwas über ein Viertel der Frauen als nicht arbeitssuchend gemeldet. Dies könnte darauf hindeuten, dass (noch) keine bedarfsgerechte Kinderbetreuung gewährleistet ist, Erziehungszeiten für weitere Kinder beansprucht werden oder andere Nichtverfügbarkeitsgründe (z.B. Pflege von Angehörigen) vorliegen. Nur knapp 11 Prozent der Väter sind zu Beginn der Beobachtungsperiode als nicht arbeitssuchend gemeldet, wobei um den dritten Geburtstag des Kindes nur ein geringer Rückgang festzustellen ist. Dies weist darauf hin, dass Männer sich selten auf Erziehungszeiten nach §10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II berufen und bei ihnen andere Gründe einer Nichtverfügbarkeit zugrunde liegen. Dies deckt sich mit Erkenntnissen von Bähr u. a. (2020) und Hohmeyer/Hedewig (2022) wonach nur wenige männliche

Leistungsbeziehende die Betreuung ihrer Kinder übernehmen.

Abbildung 1: Anteil Personen im jeweiligen (Erwerbs-)Status zum Stichtag nach Geschlecht



Quelle: IEB V15.00.00, eigene Auswertungen. ©IAB

Der Anteil der Mütter, der am jeweiligen Stichtag sozialversicherungspflichtig (geringfügig) beschäftigt ist, steigt im betrachteten Zeitraum nur langsam von 2,1 (1,9) Prozent auf 20,1 (9,3) Prozent. Dabei zeigen sich keine wesentlichen Sprünge an den Geburtstagen des Kindes. Möglicherweise ließe sich mit intensiverer frühzeitiger Aktivierung der Mütter eine schnellere Rückkehr in den Arbeitsmarkt nach dem dritten Geburtstag des Kindes erreichen. Die Väter in der Stichprobe sind durchgehend häufiger in Beschäftigung, verbleiben allerdings zum Teil im Grundsicherungsbezug und stocken die Haushaltsleistungen auf. Nur ein geringer Anteil der Mütter nimmt an den betrachteten Stichtagen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teil, wobei sich aber ein leichter Anstieg nach dem dritten Geburtstag des Kindes abzeichnet, während der Anteil der Männer in Maßnahmen über den Beobachtungszeitraum sinkt.

Die Tabellen A1 und A2 im Anhang zeigen, an welchen Maßnahmen Mütter bzw. Väter in den vier Jahren nach der Geburt ihres Kindes im Jahr 2014 bzw. 2015 teilnehmen und wie sich die Verteilung über die fünf gebildeten Maßnahmekategorien mit dem Alter des Kindes verändert. Dabei werden je 90-Tages-Intervall sowohl bereits laufende als auch neu begonnene Maßnahmen gezählt, so dass längere Maßnahmen in mehr als einem Intervall mitgezählt werden⁶. Tabelle A1 verdeutlicht, dass Mütter im ersten Lebensjahr ihres Kindes vierteljährlich nur an durchschnittlich 2.500 arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilnehmen. Von diesen Maßnahmen entfallen rund 70 Prozent auf den Bereich Beratung, Vermittlung, Orientierung, Profiling und Einzelfallhilfen. Nur ein geringer Anteil der Maßnahmeteilnehmerinnen erhält eine Beschäftigungsförderung (z.B.

⁶ Einige Personen nehmen in einem 90-tägigen Zeitraum an mehr als einer Maßnahme teil. Die Anzahl der Maßnahmen ist deshalb höher als die Anzahl der Personen, die in einem 90-Tages-Intervall an einer Maßnahme teilnehmen.

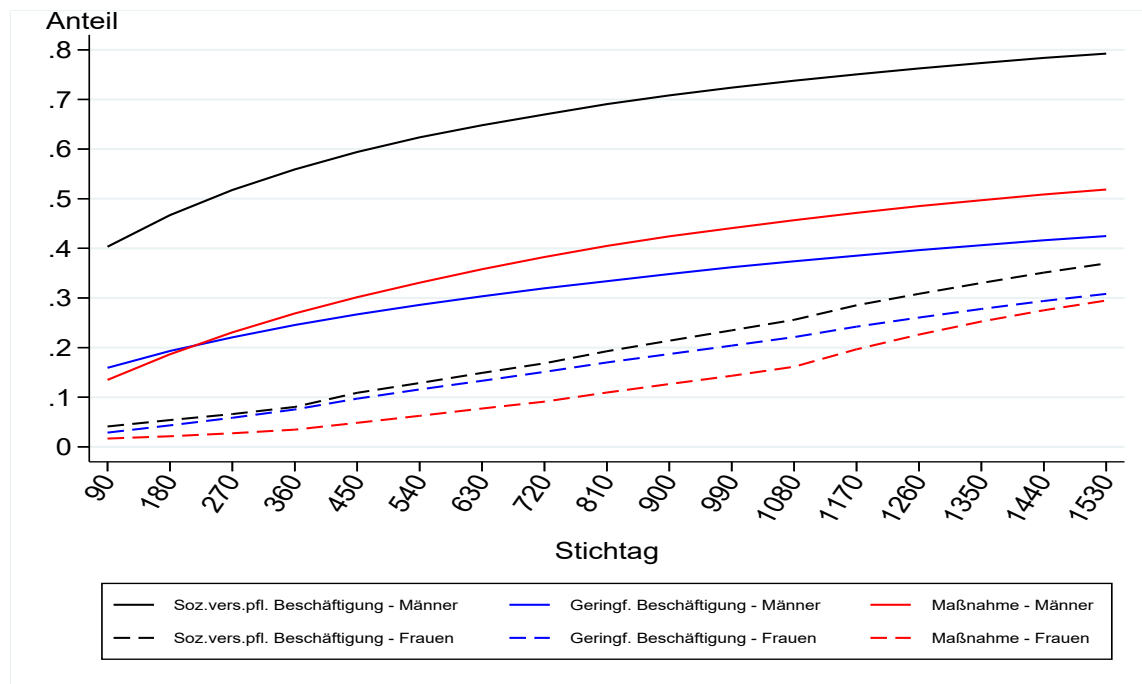
Eingliederungszuschüsse) oder nimmt an Weiterbildungs- oder Umschulungsmaßnahmen teil. Mit dem Alter des Kindes nimmt die Bedeutung von (Weiter-)Bildungsmaßnahmen (Kategorie 3) und Beschäftigungsförderungen (Kategorie 1) zu, während der Anteil von Maßnahmen im Bereich Beratung, Vermittlung etc. (Kategorie 4) bis zum vierten Geburtstag des Kindes auf rund 50 Prozent aller Maßnahmen absinkt. In jedem 90-Tages-Zeitraum des ersten Lebensjahres ihres Kindes nehmen Väter hingegen an rund 11.500 arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Mit gut 40 Prozent ist der Bereich Beratung, Vermittlung etc. auch bei ihnen die bedeutendste Maßnahmekategorie. Dennoch nehmen Beschäftigungsförderungen und Weiterbildungsmaßnahmen einen höheren Stellenwert ein, da auf diese knapp die Hälfte aller Maßnahmeteilnahmen entfällt. Mit dem Alter des Kindes nimmt die Anzahl der Maßnahmeteilnahmen bei Vätern ab, während sich die Verteilung der Maßnahmen über die fünf Kategorien nur geringfügig ändert. Während des Beobachtungszeitraums erhalten Mütter durchgehend seltener als Väter betriebsnahe Beschäftigungsförderungen wie etwa Eingliederungszuschüsse, während sich die relativen Teilnehmeraten an (Weiter-)Bildungsmaßnahmen mit dem Alter des Kindes angleichen⁷.

Da in Abbildung 1 der Erwerbsstatus nur genau an den Stichtagen gemessen wird, Personen aber nicht unbedingt durchgehend am Arbeitsmarkt beteiligt sind, zeigt Abbildung 2 den kumulierten Anteil an Männern und Frauen, die bis zu einem Stichtag jemals in einem Status sind. In den ersten 90 Tagen nach der Geburt des Kindes im Jahr 2014 bzw. 2015 sind bereits rund 40 Prozent der Väter zumindest zeitweise beschäftigt, ein Anteil der bis vier Jahre nach der Geburt auf knapp 80 Prozent ansteigt. Bis zu diesem Zeitpunkt sind hingegen nur knapp 37 Prozent der Frauen jemals seit der Geburt ihres Kindes sozialversicherungspflichtig beschäftigt, ein Anteil der nur etwas höher ist, als der kumulierte Anteil in geringfügiger Beschäftigung. Nach dem dritten Geburtstag des Kindes zeigt sich ein geringfügig steilerer Anstieg der kumulierten Erwerbsrate von Frauen. Dennoch scheinen nur wenige Mütter einen Arbeitsplatz zu haben, auf den sie nach Ablauf der gesetzlichen Kündigungsschutzperiode von 36 Monaten zurückkehren können, da auch nur rund 16 Prozent der Mütter in den drei Monaten vor der Geburt ihres Kindes mindestens einen Tag beschäftigt sind (siehe Tabelle 2). Rund die Hälfte der Männer nimmt bis zum vierten Geburtstag des Kindes an mindestens einer Maßnahme teil, während dies nur knapp 30 Prozent der Mütter - und dies vermehrt im vierten Lebensjahr des Kindes - tun.

Befunde aus der Literatur zeigen nach wie vor Unterschiede im Erwerbsverhalten westdeutscher und ostdeutscher Frauen. So ist die Erwerbsbeteiligung ostdeutscher Frauen etwas höher als die westdeutscher Frauen. Zudem sind erwerbstätige Frauen in den westdeutschen Bundesländern öfter teilzeit- oder geringfügig beschäftigt als ostdeutsche Frauen (Müller/Fuchs, 2020). Deshalb wird mit Abbildung 3 der Frage nachgegangen, inwiefern sich im Untersuchungszeitraum regionale Unterschiede auch bei Frauen im Grundsicherungsbezug ohne Verpflichtung zur Arbeitsmarktverfügbarkeit manifestieren.

⁷ Ein Vergleich der Maßnahmeteilnehmeraten von alleinerziehenden Frauen, Müttern mit Partnern und kinderlosen Frauen im Arbeitslosengeld-II-Bezug findet sich in Zabel (2011). Dabei zeigen sich je nach Maßnahmekategorie und Alter des Kindes (deutliche) Unterschiede zwischen den drei Gruppen.

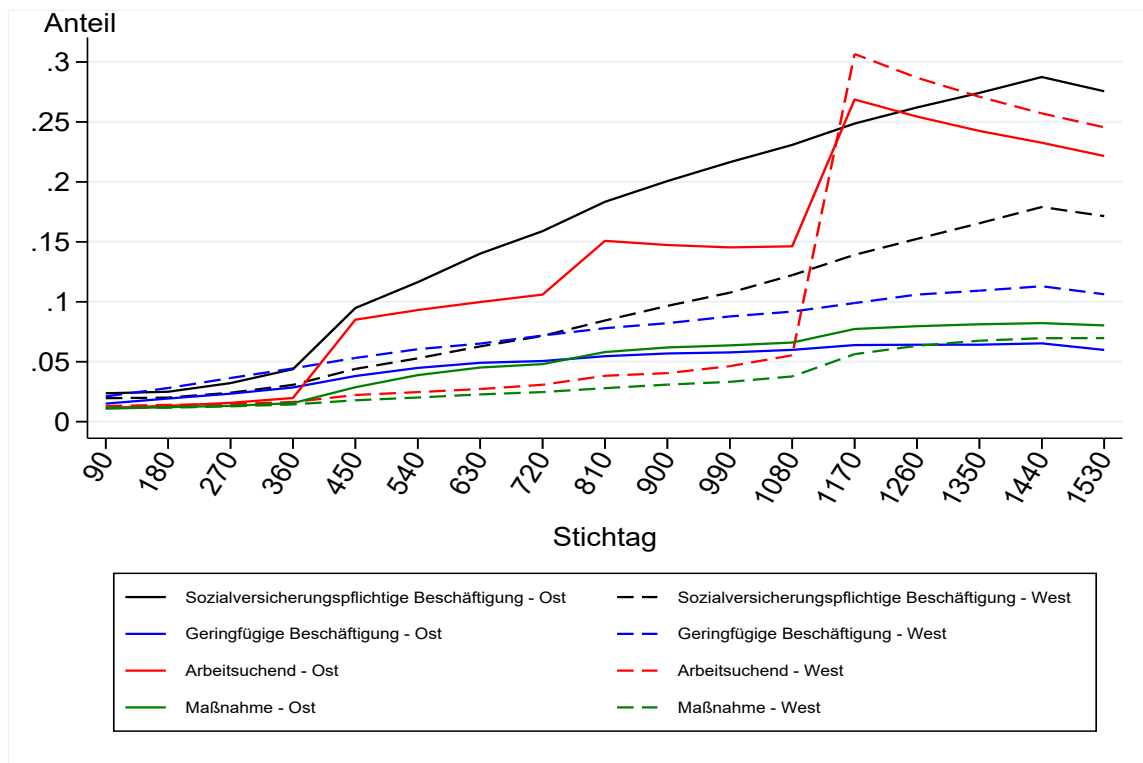
Abbildung 2: Anteil Personen bis zum Stichtag jemals im jeweiligen (Erwerbs-)Status nach Geschlecht



Quelle: IEB V15.00.00, eigene Auswertungen. ©IAB

Unterschieden wird dabei zwischen Frauen, die zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes 2014/2015 in West- bzw. Ostdeutschland lebten. Es wird deutlich, dass ostdeutsche Frauen im Durchschnitt früher nach der Geburt ihres Kindes wieder in den Arbeitsmarkt eintreten als westdeutsche Mütter. Der erste Geburtstag stellt dabei ein entscheidendes Ereignis dar, an dem sowohl der Anteil der Frauen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung als auch mit Arbeitsuchendmeldung sprunghaft ansteigt. Während die Beschäftigungsquote danach graduell zunimmt, zeigen sich um den zweiten und dritten Geburtstag des Kindes weitere Sprünge in den Arbeitsuchendmeldungen ostdeutscher Frauen. Im Vergleich dazu bleibt der Anteil westdeutscher Frauen in sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung während des gesamten Beobachtungszeitraums auf niedrigerem Niveau. Westdeutsche Frauen sind stattdessen durchgehend häufiger geringfügig beschäftigt als ostdeutsche Mütter. Erst nach dem dritten Geburtstag des Kindes, wenn in der Regel die Verpflichtung zur Arbeitsuche eintritt, steigt der Anteil arbeitsuchend gemeldeter Frauen in Westdeutschland sprunghaft um mehr als 25 Prozentpunkte an. Im ersten Lebensjahr des Kindes nehmen Frauen insgesamt kaum an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teil, tun dies in Ostdeutschland anschließend aber früher und häufiger als in Westdeutschland.

Abbildung 3: Anteil Frauen im jeweiligen (Erwerbs-)Status zum Stichtag nach Wohnort



Quelle: IEB V15.00.00, eigene Auswertungen. ©IAB

5 Frühzeitige Aktivierung von Eltern durch die Jobcenter

In diesem Kapitel wird näher beleuchtet, in welchem Umfang und zu welchem Alter des Kindes Eltern im Untersuchungszeitraum von 2014 bis 2019 von den Jobcentermitarbeitenden (frühzeitig) aktiviert werden. Im Sinne von Aktivierung werden hier zum einen Betreuungstermine im Jobcenter (im Folgenden ‘Betreuungsintensität’ bezeichnet) und zum anderen Teilnahmen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (im Folgenden ‘Maßnahmeteilnahmeintensität’ bezeichnet) betrachtet. Dabei steht insbesondere die regionale Variation auf Jobcenterebene im Fokus, um mögliche Unterschiede in der Umsetzung des §10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II aufzuzeigen. Hierzu werden zwei Maße frühzeitiger Aktivierung gebildet, die im nachfolgenden Abschnitt erläutert werden: Zum einen die kumulierte Intensität frühzeitiger Aktivierung in den ersten vier Lebensjahren des Kindes (siehe Abschnitt 5.1.1) und zum anderen ein zeitvariates Maß abhängig vom Alter des Kindes (siehe Abschnitt 5.1.2).

5.1 Messung des Umfangs und Zeitpunkts frühzeitiger Aktivierung

5.1.1 Kumuliertes Maß frühzeitiger Aktivierung

Das kumulierte Maß frühzeitiger Aktivierung wird für Betreuungstermine und Maßnahmeteilnahmen unterschiedlich berechnet. Für Betreuungstermine zeigt das Maß, wie viele Termine bis zu bestimmten Stichtagen nach der Geburt des Kindes im Durchschnitt für eine Stichprobenperson jemals vom Jobcenter angelegt werden bzw. stattfinden. Konkret wird die kumulierte Betreuungsintensität (BI) bis Stichtag τ für Jobcenter j getrennt für Mütter und Väter wie folgt gemessen:

$$\text{kumBI}_{j\tau} = \frac{\sum_N \text{Anzahl Betreuungstermine}_{j\tau}}{\text{Personen je Jobcenter bei Geburt}_{j\tau}}$$

Der Zähler gibt an, wie viele Betreuungstermine im Jobcenter j in den ersten τ Tagen (z.B. 900 Tagen) für alle Mütter bzw. Väter N nach der Geburt des Kindes insgesamt angelegt werden bzw. stattfinden. Es werden nur Termine berücksichtigt, die das Jobcenter anlegt, dem die Eltern bei der Geburt des Kindes zugewiesen sind. Nicht mitgezählt werden Termine, die von einem anderen Jobcenter angelegt werden, z.B. weil die Personen umziehen. Der Nenner gibt die Anzahl der Mütter bzw. Väter in der Stichprobe an, die zur Geburt des Kindes im jeweiligen Jobcentergebiet leben.

Für Programme der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigt die kumulierte Maßnahmeteilnahmeintensität (MTI), welcher Anteil an Frauen und Männern je Jobcenter j bis zu den jeweiligen Stichtagen τ mindestens eine Maßnahme beginnt.

$$\text{kumMTI}_{j\tau} = \frac{\sum_N \text{Personen je in Maßnahme}_{j\tau}}{\text{Personen je Jobcenter bei Geburt}_{j\tau}}$$

Der Zähler enthält die Anzahl der Mütter bzw. Väter, die bis zum Stichtag τ im Jobcenter j jemals eine Maßnahme beginnen, während der Nenner analog zu dem der kumulierten Betreuungsintensität gebildet wird. Auch hier werden nur Personen berücksichtigt, die eine Maßnahme in dem Jobcentergebiet beginnen, dem sie bei der Geburt ihres Kindes zugewiesen sind.

5.1.2 Zeitvariantes Maß frühzeitiger Aktivierung

Nicht alle Eltern in der Stichprobe sind während des Beobachtungszeitraums durchgehend im Grundsicherungsbezug und bedürfen in Zeiten ohne Bezug natürlich keiner Betreuung durch das Jobcenter. Um den im Grundsicherungsbezug existierenden Dynamiken besser Rechnung zu tragen, wird zusätzlich zum kumulierten Maß auch ein zeitvariantes Maß frühzeitiger Aktivierung gebildet. Dieses wird je 90-Tages-Intervall für die ersten 1530 Tage nach der Geburt des Kindes separat für Mütter und Väter berechnet. Es werden nur

Personen herangezogen, die im jeweiligen 90-Tages-Zeitraum noch Kund*innen des Jobcenters sind, dem sie bei der Geburt ihres Kindes zugewiesen waren und somit tatsächlich Aktivierungsbedarf haben. Sowohl für Betreuungstermine als auch Teilnahmen an Maßnahmen wird das zeitvariate Maß auf Jobcenterebene j für jedes 90-Tages-Intervall t wie folgt gemessen:

$$FA_{jt} = \frac{\sum_N \text{Anzahl Aktivierungsaktivitäten}_{jt}}{\text{Personen mit Aktivierungsbedarf}_{jt}}$$

Der Zähler gibt die Anzahl der Aktivierungsaktivitäten (Betreuungstermine bzw. Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik⁸) an, die im jeweiligen 90-Tages-Intervall t im Jobcenter j , dem die Eltern bei der Geburt des Kindes zugewiesen sind, stattfinden. Termine und Maßnahmen, die z.B. wegen Umzugs in einem anderen Jobcentergebiet erfolgen, werden erneut nicht mitgezählt. Der Nenner misst die Anzahl der Mütter bzw. Väter, die zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes im Jobcentergebiet leben, abzüglich Personen, die zu Beginn des jeweiligen Intervalls 1) nicht in den IEB-Daten enthalten sind, 2) nicht mehr im Grundsicherungsbezug sind⁹ oder 3) einem anderen JC-Gebiet angehören. Der Nenner soll somit die zeitvariate Grundgesamtheit widerspiegeln, die tatsächlich für eine frühzeitige Aktivierung zur Verfügung steht (unabhängig von einer möglichen Berufung auf §10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II). Allerdings ändert sich hiermit die Zusammensetzung der Stichprobe über den Beobachtungszeitraum, so dass sich vermutlich auch die Komposition in Bezug auf Faktoren wie Arbeitsmarktnähe oder Motivation ändert, was bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen ist. Insgesamt misst das zeitvariate Maß frühzeitiger Aktivierung somit für jedes 90-Tages-Intervall auf Jobcenterebene die Anzahl der durchschnittlichen Aktivierungsaktivitäten je aktivierungsbedürftiger Person. Da Personen selten mehr als eine Maßnahme in einem 90-Tages-Intervall beginnen, entspricht diese Kennzahl für Maßnahmeteilnahmen auch ungefähr dem Anteil der aktivierungsbedürftigen Personen, die je 90-Tages-Zeitraum eine Maßnahme beginnen.

5.2 Betreuungsintensität

Dieser Abschnitt untersucht den Umfang frühzeitiger Aktivierung gemessen an Betreuungsterminen beim Jobcenter. Dabei werden zum einen alle angelegten Termine und zum anderen nur stattgefundenene Termine betrachtet. Wie oben erwähnt, werden nur die drei Terminarten Beratung, Vermittlung und Fallmanagement aus den Daten der Allgemeinen Terminvereinbarung berücksichtigt.

Abbildung 4 zeigt die Verteilung der durchschnittlichen kumulierten Betreuungsintensität auf Jobcenterebene als sog. Box-Plots getrennt für Frauen und Männer. Ein Datenwert eines

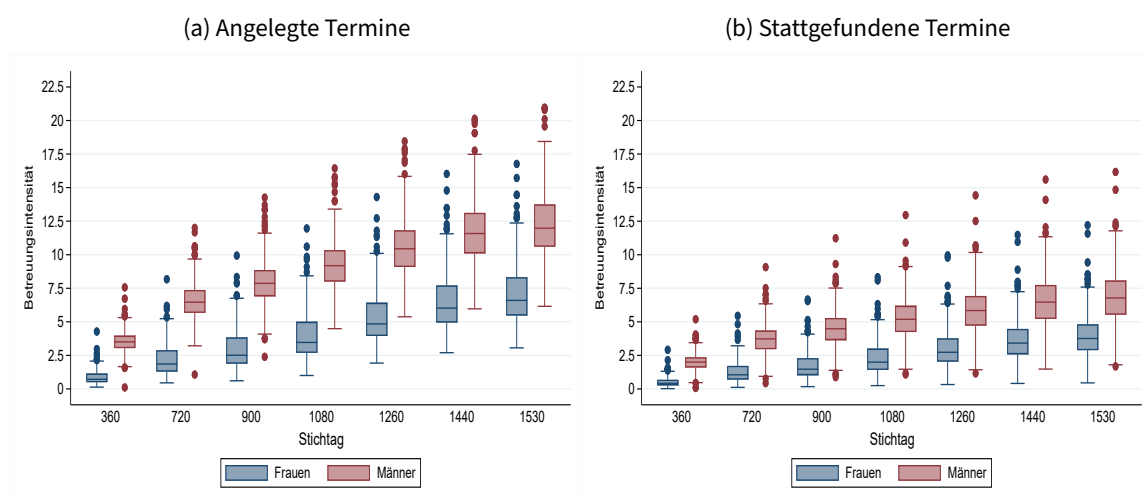
⁸ Maßnahmen werden unabhängig von ihrer Dauer nur in dem 90-Tages-Intervall mitgezählt, in dem sie beginnen.

⁹ Wenn Personen später in den Alg-II-Bezug zurückkehren, werden sie für die Berechnung der Aktivierungsintensität in den entsprechenden Zeitintervallen wieder herangezogen.

Box-Plots entspricht somit der durchschnittlichen kumulierten Betreuungsintensität eines einzelnen Jobcenters bis zum jeweiligen Stichtag, wie sie in Abschnitt 5.1.1 berechnet wird. Die Box bildet jeweils den Bereich ab, in dem die mittleren 50 Prozent der Daten liegen. Die untere Linie der Box stellt das 25%-Quartil dar, die mittlere Linie den Median und die obere Linie das 75%-Quartil der Daten, so dass die Länge der Box dem Interquartilsabstand (interquartile range, IQR) entspricht. Die sog. „Whiskers“ stellen Werte außerhalb der Box dar und haben eine Länge von $1,5 \times \text{IQR}$ bzw. enden beim letzten Datenwert, der noch innerhalb dieser Grenze liegt. Alle Datenpunkte außerhalb der Whiskers werden als Ausreißer bezeichnet.

Die Grafik zeigt deutliche Unterschiede in der kumulierten Betreuungsintensität zwischen Männern und Frauen sowohl bei angelegten (links) als auch bei stattgefundenen (rechts) Terminen. Während für Frauen im Median-Jobcenter im ersten Lebensjahr des 2014 bzw. 2015 geborenen Kindes durchschnittlich rund 0,7 Termine angelegt werden, sind es für Männer im gleichen Zeitraum etwa 3,5 Termine. Obwohl es einige Jobcenter mit deutlich höherer Betreuungsintensität gibt, ist die Streuung insgesamt relativ gering. Die kumulierte Betreuungsintensität steigt über den Beobachtungszeitraum bei Männern deutlich stärker an als bei Frauen, während die Variation der durchschnittlichen Betreuungsintensität auf Jobcenterebene für beide Geschlechter zunimmt. Nicht berücksichtigt sind hier allerdings mögliche regionale Unterschiede im Grundsicherungsverbleib, so dass sich auch der Anteil betreuungsbedürftiger Personen zwischen den Jobcentern unterscheiden könnte. Bis knapp drei Jahre (d.h. 1080 Tage) nach der Geburt des Kindes werden für Frauen im Median-Jobcenter durchschnittlich 3,5 Termine (also etwa so viele wie für Männer im ersten Lebensjahr des Kindes) und für Männer rund 9,2 Betreuungstermine angelegt. Bis knapp über vier Jahre nach der Geburt des Kindes steigen diese Werte auf 6,6 Termine für Frauen und 12 Termine für Männer.

Abbildung 4: Regionale kumulierte Betreuungsintensität nach Geschlecht

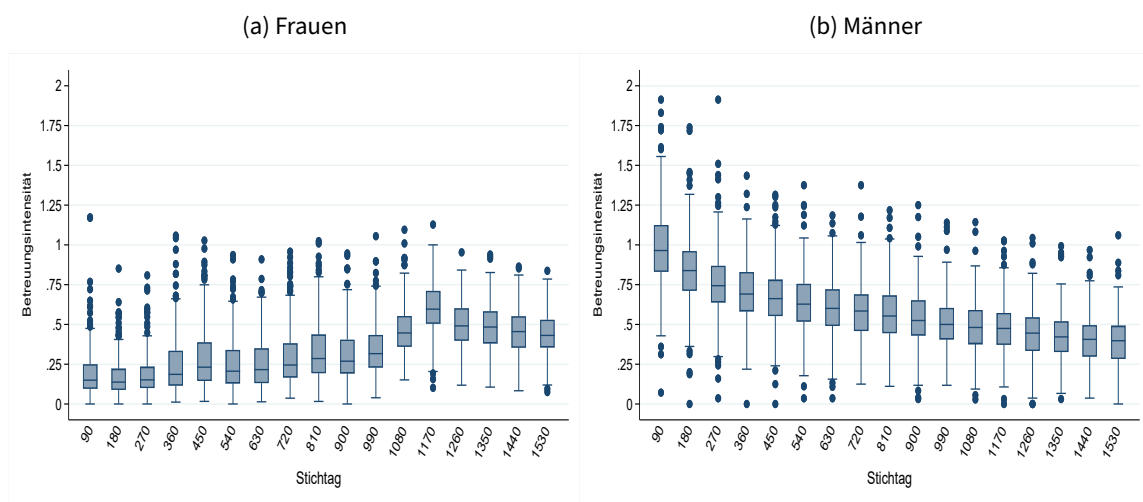


Anmerkung: Nur Jobcenter in gE berücksichtigt. Quelle: IEB V15.00.00, ATV, eigene Auswertungen. ©IAB

Die Verteilung der regionalen Betreuungsintensität gemessen an den stattgefundenen Terminen entwickelt sich ähnlich aber auf niedrigerem Niveau. Männer nehmen deutlich häufiger und früher Beratungstermine wahr als Frauen. Vor allem während des ersten Lebensjahres des Kindes werden Frauen über alle Jobcenter hinweg kaum aktiviert. Ab dem zweiten Geburtstag des Kindes zeigt sich erneut etwas mehr Varianz in den Aktivierungsbemühungen der Jobcenter.

Um den Dynamiken im Grundsicherungsbezug besser Rechnung zu tragen, bildet Grafik 5 die Verteilung der zeitvarianten Betreuungsintensität gemessen an den durchschnittlich angelegten Terminen je aktivierungsbedürftiger Person ab. Wie in Abschnitt 5.1.2 erläutert, liegen der Berechnung der Betreuungsintensität nur Personen zugrunde, die zu Beginn eines 90-Tage-Intervalls noch zu den Kund*innen des Jobcenters zählen, dem sie bei der Geburt ihres Kindes im Jahr 2014/2015 zugewiesen sind. Während Frauen im ersten Lebensjahr ihres Kindes im Median-Jobcenter durchschnittlich rund 0,15 Termine je 90-Tages-Zeitraum haben, steigt die Betreuungsintensität nach dem ersten und zweiten Geburtstag des Kindes leicht an. Auch die Streuung der Betreuungsrate nimmt zu, was auf zunehmend unterschiedliche Aktivierungsstrategien der Jobcenter hindeutet. Deutliche Sprünge in der Anzahl der angelegten Termine zeigen sich für Frauen in den drei Monaten vor und nach dem dritten Geburtstag des Kindes, also wenn der Anspruch auf Erziehungszeit nach §10 in der Regel erlischt. In den nachfolgenden 360 Tagen ist die Betreuungsintensität leicht rückläufig.

Abbildung 5: Regionale zeitvariante Betreuungsintensität nach Geschlecht - angelegte Termine



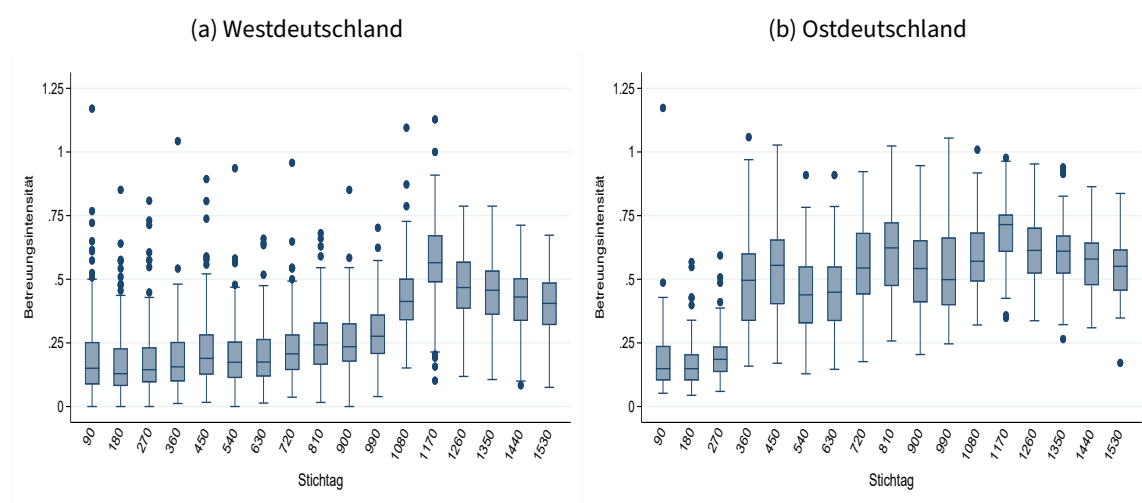
Anmerkung: Nur Jobcenter in gE berücksichtigt. Quelle: IEB V15.00.00, ATV, eigene Auswertungen. ©IAB

Für Männer zeigt sich ein deutlich anderer Verlauf der Betreuungsintensität. Diese ist kurz nach der Geburt des Kindes am höchsten, so dass Männer in den ersten 90 Tagen im Median-Jobcenter durchschnittlich knapp einen Termin haben. Anschließend sinkt die Betreuungsintensität graduell, was an der veränderten Stichprobenszusammensetzung liegen könnte. Mit zunehmender Dauer nach der Geburt des Kindes verbleiben tendenziell

arbeitsmarktfremere Personen mit schlechteren Beschäftigungschancen und geringerem Einkommenspotential im Leistungsbezug. Vermutlich verfolgen Jobcenter hier auch aufgrund begrenzter Ressourcen andere Aktivierungsstrategien und/oder können weniger Vermittlungsvorschläge unterbreiten, die ein Verlassen des Leistungsbezugs ermöglichen würden. Insgesamt weist das Betreuungsmuster für Männer erneut darauf hin, dass diese sich kaum auf Erziehungszeiten nach §10 berufen und dem Jobcenter zur Aktivierung zur Verfügung stehen. Grafik A1 im Anhang bildet die regionale zeitvariate Betreuungsintensität für stattgefundene Termine ab. Es zeigt sich sowohl für Mütter als auch Väter ein ähnliches Muster wie für die Verteilung der angelegten Termine, aber auf niedrigerem Niveau.

Wie oben gezeigt, existieren im Beobachtungszeitraum große Unterschiede in der Arbeitsmarktbeteiligung von westdeutschen und ostdeutschen Müttern im Grundsicherungsbezug. Deshalb wird im Folgenden untersucht, ob es auch in Bezug auf frühzeitige Aktivierung regionale Unterschiede gibt. Abbildung 6 veranschaulicht die Entwicklung der zeitvariaten Betreuungsintensität getrennt für Mütter in westdeutschen und ostdeutschen Jobcentern.

Abbildung 6: Regionale zeitvariate Betreuungsintensität von Frauen nach Wohnort - angelegte Termine



Anmerkung: Nur Jobcenter in gE berücksichtigt. Quelle: IEB V15.00.00, ATV, eigene Auswertungen. ©IAB

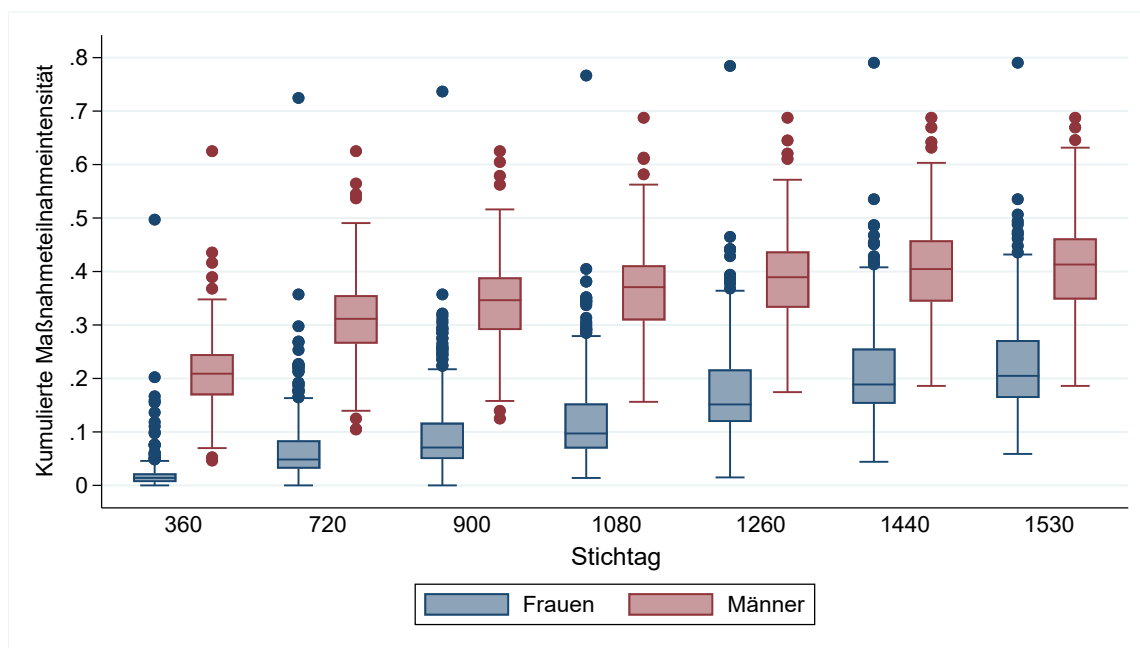
Dabei zeigt sich, dass die durchschnittliche Betreuungsintensität in den meisten Jobcentern in Westdeutschland im ersten Lebensjahr des Kindes niedrig ist und in den nachfolgenden zwei Lebensjahren nur geringfügig ansteigt. Erst in den drei Monaten vor und nach dem dritten Geburtstag des Kindes steigt die Betreuungsintensität jeweils sprunghaft an. In ostdeutschen Jobcentern werden für Mütter in den ersten neun Monaten nach der Geburt des Kindes ähnlich viele Termine angelegt wie für Mütter in westdeutschen Jobcentern. Bereits in den nachfolgenden drei Monaten haben Frauen im ostdeutschen Median-Jobcenter im Durchschnitt 0,5 Betreuungstermine. Dort ist die Betreuungsintensität auch in den folgenden drei Lebensjahren des Kindes deutlich höher.

als in westdeutschen Jobcentern. Betrachtet man statt der angelegten Betreuungstermine nur die stattgefundenen Termine, zeigt sich erneut ein ähnlicher Verlauf, aber auf niedrigerem Niveau (nicht abgebildet).

5.3 Maßnahmeteilnahmeintensität

In diesem Abschnitt werden Umfang und Zeitpunkt von Teilnahmen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen näher beleuchtet. Abbildung 7 zeigt die Verteilung der regionalen kumulierten Teilnahmeintensität nach Geschlecht. Dies verdeutlicht, dass Frauen im ersten Lebensjahr ihres 2014 bzw. 2015 geborenen Kindes über fast alle Jobcenter hinweg kaum an Maßnahmen teilnehmen. In einem ‘Ausreißer’-Jobcenter nehmen im ersten Jahr zwar bereits 50 Prozent der Frauen an einer Maßnahme teil, hier handelt es sich aber um ein relativ kleines Jobcenter mit wenigen Kundinnen aus der Stichprobe. Im Median-Jobcenter nehmen 20 Prozent der Männer im ersten Jahr nach der Geburt ihres Kindes an mindestens einer Maßnahme teil, ein Anteil der bis Ende des zweiten Jahres auf über 30 Prozent ansteigt. Bei Müttern fällt der Anstieg vor dem dritten Geburtstag des Kindes deutlich geringer aus, nach diesem Stichtag zeigen sich ein kleiner Sprung in der Teilnahmeintensität im Median-Jobcenter und eine leicht zunehmende Streuung unter den Jobcentern. Bis knapp drei Jahre nach der Geburt beginnen im Median-Jobcenter rund 10 Prozent der Frauen eine Maßnahme, bis gut vier Jahre nach der Geburt verdoppelt sich dieser Anteil auf rund 20 Prozent. Bei Männern ist der Anteil zu diesem Zeitpunkt mit etwas über 40 Prozent rund doppelt so hoch.

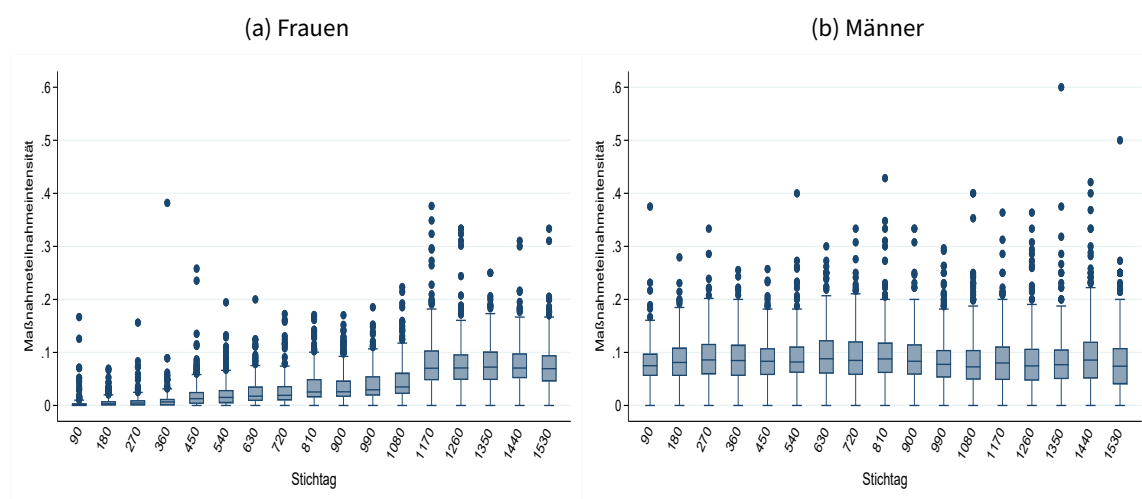
Abbildung 7: Regionale kumulierte Maßnahmeteilnahmeintensität nach Geschlecht



Anmerkung: Nur Jobcenter in gE berücksichtigt. Quelle: IEB V15.00.00, ATV, eigene Auswertungen. ©IAB

Da nicht alle Personen durchgehend im Alg-II-Bezug sind und dies die Aktivierungsintensität eines Jobcenters verzerren kann, wird im Folgenden die zeitvariate Maßnahmeteilnahmeintensität je 90-Tages-Intervall nach der Geburt des Kindes dargestellt. Aus Abbildung 8a wird deutlich, dass im Beobachtungszeitraum dieser Studie in den meisten Jobcentern kaum frühzeitige Aktivierung von Müttern in Form von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfolgt. Es gibt einige 'Ausreißer'-Jobcenter, die Mütter bereits in den ersten Monaten nach der Geburt des Kindes stärker aktivieren, wobei aus den Daten nicht ersichtlich ist, ob dies auf Initiative der Mütter oder der Jobcenter erfolgt. Nach dem ersten und zweiten Geburtstag des Kindes nehmen die Aktivierungsbemühungen der Jobcenter etwas zu, wobei sich auch eine zunehmende Streuung der Maßnahmeteilnahmeintensität zeigt. Dennoch bleibt der Anteil an Müttern, die in den ersten drei Lebensjahren ihres Kindes aktiviert werden, in den meisten Jobcentern gering. Erst nach dem dritten Geburtstag, wenn die Frauen dem Arbeitsmarkt in der Regel wieder zur Verfügung stehen müssen, nimmt der Anteil, der eine Maßnahme beginnt, etwas stärker zu und bleibt in den nachfolgenden 90-Tages-Zeiträumen auf diesem höheren Niveau.

Abbildung 8: Regionale zeitvariate Maßnahmeteilnahmeintensität nach Geschlecht



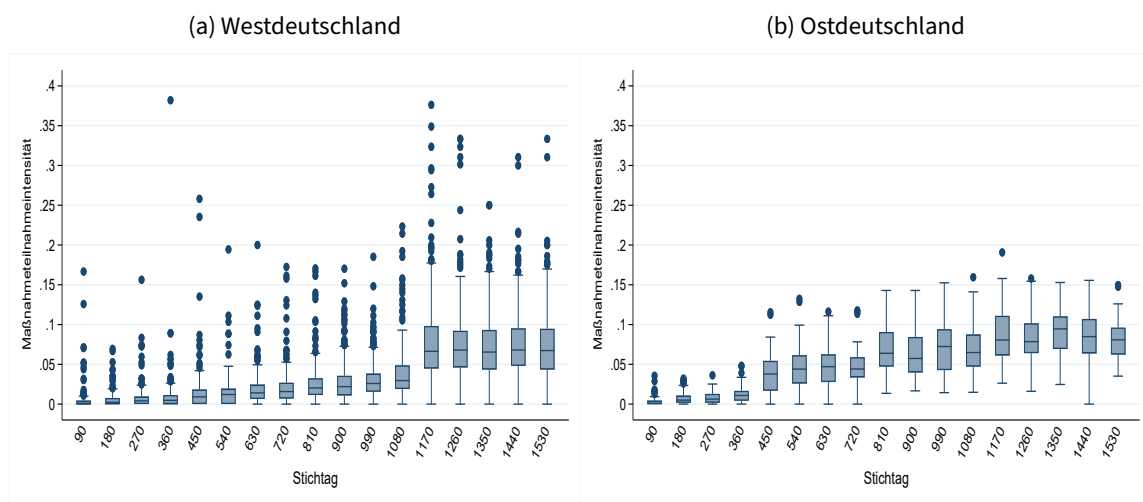
Anmerkung: Nur Jobcenter in gE berücksichtigt. Quelle: IEB V15.00.00, eigene Auswertungen. ©IAB

Abbildung 8b zeigt für Väter ein deutlich anderes Aktivierungsmuster als für Mütter. Während des gesamten Beobachtungszeitraums bis 1530 Tagen nach der Geburt ihres Kindes bleibt die Maßnahmeteilnahmerate im Median-Jobcenter relativ konstant bei rund 7 bis 9 Prozent. Dies weist darauf hin, dass bei den Aktivierungsstrategien für Männer die Geburt eines Kindes kaum eine Rolle spielt. Obwohl der §10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II (wie das gesamte SGB II) geschlechtsneutral ausgestaltet ist, ist auch im Grundsicherungsbezug Kindererziehung meist Aufgabe der Frau. Die Integrationsfachkräfte in den Jobcentern können zwar darauf hinwirken, dass eine weniger traditionelle Rollenverteilung angestrebt wird, z.B. weil die Frau die besseren Beschäftigungschancen hat, aber letztendlich ist es alleinige Entscheidung der Eltern, welcher Partner Kindererziehungszeiten nach §10

beansprucht.

Da sich bei der Betreuungsintensität deutliche Unterschiede zwischen ost- und westdeutschen Jobcentern zeigen, wird auch die Maßnahmeteilnahmeintensität von Frauen getrennt nach Region untersucht. Abbildung 9 veranschaulicht, dass Mütter in westdeutschen Jobcentern im ersten Lebensjahr ihres 2014 bzw. 2015 geborenen Kindes selten und auch im zweiten und dritten Jahr nur geringfügig häufiger Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beginnen. Erst nach Ablauf der dreijährigen Erziehungszeit steigt die Maßnahmeteilnahmeintensität in den meisten Jobcentern deutlich an und auch die Streuung der Aktivierungsintensität nimmt zu.

Abbildung 9: Regionale zeitvariate Maßnahmeteilnahmeintensität für Frauen nach Wohnort



Anmerkung: Nur Jobcenter in gE berücksichtigt. Quelle: IEB V15.00.00, eigene Auswertungen. ©IAB

Im Kontrast dazu zeigt sich in ostdeutschen Jobcentern bereits nach dem ersten Geburtstag des Kindes eine wesentliche Zunahme der durchschnittlichen Aktivierungsaktivitäten, die sich in den nachfolgenden zwei Lebensjahren fortsetzt. Insgesamt ist die Teilnahmeintensität im ostdeutschen Median-Jobcenter im Beobachtungszeitraum zu jedem Stichtag höher als im westdeutschen Median-Jobcenter. Auch hier ist aus den Daten nicht ersichtlich, ob die erhöhten Aktivierungsanstrengungen in Ostdeutschland auf Initiative der Kundinnen oder der Jobcentermitarbeitenden zurückzuführen sind. Vermutlich tragen beide Seiten aufgrund der in Ostdeutschland höheren Akzeptanz und Verbreitung von Müttererwerbstätigkeit zu diesen Unterschieden zu Westdeutschland bei. Auch die in Ostdeutschland nach wie vor besser ausgebaute Betreuungsinfrastruktur für Kleinkinder spielt hier wahrscheinlich eine Rolle. Insgesamt bestätigt dies das Bild aus Kapitel 4 wonach der dritte Geburtstag des Kindes in Westdeutschland der entscheidende Zeitpunkt für eine Arbeitsmarktrückkehr von Müttern im Grundsicherungsbezug ist, während für ostdeutsche Mütter auch der erste und zweite Geburtstag des Kindes eine wichtige Rolle spielen.

6 Fazit

Für Arbeitslosengeld-II-Beziehende mit Kindern unter drei Jahren gelten besondere Regelungen des Leistungsbezugs, da sich ein Partner auf Betreuungspflichten berufen kann und dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen muss. Obwohl sich die Partner die Erziehungsarbeit zeitlich aufteilen und selbst entscheiden können, wer dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht, kümmern sich in den meisten Fällen die Mütter um die Kinderbetreuung. Damit nehmen diese teils sehr lange Auszeiten vom Arbeitsmarkt, die eine Rückkehr in die Erwerbstätigkeit erschweren können. Während der Auszeit kann keine Arbeitsmarkterfahrung erworben werden und bestehende Fähigkeiten können an Wert verlieren oder verlernt werden. Liegen noch andere Vermittlungshemmnisse, wie eine fehlende Berufsausbildung vor, reduzieren sich die Erwerbschancen nach Ablauf der dreijährigen Erziehungszeit weiter. Der vorliegende Forschungsbericht betrachtet die Erwerbsverläufe und frühzeitige Aktivierung durch die Jobcenter von Bedarfsgemeinschaften, in denen 2014 oder 2015 ein Kind geboren wurde und die zumindest am Tag der Geburt des Kindes Arbeitslosengeld II bezogen. Da keine Pflicht zur Arbeitsmarktverfügbarkeit bestand, aktivierten viele Jobcenter Mütter in dieser Zielgruppe im Untersuchungszeitraum bis Ende 2019 kaum. Möglicherweise waren dazu keine Ressourcen frei oder Aktivierungsbemühungen wurden nicht als effizient angesehen, da sich die Mütter innerhalb der ersten drei Lebensjahre des Kindes jederzeit (wieder) auf Betreuungspflichten berufen können.

Die Anzahl der durchschnittlichen Betreuungstermine und Maßnahmeteilnahmen in den ersten drei Lebensjahren des Kindes waren in den meisten Jobcentern bei Frauen relativ gering und blieben deutlich hinter den Zahlen für Väter zurück. Für Mütter zeigten sich allerdings erhebliche Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland. Um den dritten Geburtstag des Kindes stieg die Anzahl der Aktivierungsmaßnahmen für Mütter in westdeutschen Jobcentern sprunghaft an. Dies übersetzte sich allerdings nicht in diskontinuierliche Anstiege in der Erwerbsrate nach dem dritten Geburtstag. Rund vier Jahre nach der Geburt ihres Kindes waren weniger als 20 Prozent der westdeutschen Mütter sozialversicherungspflichtig beschäftigt. Ostdeutsche Frauen nahmen bereits nach dem ersten Geburtstag des Kindes verstärkt Betreuungstermine im Jobcenter wahr und an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Zudem nahmen Erwerbseintritte nach diesem Stichtag deutlich zu, so dass vier Jahre nach der Geburt des Kindes rund 28 Prozent der ostdeutschen Mütter sozialversicherungspflichtig beschäftigt waren.

Der vorliegende Forschungsbericht unternimmt eine deskriptive Analyse der Erwerbsverläufe junger Eltern im Alg-II-Bezug und dem Umfang frühzeitiger Aktivierung durch die Jobcenter. Eine Wirkungsanalyse der Effekte frühzeitiger Aktivierung auf die (langfristigen) Erwerbschancen der Eltern ist mit den vorliegenden Daten nicht möglich, da sich die Teilnehmer*innen an frühzeitigen Aktivierungsmaßnahmen von Personen

unterscheiden, die nicht an Maßnahmen teilnehmen. Zudem ist auch der Zeitpunkt der Teilnahme selektiv (z.B. während des ersten oder dritten Lebensjahres des Kindes oder nach dessen drittem Geburtstag) sowie die Art und Dauer der Maßnahme (z.B. Teilnahme an einem Bewerbungstraining oder an einer Umschulung). Auch wie oft und in welchem Alter des Kindes Eltern in dessen ersten drei Lebensjahren Betreuungstermine im Jobcenter erhalten bzw. wahrnehmen, ist vermutlich selektiv. Im Rahmen eines Feldexperiments ließe sich für derartige Selektivitäten kontrollieren, da Mütter mit Kindern unter drei Jahren zufällig einer Interventions- und einer Kontrollgruppe zugeordnet werden könnten. Die Intervention könnte beispielsweise die Frequenz oder auch die Art (im Jobcenter, aufsuchend, telefonisch, online) der Beratung variieren. Aufgrund der Zufallszuordnung zu Interventions- und Kontrollgruppe könnten spätere Unterschiede in den Arbeitsergebnissen zwischen beiden Gruppen als kausale Effekte der Frühaktivierung interpretiert werden.

Literatur

- Albrecht, James; Edin, Per-Anders; Sundström, Marianne; Vroman, Susan B. (1999): Career Interruptions and Subsequent Earnings: A Reexamination Using Swedish Data. In: The Journal of Human Resources, Bd. 34, Nr. 2, S. 294–311.
- Baker, Michael; Milligan, Kevin (2010): Evidence from Maternity Leave Expansions of the Impact of Maternal Care on Early Child Development. In: The Journal of Human Resources, Bd. 45, Nr. 1, S. 1–32.
- Baker, Michael; Milligan, Kevin (2008): Maternal employment, breastfeeding, and health: Evidence from maternity leave mandates. In: Journal of Health Economics, Bd. 27, Nr. 4, S. 871–887.
- Berger, Lawrence M.; Hill, Jennifer; Waldfogel, Jane (2005): Maternity Leave, Early Maternal Employment and Child Health and Development in the US. In: The Economic Journal, Bd. 115, Nr. 501, S. F29–F47.
- Brooks-Gunn, Jeanne; Han, Wen-Jui; Waldfogel, Jane (2002): Maternal Employment and Child Cognitive Outcomes in the First Three Years of Life: The NICHD Study of Early Child Care. In: Child Development, Bd. 73, Nr. 4, S. 1052–1072.
- Bundesagentur für Arbeit (2021): Zweites Buch Sozialgesetzbuch SGB II. Fachliche Weisungen §10 SGB II. Nürnberg.
- Bundesagentur für Arbeit (2018): Beratung, Betreuung und Aktivierung im Rahmen von §10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II. Horizontale Revision. Nürnberg.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2020): Elterngeld, ElterngeldPlus und Elternzeit. Das Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Berlin.
- Bähr, Holger; Frodermann, Corinna; Fuchs, Michaela; Lietzmann, Torsten; Rossen, Anja; Zabel, Cordula (2020): Frauen müssen mitunter höhere Hürden überwinden, um aus der Grundsicherung heraus eine Arbeit aufzunehmen. IAB-Forum 20. März 2020.
- Carneiro, Pedro; Løken, Katrine V.; Salvanes, Kjell G. (2015): A Flying Start? Maternity Leave Benefits and Long-Run Outcomes of Children. In: Journal of Political Economy, Bd. 123, Nr. 2, S. 365–412.
- Dustmann, Christian; Schönberg, Uta (2012): Expansions in Maternity Leave Coverage and Children's Long-Term Outcomes. In: American Economic Journal: Applied Economics, Bd. 4, Nr. 3, S. 190–224.
- Herbst, Chris M. (2017): Are Parental Welfare Work Requirements Good for Disadvantaged Children? Evidence From Age-of-Youngest-Child Exemptions. In: Journal of Policy Analysis and Management, Bd. 36, Nr. 2, S. 327–357.

- Hill, Heather D. (2012): Welfare as Maternity Leave? Exemptions from Welfare Work Requirements and Maternal Employment. In: *Social Service Review*, Bd. 86, Nr. 1, S. 37–67.
- Hofferth, Sandra L.; Stanhope, Stephen; Mullan Harris, Kathleen (2005): Remaining off welfare in the 1990s: the influence of public policy and economic conditions. In: *Social Science Research*, Bd. 34, Nr. 2, S. 426–453.
- Hofferth, Sandra L.; Stanhope, Stephen; Mullan Harris, Kathleen (2002): Exiting welfare in the 1990s: Did public policy influence recipients behavior? In: *Population Research and Policy Review*, Bd. 21, S. 433–472.
- Hohmeyer, Katrin; Hedewig, Matilda (2022): Verfügbarkeit von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden mit Kindern unter drei Jahren. IAB-Forschungsbericht 7/2022.
- Kim, Jiyoan (2018): The timing of exemptions from welfare work requirements and its effects on mothers' work and welfare receipt around childbirth. In: *Economic Inquiry*, Bd. 56, Nr. 1, S. 317342.
- Lalive, Rafael; Zweimüller, Josef (2009): How Does Parental Leave Affect Fertility and Return to Work? Evidence from Two Natural Experiments. In: *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 124, Nr. 3, S. 1363–1402.
- Müller, Dana; Fuchs, Michaela (2020): Geschlechtsspezifische Ost-West-Unterschiede im Erwerbsverlauf. In: *Sozialer Fortschritt*, Bd. 69, Nr. 6/7, S. 445–466.
- Ruhm, Christopher J. (2004): Parental Employment and Child Cognitive Development. In: *The Journal of Human Resources*, Bd. 39, Nr. 1, S. 155–192.
- Ruhm, Christopher J. (2000): Parental Leave and Child Health. In: *Journal of Health Economics*, Bd. 19, Nr. 6, S. 931–960.
- Schönberg, Uta; Ludsteck, Johannes (2014): Expansions in Maternity Leave Coverage and Mothers Labor Market Outcomes after Childbirth. In: *Journal of Labor Economics*, Bd. 32, Nr. 3, S. 469–505.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020a): Auftragsnummer 309907, Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2020b): Tabellen, Bedarfsgemeinschaften und deren Mitglieder (Monatszahlen), Nürnberg, September 2020.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2019): Kindertagesbetreuung regional 2018. Wiesbaden.
- Washbrook, Elizabeth; Ruhm, Christopher J.; Waldfogel, Jane; Han, Wen-Jui (2011): Public Policies, Womens Employment after Childbearing, and Child Well-Being. In: *The B.E. Journal of Economic Analysis & Policy*, Bd. 11, Nr. 1, S. 1–42.

Würtz-Rasmussen, Astrid (2010): Increasing the Length of Parents Birth-Related Leave: The Effect on Childrens Long-Term Educational Outcomes. In: Labour Economics, Bd. 17, Nr. 1, S. 91–100.

Zabel, Cordula (2016): Erwerbseintritte im Zeitverlauf bei Müttern junger Kinder im SGB II. IAB-Forschungsbericht 5/2016.

Zabel, Cordula (2011): Alleinerziehende ALG-II-Empfängerinnen mit kleinen Kindern: Oft in Ein-Euro-Jobs, selten in betrieblichen MaSSnahmen. IAB-Kurzbericht 21/2011.

Anhang

Zusätzliche Tabellen und Abbildungen

Tabelle A1: Verteilung von Maßnahmen nach Art, konditional auf Maßnahmeteilnahme in den 90 Tagen vor dem Stichtag - Frauen

Stichtag	Kat. 1	Kat. 2	Kat. 3	Kat. 4	Kat. 5	N Maßnahmen
90	0,04	0,02	0,11	0,72	0,10	2.265
180	0,07	0,02	0,12	0,71	0,08	2.249
270	0,09	0,02	0,14	0,69	0,07	2.530
360	0,10	0,03	0,16	0,66	0,06	2.957
450	0,16	0,03	0,19	0,57	0,05	4.234
540	0,17	0,04	0,20	0,54	0,05	5.332
630	0,17	0,05	0,22	0,52	0,05	6.172
720	0,17	0,05	0,23	0,51	0,05	6.716
810	0,17	0,05	0,23	0,50	0,05	7.879
900	0,17	0,05	0,23	0,50	0,05	8.645
990	0,17	0,05	0,24	0,49	0,05	9.249
1080	0,18	0,05	0,24	0,49	0,05	9.960
1170	0,16	0,05	0,21	0,54	0,04	13.282
1260	0,15	0,05	0,21	0,54	0,04	15.265
1350	0,15	0,06	0,23	0,52	0,04	16.058
1440	0,15	0,06	0,24	0,51	0,04	16.371
1530	0,15	0,06	0,25	0,49	0,04	16.263

Anmerkungen: **Kat. 1:** Beschäftigungsförderung; **Kat. 2:** Beschäftigungsschaffung; **Kat. 3:** Weiterbildung, Förderung betrieblicher Weiterbildung (FbW), Umschulung, Schulabschluss; **Kat. 4:** Beratung, Vermittlung, Orientierung, Profiling, Einzelfallhilfen; **Kat. 5:** Sonstiges, Unbekannt, Kombinationen.

Lesebeispiel Zeile 1: In den Tagen 1 bis 90 nach der Geburt des Kindes gibt es 2.265 Maßnahmeteilnahmen von Frauen. Von diesen 2.265 Maßnahmen entfallen 4% auf Beschäftigungsförderungen (Kategorie 1); 2% auf Beschäftigungsschaffungsmaßnahmen (z.B. Arbeitsgelegenheiten in der Entgeltvariante oder mit Mehraufwandsentschädigung); 11% auf Weiterbildungen, Förderungen betrieblicher Weiterbildung (FbW), Umschulungen, Schulabschlüssen; etc.

Quelle: IEB V15.00.00, eigene Auswertungen. ©IAB

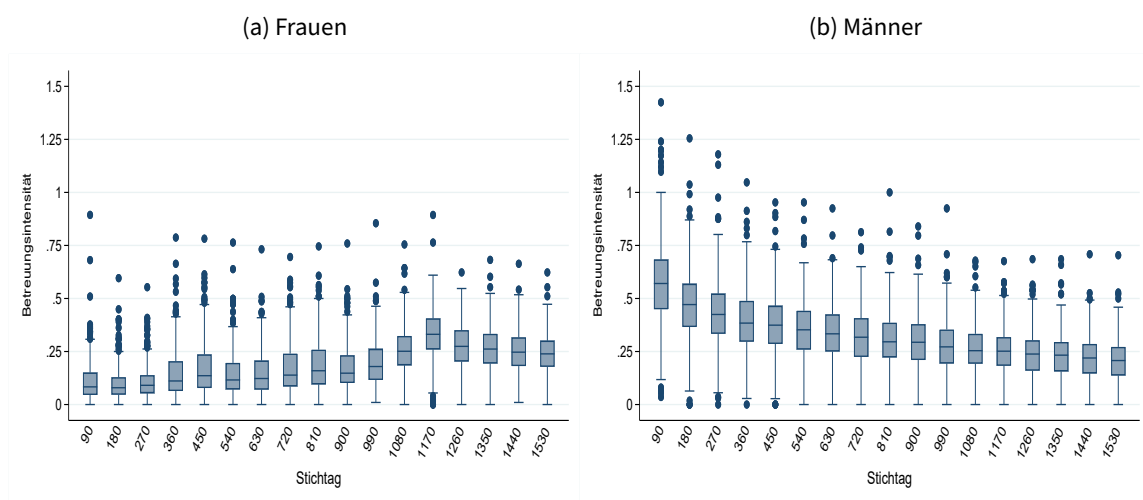
Tabelle A2: Verteilung von Maßnahmen nach Art, konditional auf Maßnahmeteilnahme in den 90 Tagen vor dem Stichtag - Männer

Stichtag	Kat. 1	Kat. 2	Kat. 3	Kat. 4	Kat. 5	N Maßnahmen
90	0,21	0,08	0,25	0,43	0,03	11.328
180	0,23	0,07	0,25	0,42	0,03	11.647
270	0,23	0,08	0,25	0,41	0,03	11.684
360	0,24	0,08	0,24	0,41	0,03	11.492
450	0,25	0,07	0,24	0,40	0,03	11.252
540	0,25	0,07	0,23	0,41	0,04	11.009
630	0,26	0,07	0,23	0,41	0,04	10.866
720	0,26	0,07	0,23	0,40	0,04	10.636
810	0,26	0,07	0,23	0,40	0,04	10.391
900	0,27	0,07	0,23	0,40	0,04	10.034
990	0,26	0,07	0,23	0,40	0,04	9.589
1080	0,26	0,07	0,23	0,40	0,04	9.197
1170	0,26	0,07	0,23	0,40	0,04	9.025
1260	0,26	0,07	0,23	0,40	0,04	8.921
1350	0,26	0,07	0,23	0,40	0,04	8.721
1440	0,26	0,07	0,22	0,40	0,04	8.708
1530	0,26	0,07	0,23	0,40	0,05	8.357

Anmerkungen: **Kat. 1:** Beschäftigungsförderung; **Kat. 2:** Beschäftigungsschaffung; **Kat. 3:** Weiterbildung, Förderung betrieblicher Weiterbildung (FbW), Umschulung, Schulabschluss; **Kat. 4:** Beratung, Vermittlung, Orientierung, Profiling, Einzelfallhilfen; **Kat. 5:** Sonstiges, Unbekannt, Kombinationen.

Quelle: IEB V15.00.00, eigene Auswertungen. ©IAB

Abbildung A1: Regionale zeitvariate Betreuungsintensität nach Geschlecht - stattgefundene Termine



Anmerkung: Nur Jobcenter in gE berücksichtigt. Quelle: IEB V15.00.00, ATV, eigene Auswertungen. ©IAB

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Anteil Personen im jeweiligen (Erwerbs-)Status zum Stichtag nach Geschlecht	17
Abbildung 2:	Anteil Personen bis zum Stichtag jemals im jeweiligen (Erwerbs-)Status nach Geschlecht	19
Abbildung 3:	Anteil Frauen im jeweiligen (Erwerbs-)Status zum Stichtag nach Wohnort .	20
Abbildung 4:	Regionale kumulierte Betreuungsintensität nach Geschlecht	23
Abbildung 5:	Regionale zeitvariante Betreuungsintensität nach Geschlecht - angelegte Termine	24
Abbildung 6:	Regionale zeitvariante Betreuungsintensität von Frauen nach Wohnort - angelegte Termine	25
Abbildung 7:	Regionale kumulierte Maßnahmeteilnahmeintensität nach Geschlecht ...	26
Abbildung 8:	Regionale zeitvariante Maßnahmeteilnahmeintensität nach Geschlecht	27
Abbildung 9:	Regionale zeitvariante Maßnahmeteilnahmeintensität für Frauen nach Wohnort.....	28
Abbildung A1:	Regionale zeitvariante Betreuungsintensität nach Geschlecht - stattgefundene Termine	35

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Individuelle Charakteristika zum Zeitpunkt der Geburt des Kindes	14
Tabelle 2:	Erwerbshistorie vor der Geburt des Kindes	15
Tabelle A1:	Verteilung von Maßnahmen nach Art, konditional auf Maßnahmeteilnahme in den 90 Tagen vor dem Stichtag - Frauen.....	34
Tabelle A2:	Verteilung von Maßnahmen nach Art, konditional auf Maßnahmeteilnahme in den 90 Tagen vor dem Stichtag - Männer	35

Impressum

IAB-Forschungsbericht 3|2023

Veröffentlichungsdatum

6. März 2023

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB)
der Bundesagentur für Arbeit (BA)
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Rechte

Diese Publikation ist unter folgender Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht:
Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International (CC BY-SA 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Bezugsmöglichkeit dieses Dokuments

<https://doku.iab.de/forschungsbericht/2023/fb0323.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichung der Reihe „IAB-Diskussionspapier“

<https://www.iab.de/de/publikationen/forschungsbericht.aspx>

Website

www.iab.de

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2303](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2303)

Rückfragen zum Inhalt

Elisabeth Artmann
E-Mail: elisabeth.artmann2@iab.de