

Falkenhain, Mariella; Hirseland, Andreas; Dobrovolski, Emilie; Wagner, Ellen

Research Report

Jobcenter-Angebote für erziehende Leistungsberechtigte im Kontext von § 10 SGB II: Eine Bestandsaufnahme

IAB-Forschungsbericht, No. 22/2023

Provided in Cooperation with:

Institute for Employment Research (IAB)

Suggested Citation: Falkenhain, Mariella; Hirseland, Andreas; Dobrovolski, Emilie; Wagner, Ellen (2023) : Jobcenter-Angebote für erziehende Leistungsberechtigte im Kontext von § 10 SGB II: Eine Bestandsaufnahme, IAB-Forschungsbericht, No. 22/2023, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, <https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2322>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/283025>

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

22|2023 Jobcenter-Angebote für erziehende Leistungsberechtigte im Kontext von § 10 SGB II: Eine Bestandsaufnahme

Mariella Falkenhain, Andreas Hirseland, Emilie Dobrovolski, Ellen Wagner

Jobcenter-Angebote für erziehende Leistungsberechtigte im Kontext von § 10 SGB II: Eine Bestandsaufnahme

Mariella Falkenhain (IAB),
Andreas Hirseland (IAB),
Emilie Dobrovolski (IAB),
Ellen Wagner (IAB)

In der Reihe IAB-Forschungsberichte werden empirische Analysen und Projektberichte größeren Umfangs, vielfach mit stark daten- und methodenbezogenen Inhalten, publiziert.

The IAB Research Reports (IAB-Forschungsberichte) series publishes larger-scale empirical analyses and project reports, often with heavily data- and method-related content.

In aller Kürze

- Für Grundsicherungsbeziehende ist die Aufnahme einer Beschäftigung oder die Teilnahme an einer Fördermaßnahme dann nicht zumutbar, wenn dies die Erziehung des Kindes gefährden würde (§ 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II). Auf die Unzumutbarkeit berufen sich zumeist Mütter von Kindern unter drei Jahren.
- Die Jobcenter sind dazu angehalten, Beratungs- und Förderleistungen auch für Leistungsbeziehende anzubieten, die sich auf die Unzumutbarkeit berufen. Aufgrund der begrenzten Mitwirkungspflichten kann eine Teilnahme zumeist nur auf freiwilliger Basis erfolgen.
- Auf Grundlage einer Online-Befragung unter allen Jobcentern in „gemeinsamen Einrichtungen“ wird in diesem Forschungsbericht untersucht, ob und wie Jobcenter auf spezielle (Förder)bedarfe der Zielgruppe eingehen, mit welchen Angeboten sie das tun und welche Erfahrungen sie mit der Zielgruppe machen.
- 57 Prozent der teilnehmenden Jobcenter haben zielgruppenspezifische Angebote. Die berichteten Angebote wurden anhand eines Stufenmodells geordnet. Die Bandbreite reicht von Konzepten zur Kontaktaufnahme über individuelle Orientierungs- und Motivationsangebote bis zur Förderung von Beschäftigungsfähigkeit. Als besonders wichtig bewerten die Jobcenter Angebote, die darauf abzielen, die Lebenslagen von Erziehenden zu stabilisieren.
- Die befragten Jobcenter benennen zahlreiche strukturelle Faktoren, welche die Durchführung zielgruppenspezifischer Angebote erschweren und Teilnahmemöglichkeiten einschränken.
- Die eingeschränkten Verpflichtungsmöglichkeiten im Kontext von § 10 SGB II werden von Jobcentern uneinheitlich bewertet. Manche sehen darin ein Hemmnis für die Mitwirkung ihrer Kund*innen, andere betrachten sie als Chance für partizipative Ansätze.

Inhalt

In aller Kürze	2
Inhalt.....	4
Zusammenfassung	5
Summary.....	6
Danksagung.....	7
1 Einleitung.....	8
2 Untersuchungsdesign und Methodik	10
2.1 Die Umfrage.....	10
2.2 Ein heuristisches Stufenmodell.....	12
3 Zielgruppenspezifische Angebote, ihre Verknüpfung und Verteilung nach Raumtypen	15
3.1 Zielgruppenspezifische Angebote: wie viele und wo?.....	15
3.2 Inhaltliche Schwerpunkte.....	18
3.3 Komplexe Antworten auf komplexe Aufgaben: mehrstufige Angebote.....	20
4 Angebotsvielfalt in der Praxis	23
4.1 Kontaktaufnahme (Stufe 1)	23
4.2 Allgemeine zielgruppenspezifische Informationsangebote (Stufe 2).....	24
4.3 Individuelle Orientierungs- und Motivationsangebote (Stufe 3)	25
4.4 Stabilisierung von Lebenslagen (Stufe 4).....	26
4.5 Erhöhung von Beschäftigungsfähigkeit: allgemeine und fachliche Voraussetzungen (Stufe 5 und 6)	28
4.6 Exkurs: Beratung und Betreuung von Erziehenden während der Covid-19 Pandemie...30	
4.7 Chancen und Grenzen zielgruppenspezifischer Arbeit.....	34
4.7.1 Freiwilligkeit als Chance	34
4.7.2 Limitierende Faktoren: interne Strukturen und externe Rahmenbedingungen ..35	
4.7.3 Blick in die Zukunft	36
5 Fazit	37
Literatur	40
Anhang	42
Abbildungsverzeichnis.....	44
Tabellenverzeichnis.....	44

Zusammenfassung

Grundsicherungsbeziehende sind verpflichtet, regelmäßigen Einladungen zu Beratungs- und Vermittlungsgesprächen im Jobcenter nachzukommen, Suchaktivitäten nachzuweisen, Vermittlungsvorschlägen zu folgen oder an Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit oder zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt teilzunehmen. Für Leistungsbeziehende ist die Aufnahme einer Beschäftigung oder Teilnahme an einer Fördermaßnahme jedoch laut Gesetz dann nicht zumutbar, wenn dies die Erziehung des Kindes gefährden würde (§ 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II). Auf die Unzumutbarkeit berufen sich meistens Mütter mit einem oder mehreren Kindern unter drei Jahren. Die Jobcenter sind dazu angehalten, auch Leistungsbeziehende zu beraten und zu unterstützen, die sich auf die Unzumutbarkeit berufen. Aufgrund der begrenzten Mitwirkungspflichten kann eine Inanspruchnahme zumeist nur auf freiwilliger Basis erfolgen.

Auf Grundlage einer teilstandardisierten Online-Befragung unter allen Jobcentern, die in Form „gemeinsamer Einrichtungen“ organisiert sind, geht dieser Forschungsbericht der Frage nach, ob und wie Jobcenter auf spezielle (Förder)bedarfe von Eltern kleiner Kinder eingehen, mit welchen Angeboten sie das tun und welche Erfahrungen sie in ihrer täglichen Arbeit mit der Zielgruppe machen.

Die Umfrage zeigt, dass 57 Prozent der befragten Jobcenter spezielle Angebote für Erziehende mit Kind(ern) unter drei Jahren haben. Dabei werden zielgruppenspezifische Angebote am häufigsten von Jobcentern im städtischen Raum berichtet. Etwas seltener als im städtischen Raum sind derartige Angebote bei Jobcentern in ländlichen Regionen, in denen wenige weibliche Leistungsbeziehende mit Kleinkind wohnen, sowie in Metropolregionen, wo diese Zielgruppe überproportional groß ist. Meist handelt es sich bei den entsprechenden Angeboten um individuelle Beratungsangebote, deutlich seltener um Maßnahmen mit direktem Arbeitsmarktbezug. Positive Erfahrungen machen Jobcenter vor allem mit solchen Angeboten, die auf eine Stabilisierung der Lebenslagen von Erziehenden abzielen.

Die befragten Jobcenter benennen zahlreiche strukturell limitierende Faktoren wie fehlende Möglichkeiten der veranstaltungsbegleitenden Kinderbetreuung oder begrenzte Mobilität im ländlichen Raum. Diese Faktoren erschweren die kontinuierliche Durchführung zielgruppenspezifischer Angebote und können dazu führen, dass viele Betroffene nicht erreicht werden bzw. nicht teilnehmen können.

Die sich aus der Rechtslage ergebenden eingeschränkten Verpflichtungsmöglichkeiten werden von den Jobcentern unterschiedlich bewertet. Einige Jobcenter sehen in ihnen ein Hemmnis für die Mitwirkung von Eltern; andere betrachten die Rechtslage als Chance, neue Wege zu gehen und strukturelle (Zugangs)Barrieren mit innovativen Konzepten zu überwinden. Letztere beurteilen ihre Arbeit mit der Zielgruppe am positivsten.

Für diesen Forschungsbericht wurde die konzeptionelle Vielfalt der vorhandenen Angebote für Eltern von unter dreijährigen Kindern – von Kontakt- und Beratungsangeboten bis hin zu Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung – anhand eines Stufenmodells geordnet.

Angebotsportfolios, die mehrere Stufen umfassen, werden von knapp 25 Prozent der befragten Jobcenter berichtet. Dort wo vorhanden, werden diese prozessorientierten Förderstrategien positiv beurteilt.

Summary

Recipients of Germany's basic income support scheme are obliged to actively contribute to ending their welfare dependency by demonstrating job search efforts, by participating in integration support measures, and by accepting job offers. According to Section 10 (1) no. 3 Social Code II, however, welfare recipients with children cannot reasonably be expected to take up employment or participate in a support measure if this would endanger the child's upbringing. This exemption is predominantly invoked by mothers of children under the age of three. Job centers are, nevertheless, requested to provide counseling and support to those welfare recipients, whereby, due to the limited duty to cooperate, their take-up is mostly voluntary.

Based on a semi-standardized online survey of all job centers that are run jointly by the Federal Employment Agency and a local municipality, this research report examines what job centers do to meet the special (support) needs of parents of children under the age of three and how job centers experience their work with the target group.

The survey shows that 57 per cent of the job centers offer services specifically for parents with children under the age of three. Target-group specific services are most often reported by job centers in urban areas. They are less frequent in rural areas with few female welfare recipients with small children as well as in metropolitan regions with a comparatively large target group. Most of the services for parents with small children encompass individual counseling services, far fewer are support measures with a direct labor market relevance. Job centers report positive experiences especially with those services that aim to stabilize the life situations of parents.

Job centers identify numerous structural factors such as limited childcare during job center services or limited mobility in rural areas. Such factors hinder the continuous implementation of target-group specific services and can lead to selective participation possibilities.

The jobcenters assess the limited options to enforce cooperation within the legal context of Section 10 (Social Code II) differently: Some see the regulation as an obstacle to engaging clients; others consider it as an opportunity to break new ground and overcome structural barriers based on innovative concepts. The latter assess their work with parents of young children most positively.

For the purpose of this research report, we arranged the variety of reported counseling services and support measures for the target group by means of a heuristic stage model. The survey shows that almost 25 per cent of all participant job centers combine different conceptual elements thereby providing a varied and process-oriented repertoire for the target group. Job centers who do so report consistently positive experiences.

Danksagung

Wir bedanken uns bei den Kolleginnen Sandra Biermeier, Ulrike Büschel, Elke Dony, Gudrun Fausel, Sabine Greger und Maren Müller für die Durchführung des Pretests und bei Karsten Strien und Ulf-Michael Nützel für die exzellente technische Begleitung und Umsetzung der Umfrage. Unser Dank gilt auch den zahlreichen Mitarbeitenden und Führungskräften der Jobcenter, die mit ihrer Teilnahme an der Umfrage und ihren ausführlichen Antworten wichtige Einblicke in ihre Arbeit gegeben und so diesen Forschungsbericht überhaupt erst ermöglicht haben. Auch möchten wir Holger Bähr für die sorgfältige und kritische Mitlese des vorliegenden Forschungsberichts danken. Dennoch gilt: Alle etwaigen Unklarheiten liegen in der Verantwortung der Autor*innen.

1 Einleitung

Das Sozialgesetzbuch II (SGB II), das die Grundsicherung für Arbeitssuchende regelt, ist sowohl ein sozialpolitisches als auch ein arbeitsmarktpolitisches Regelwerk. Es soll der Bekämpfung von Armut durch die Gewährung existenzsichernder Transferleistungen für Bedürftige dienen, verpflichtet die Leistungsberechtigten aber auch dazu, aktiv zur Verringerung oder Überwindung ihrer Hilfebedürftigkeit beizutragen, in der Regel durch Integration in den Arbeitsmarkt. Dies soll durch die im Gesetz verankerten Prinzipien des Förderns (§ 14 SGB II) und Forderns (§ 2 SGB II) erreicht werden, welche eine, ggf. auch sanktionsbewehrte, Aktivierung Hilfebedürftiger und deren Kooperation mit den für sie zuständigen Jobcentern vorsehen. So sind erwerbsfähige Leistungsberechtigte (ELB) verpflichtet, regelmäßigen Einladungen zu Beratungs- und Vermittlungsgesprächen nachzukommen, Suchaktivitäten nachzuweisen, Vermittlungsvorschlägen zu folgen oder an eingliederungsunterstützenden Maßnahmen teilzunehmen.

Allerdings kennt das Gesetz Sachverhalte, die eine teilweise Ausnahme von der genannten Regel begründen. Diese gelten übrigens auch weiterhin im Kontext des neuen Bürgergelds. So gilt die Aufnahme einer Beschäftigung oder Teilnahme an einer Maßnahme unter anderem dann als unzumutbar, wenn eine Arbeitsaufnahme die Erziehung eines in der Bedarfsgemeinschaft lebenden Kindes gefährden würde (§ 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II). Dies wird in der Regel dann angenommen, wenn Leistungsbeziehende ein bis zu dreijähriges Kind betreuen (Fachstelle SGB II 2020). Bei zusammenlebenden Eltern kann diese Ausnahme zeitgleich immer nur von einem der beiden Erziehenden geltend gemacht werden (Bundesagentur für Arbeit 2021).

Aus der Forschung ist bekannt, dass sich weibliche Leistungsbeziehende häufiger um die Erziehung der Kinder kümmern als männliche (Bähr et al. 2016). Auch Daten zur Nicht-Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt aufgrund von Kindererziehung legen nahe, dass hauptsächlich Mütter von unter dreijährigen Kindern die in § 10 SGB II geregelte Freistellungszeit in Anspruch nehmen (Artmann 2023, Hohmeyer/Hedewig 2022).

Die Unzumutbarkeitsregelung aufgrund von Kindererziehung steht im Spannungsfeld zwischen dem elterlichen Recht auf Kindererziehung und der sozial- und arbeitsmarktpolitisch begründeten Befürchtung einer Verfestigung von Hilfebedürftigkeit und Verschlechterung von Beschäftigungschancen, vor allem von Müttern. So zeigen Studien, dass Mutterschaft die Ausstiegchancen aus dem SGB II teilweise erheblich verringert (Beste/Trappmann 2016, Lietzmann 2016, Achatz et al. 2013). Auch angesichts des demographisch bedingten Fachkräftemangels wird aktuell das Anheben des Erwerbspotenzials von Frauen politisch diskutiert (Bundesregierung 2021, Deutscher Gewerkschaftsbund 2022).

Die geltende Weisungslage für die Jobcenter trägt diesen Rahmenbedingungen und Risiken Rechnung. Die fachlichen Weisungen vom Juli 2021 stellen etwa klar, dass – analog zu den Vorgaben für Bedarfsgemeinschaften mit Kindern über drei Jahren – eine Arbeitsaufnahme und die Teilnahme an einer Maßnahme für Leistungsbeziehende dann zumutbar sein kann, wenn für ein Kind unter drei Jahren ein Betreuungsplatz in Anspruch genommen wird (Bundesagentur für

Arbeit 2021).¹ Darüber hinaus sind die Jobcenter schon seit längerem dazu aufgerufen, auch Eltern, welche nach § 10 SGB II freigestellt sind, weiterhin zu beraten und zu betreuen (Bundesagentur für Arbeit 2021, Fachstelle SGB II 2020). Studien zeigen allerdings, dass die Beratungsintensität von Jobcentern im Kontakt mit Eltern kleiner Kinder stark variiert (Artmann 2023).

Jobcenter stehen bei der Beratung und Betreuung von Erziehenden mit Kindern unter drei Jahren in mehrfacher Hinsicht vor einer Herausforderung: Erstens ergeben sich aus der Rechtslage für die Jobcenter nur eingeschränkte Möglichkeiten des verpflichtenden „Forderns“ (§ 2 SGB II). So erfolgt eine Teilnahme an Angeboten der Jobcenter unter Berufung auf die Unzumutbarkeitsregelung nach §10 SGB II zumeist freiwillig und Erziehende können während der Freistellungszeit eine Maßnahmeteilnahme jederzeit und ohne Nennung von Gründen abbrechen. Vor diesem Hintergrund ist die zentrale Frage also, welche Angebote Jobcenter für diese Zielgruppe vorhalten und wie es Jobcentern gelingen kann, Mitwirkung zu generieren und aufrechtzuerhalten, wenn sie nicht auf die gesetzlich als ultima ratio vorgesehenen Sanktionsmöglichkeiten zurückgreifen können. Zweitens ergeben sich aus den besonderen Lebenslagen von Eltern kleiner Kinder spezielle Unterstützungsbedarfe, die teilweise weit über den Arbeitsmarkt hinausweisen. Hier stellt sich die Frage, ob das Repertoire an Beratungs- und Förderangeboten von Jobcentern ausreichend auf die spezifischen Anforderungen dieser Zielgruppe zugeschnitten ist. Denn die Gruppe der Leistungsbeziehenden, die sich auf § 10 SGB II berufen, ist sehr heterogen, sowohl bzgl. der Zusammensetzung der Bedarfsgemeinschaften (Familienstand, Anzahl und Alter der Kinder, etc.), als auch bzgl. der unterschiedlichen Profile der Erziehenden selbst (Bildungsniveau, Erwerbshistorie, Migrationsbiografie, etc.). Über Betreuungsverpflichtungen hinaus bestehen bei vielen der Erziehenden mit Kleinkind(ern) sogenannte Vermittlungshemmnisse in Form von fehlender beruflicher Ausbildung, instabilen Erwerbsbiografien und geringer Berufserfahrung, oder auch begrenzten oder fehlenden Deutschkenntnissen (Artmann 2023, Hohmeyer/Hedewig 2022). Wie vergleichende Untersuchungen zu Müttern in Ost- und Westdeutschland andeuten (Artmann 2023, Beblo/Korn 2018), könnten auch die prävalenten Erwerbseinstellungen innerhalb der Zielgruppe variieren. Darüber hinaus können die Geburt eines Kindes und Elternschaft – ohnehin anforderungsintensive Lebensphasen – für Eltern in der Grundsicherung besondere Belastungslagen generieren, in denen materielle Deprivation, fehlende soziale Teilhabe und geringe Lebenszufriedenheit kumulieren (Lutz 2012, Walper 2015). Zudem werden Erziehende aufgrund der besonderen Dynamik frühkindlicher Entwicklungsphasen mit schnell wechselnden Sorge- und Betreuungsanforderungen konfrontiert. Machen komplexe Unterstützungs- und Förderbedarfe von Leistungsbeziehenden das SGB II an sich bereits zu einem herausfordernden beraterischen Einsatzfeld (Rübner/Weber 2021, S. 61), so trifft dies umso mehr auf die Beratung und Betreuung von Erziehenden mit Kleinkindern zu.

Die heterogenen, oft kumulierten und sich möglicherweise verändernden Unterstützungsbedarfe der Zielgruppe lassen vermuten, dass ein One-size-fits-all-Ansatz inadäquat wäre und

¹ Diese Weisung ist seit Juli 2021 in Kraft. In den fachlichen Weisungen zu § 10 SGB II vom 31.07.2017 (Bundesagentur für Arbeit 2017) wird Fremdbetreuung von Kindern unter drei Jahren als Grund für die Zumutbarkeit einer Arbeitsaufnahme nicht genannt. Die Umfrage, die diesem Forschungsbericht zugrunde liegt, reflektiert die seit 2021 geltenden Änderungen mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht, sondern spiegelt den Stand der bis dahin geltenden Weisungslage. Zum Zeitpunkt der Umfrage im Sommer 2021 dürften in der Praxis noch keine Erfahrungen mit der neuen Weisungslage vorgelegen haben.

stattdessen fallsensible Beratungs- und Förderansätze erforderlich sind, idealerweise eingebettet in ein breiteres Netz von Unterstützungsstrukturen (Reis 2011). Zur Frage, wie genau Jobcenter mit dieser vielschichtigen Herausforderung umgehen, liegen bislang keine Studien vor. Ihr wird in dieser Untersuchung nachgegangen.

In diesem Forschungsbericht werden die Ergebnisse einer Online-Umfrage unter Jobcentern, die als sogenannte „gemeinsame Einrichtungen“ organisiert sind (d.h. bezüglich Fragen der Beratung und Vermittlung der Bundesagentur für Arbeit unterstellt sind), berichtet und diskutiert. Kapitel 2.1 enthält weitere Details zur Umfrage.

Zentrales Erkenntnisinteresse dieses Forschungsberichts ist eine Bestandsaufnahme der Jobcenter-Angebote für Eltern mit Kleinkind(ern). Da sich Beratungs- und Förderangebote auf vielfältige Themen- und Problembereiche mit mehr oder weniger unmittelbarem Arbeitsmarktbezug beziehen können, haben wir ein heuristisches Stufenmodell entwickelt (siehe Kapitel 2.2), anhand dessen sich unterschiedliche Angebotsformen systematisieren und ordnen lassen. Im Einzelnen werden die folgenden Fragen beleuchtet:

- Wie viele Jobcenter adressieren Leistungsbeziehende mit Kleinkindern mit explizit für sie konzipierten Angeboten? (Wie) unterscheidet sich die Angebotsstruktur der Jobcenter je nach räumlichen Rahmenbedingungen und Größe der Zielgruppe? (Kapitel 3.1)
- Mit welchen Angeboten gehen Jobcenter auf spezielle (Förder)bedarfe der Zielgruppe ein? Und wie oft verknüpfen sie dabei verschiedene inhaltliche Ziele? (Kapitel 3.2 und 3.3)
- Welche Erfahrungen machen die Jobcenter mit unterschiedlichen Angebotstypen? (Kapitel 4.1 bis 4.5)
- Welchen Einfluss hatte die Covid-19-Pandemie auf die Beratung und Förderung der Zielgruppe? (Kapitel 4.6)
- Was sind die Chancen und Grenzen zielgruppenspezifischer Arbeit? Welche Erkenntnisse, im Sinne von lessons learnt, können aus den Erfahrungen der Jobcenter gezogen werden? (Kapitel 4.7)

Kapitel 5 fasst die Ergebnisse zusammen und zieht Schlussfolgerungen für die Praxis.

2 Untersuchungsdesign und Methodik

2.1 Die Umfrage

Diese Studie basiert auf den Ergebnissen einer teilstandardisierten Online-Umfrage, die sich im Sommer 2021 an alle Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen (N = 302) richtete. Der Fokus auf Jobcenter dieser Organisationsform wurde gewählt, weil die Bundesagentur für Arbeit dort – anders als bei Jobcentern mit zugelassenen kommunalen Trägern (zkT) – als verantwortliche Behörde fachlich tätig werden kann und die Jobcenter somit direkte Adressaten von Weisungen und Handlungsempfehlungen sind.

Die Bitte zur Teilnahme an unserer Online-Umfrage wurde zunächst an die Geschäftsführungen der Jobcenter geschickt. Diese wurden gebeten, den Fragebogen an die jeweiligen, im Haus für

das Thema zuständigen Mitarbeiter*innen weiterzuleiten. Von jedem Jobcenter konnte nur maximal ein Fragebogen ausgefüllt werden.

Den Jobcentern wurden in der Umfrage standardisierte Fragen zu aktuellen und abgeschlossenen Angeboten für Eltern mit Kind unter drei Jahren gestellt. Gefragt wurde unter anderem danach, an wen sich die Angebote richten (gesamte Zielgruppe oder Kund*innen mit speziellen Bedarfen innerhalb der Zielgruppe?) und ob die Angebote in externer Trägerschaft durchgeführt werden oder in Eigenregie. Mittels offener Fragen wurden die Jobcenter darum gebeten, die jeweiligen Angebote zu benennen und zu beschreiben sowie von ihren Erfahrungen mit der Durchführung zu berichten. Die Jobcenter wurden zudem danach gefragt, ob und wie sich die Covid-19-Pandemie auf die Bereitstellung und Durchführung von zielgruppenorientierten Angeboten ausgewirkt hat.

Nach einem kognitiven Pretest mit neun Jobcentern im Mai 2021 wurde die Online-Erhebung zwischen dem 24. Juni und dem 6. September 2021 durchgeführt. Von den übrigen 293 Jobcentern haben 271 an der Umfrage teilgenommen, was einer Bruttorecklaufquote von 92,5 Prozent entspricht. Von den 271 teilnehmenden Jobcentern haben 30 die inhaltlichen Fragen der Umfrage nicht vollständig bearbeitet und wurden daher in der Auswertung nicht berücksichtigt. Aus den verbleibenden 241 validen Antworten ergibt sich eine Nettorecklaufquote von 82,3 Prozent. Da der Pretest keine substantiellen Veränderungen des Frageinstruments zur Folge hatte, wurden auch die neun Jobcenter des Pretests in das Sample aufgenommen. Daraus ergibt sich eine Samplegröße von 250. Dies entspricht 82,8 Prozent aller Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen.

Da anzunehmen war, dass Unterschiede in der Infrastruktur, aber auch in der Zielgruppengröße und daraus resultierenden Beratungs- bzw. Förderbedarfen die Arbeit von Jobcentern beeinflussen, haben wir in einzelnen Auswertungen räumliche und sozialstrukturelle Rahmenbedingungen berücksichtigt (siehe Kapitel 3). Dazu wurden die räumlichen Rahmenbedingungen der Jobcenter mit Hilfe von Informationen aus der Datenbank „Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung“ (INKAR) (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020) erfasst. Wir nutzen dabei die zusammengefassten siedlungsstrukturellen Kreistypen der INKAR-Datenbank, die auf Grundlage von Größe und Bevölkerungsdichte zwischen ländlichem und städtischem Raum unterscheiden.² Als dritte Kategorie verwenden wir die der Metropolräume, d. h. Städte mit mindestens 500.000 Einwohner*innen.³

Hinsichtlich der Strukturmerkmale der Zielgruppe haben wir Daten aus der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021) zur Anzahl leistungsberechtigter Frauen mit Kind unter drei Jahren pro Jobcenter herangezogen, da hauptsächlich Mütter die Freistellungszeiten nach § 10 SGB II in Anspruch nehmen (Artmann 2023).

Um die Aussagekraft des Samples bewerten zu können, wurde die räumliche und geographische Verteilung der teilnehmenden Jobcenter mit der aller Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen

²

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/deutschland/kreise/siedlungsstrukturelle-kreistypen/kreistypen.html>, letzter Zugriff: 09.10.2023

³ Da für diesen Forschungsbericht die Aktivitäten jedes einzelnen Jobcenters relevant sind, wurden die teilnehmenden Berliner Jobcenter nicht zusammengefasst, sondern separat betrachtet. Da sie aufgrund ihres örtlichen Kontextes (u. a. in Bezug auf Bevölkerungsdichte und Trägerlandschaft) mit anderen Jobcentern in Metropolregionen vergleichbar sind, werden sie trotz ihrer geringeren Einwohnerzahl dem Raumtyp Metropolregion zugeordnet.

verglichen (siehe Anhang 1). Das Sample weist nur marginale Abweichungen gegenüber der Grundgesamtheit auf – sowohl hinsichtlich der Verteilung nach ländlichen, städtischen und Metropolräumen als auch nach Bundesländern – und kann somit als (flächendeckend) aussagekräftig angesehen werden. Auch die Aussagekraft hinsichtlich der Strukturmerkmale der Zielgruppe ist groß: Abweichungen zwischen den teilnehmenden Jobcentern und der Grundgesamtheit sind gering. Lediglich die teilnehmenden Jobcenter in Metropolräumen weisen leicht überdurchschnittliche Werte bezüglich der Größe der Zielgruppe auf (siehe Anhang 1).

Im Folgenden ist zu beachten, dass die Größe der Stichprobe bei einzelnen Auswertungen variiert. So haben zwar alle 250 Jobcenter die inhaltlichen Fragen beantwortet, allerdings haben nicht alle ihren Standort angegeben, was bei raumbezogenen Auswertungen zu einer kleineren Stichprobengröße führt (siehe z. B. Abbildung 3). Auch haben einige Jobcenter zwar Angebote genannt, die von uns gezählt, aber aufgrund unzureichender Informationen nicht entsprechend des zur inhaltlichen Bestimmung der Angebote herangezogenen heuristischen Stufenmodells (siehe Kapitel 2.2) kodiert und ausgewertet werden konnten. Daher kommt es gerade bei raumbezogenen Auswertungen, in denen gleichzeitig die Arten von Angeboten systematisiert werden, zu etwas geringeren Fallzahlen (siehe etwa Abbildung 6 in Kapitel 3.2).

Daten mit diskreten Merkmalen wurden statistisch deskriptiv ausgewertet. Die Antworten auf offene Fragen wurden mit qualitativ-inhaltsanalytischen Verfahren analysiert (Mayring 2022, Rädiker/Kuckartz 2019). Um bei der Datenauswertung subjektive Verzerrungen zu minimieren, erfolgte die Kodierung der offenen Antworten anhand eines Kodierschemas und nach dem Mehraugenprinzip. Um die konzeptionelle Reichweite der Angebote und deren Verknüpfung systematisch zu verstehen, wurde dem Kodierprozess ein heuristisches Stufenmodell zugrunde gelegt, das im Folgenden vorgestellt wird.

2.2 Ein heuristisches Stufenmodell

Aufgrund der Rechtslage im Kontext von § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II stehen Jobcenter vor der Aufgabe, bei der Beratung und Förderung von Leistungsbeziehenden mit Kleinkind Mitwirkungsbereitschaft und Mitwirkung nur mit eingeschränkten Verpflichtungsmöglichkeiten zu generieren. Dabei sehen sie sich mit fallbezogen variierenden, oft vielfältigen, unterschiedlich komplexen und sich aufgrund der besonderen Lebenslagen junger Eltern möglicherweise rasch verändernden Aufgaben und Problemstellungen konfrontiert – von Fragen finanzieller Probleme und der Alltagsbewältigung bis hin zu arbeitsmarktbezogenen Förderbedarfen. Sowohl die Freiwilligkeit einer Teilnahme an Maßnahmen als auch unterschiedlich eingeschränkte Teilnahme- und Teilhabemöglichkeiten der Zielgruppe erfordern vielfach besondere Formen der Ansprache, der Beratungs- und Motivationsarbeit und des zielgruppenspezifischen Zuschnitts der jeweiligen Angebote.

Die folgende von uns erarbeitete Heuristik (siehe Abbildung 1) stellt ein Modell vor, das orientiert an einem vollumfänglichen Unterstützungs- und Förderangebot, unterschiedliche Bedarfe adressiert (die nicht in jedem Fall vorliegen müssen), angefangen von einfacher Beratung über kontinuierliche Angebote zur Stabilisierung von Lebensverhältnissen bis hin zum Abbau von persönlichen Vermittlungshemmnissen oder der Unterstützung des Arbeitsmarktzugangs. Da die Arbeit der Jobcenter letztlich am Ziel einer Verringerung oder Überwindung bestehender Hilfebedürftigkeit in der Regel durch Aufnahme einer Erwerbsarbeit orientiert ist, sind die

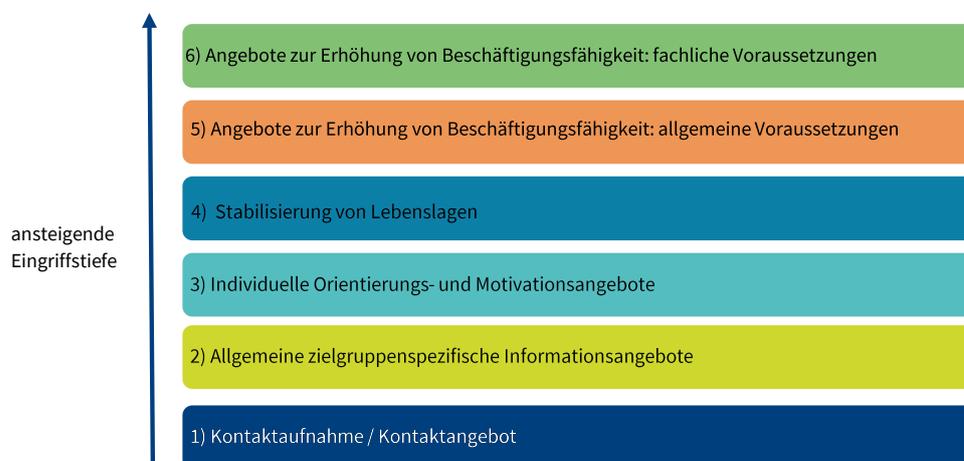
Unterstützungsleistungen in Abbildung 1 stufenweise nach ihrer zunehmenden Nähe zu einer möglichen Beschäftigungsaufnahme hin geordnet.

Weil die Leistungserbringung nach dem SGB II passgenau, d. h. unter Berücksichtigung der individuellen Bedarfe und Fördererfordernisse erfolgen soll, stellen sich mit Blick auf jeden individuellen Fall unterschiedliche Erfordernisse – entsprechend benötigen nicht alle Erziehenden mit kleinen Kindern jedes der in der Heuristik aufgeführten Angebote. Im Umkehrschluss jedoch bedeutet das Vorhalten eines alle Stufen des Modells umfassenden Angebotsportfolios, dass möglichst für alle relevanten Falllagen ein zielgruppenspezifisches Angebot gemacht werden könnte. Bei besonders unterstützungs- und förderbedürftigen Fällen würden sich die Angebote so zu einer Förderkette verknüpfen lassen, die einen prozesshaften Abbau von Beschäftigungs- und Vermittlungshemmnissen zum Ziel hat.⁴

Dabei steigt mit jeder Stufe die zeitliche Beanspruchung und die erforderliche Mitwirkung der Teilnehmenden an. Ein einmaliger Beratungstermin lässt sich in der Regel einfacher bewerkstelligen als die Teilnahme an einem Angebot, das kontinuierliche Präsenz und kontinuierliches Lernen erfordert, wie etwa Sprachkurse oder andere berufsfördernde Maßnahmen. Dies kann bedeuten, dass selbst dort, wo ein Angebot nach Falllage angezeigt wäre, die faktische Möglichkeit einer Inanspruchnahme seitens potenzieller Teilnehmender abnimmt und damit auch die Zahl derjenigen, mit der eine aufwändigere und kostenintensivere Maßnahme beschickt werden kann.

Systematisch betrachtet lassen sich die Angebote auf den unterschiedlichen Stufen daher nach ihrer *Reichweite* (mehr oder weniger unmittelbarer Bezug zu einer Beschäftigungsaufnahme) und ihrer *Eingriffstiefe* (mit Blick auf mehr oder weniger hohe Anforderungen an die Mitwirkung und die zeitliche Beanspruchung der Teilnehmenden) unterscheiden. Beides steigt auf den jeweils höheren Stufen an. Abbildung 1 zeigt das heuristische Stufenmodell.

Abbildung 1: Heuristisches Stufenmodell für die Beratung und Betreuung von Leistungsbeziehenden mit Kleinkindern



Quelle: eigene Darstellung. © IAB

⁴ Auch die Bundesagentur für Arbeit verfolgt mit ihrem 4-Phasen-Modell (Bundesagentur für Arbeit 2023) einen prozessorientierten Ansatz, der ausgehend von einer Stärken-Schwächen-Analyse fallbezogene Unterstützungs- und Förderleistungen vorsieht. Das Modell ist nicht auf die Spezifika der hier verhandelten Zielgruppe ausgerichtet.

Die Heuristik umfasst sechs Stufen: In einem ersten Schritt geht es darum, den Kontakt zu Erziehenden in zeitlicher Nähe zur Geburt des Kindes herzustellen, ein Gesprächsangebot zu unterbreiten und ggf. erste Informationen zu übermitteln (Stufe 1). Es folgen allgemeine, zielgruppenspezifische Informationsangebote, in deren Rahmen Erziehende über die geltende Rechtslage, ihre Rechte und Pflichten, aber auch über die Angebote des Jobcenters informiert werden (Stufe 2). Diese wiederum können in fallspezifische Beratungsangebote zur individuellen Orientierung münden (Stufe 3). Die erforderliche Mitwirkung der Kund*innen ist hier schon deutlich höher als auf der ersten Stufe. So kann ein Brief vom Jobcenter, das den Kontakt (wieder)herstellen möchte (Stufe 1) nur zur Kenntnis genommen werden oder gar ungeöffnet bleiben. Eine gedankliche Auseinandersetzung mit den angesprochenen Themen erfolgt dabei jedoch nicht zwingend. Ein individuelles Beratungsgespräch im Jobcenter (Stufe 3), in dem beispielsweise vertiefende Situationsanalysen durchgeführt werden, erfordert hingegen neben der räumlichen Präsenz zumindest auch ein gewisses Sich-Einlassen der Kund*innen auf das Gespräch. Je nach situativer Mitwirkung der Beratungsnehmenden können Beratungsgespräche gelingen und Raum geben für eine gemeinsame Entwicklung von Perspektiven. Sie können aber auch scheitern und ohne Einverständnis über den zukünftigen Weg enden, was aufgrund der eingeschränkten Verpflichtungsmöglichkeiten im Kontext des § 10 SGB II ohne unmittelbare negative Folgen für die Leistungsberechtigten bliebe. Regelmäßige Beratungsgespräche (Stufe 3) stellen zudem höhere zeitliche Anforderungen an Teilnehmende als etwa ein Brief oder eine einmalige Informationsveranstaltung (Stufe 2).

Nach den ersten drei Stufen, in denen Beratung im Vordergrund steht, folgen drei Stufen mit einem stärker interventionistischen Charakter. So kann es im Anschluss an eine fallspezifische Standortbestimmung (Stufe 3) darum gehen, belastenden familialen und sozialen Lebenssituationen von Leistungsberechtigten mit Kleinkind Rechnung zu tragen und Angebote zur Stabilisierung von Lebenslagen zu machen (Stufe 4). Hier kann über die Schaffung privater Rahmenbedingungen – im Falle junger Eltern etwa die erleichterte Bewältigung alltäglicher Aufgaben, die Erhöhung elterlicher Erziehungskompetenz und Konfliktlösungsfähigkeit in der Partnerschaft, oder die Überwindung von Schuldenproblemen – die Grundlage für eine mittel- oder langfristige Erwerbsintegration gelegt werden.

Sind Erziehende schließlich daran interessiert, den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt aktiv vorzubereiten, so können Jobcenter dies durch Qualifikationsangebote zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit unterstützen. Wir unterscheiden hier zwischen vorgelagerten Angeboten zur Schaffung allgemeiner Grundlagen (Stufe 5) und Angeboten zur Schaffung fachlicher Voraussetzungen (Stufe 6).

Die erforderliche Mitwirkung und zeitliche Beanspruchung der Leistungsbeziehenden ist bei allen drei Angebotstypen ab Stufe 4 hoch bzw. sehr hoch. So erfordern Angebote, die auf die Stabilisierung von Lebenslagen angelegt sind (Stufe 4) eine aktive und kontinuierliche Mitwirkung der Leistungsbeziehenden sowie die Bereitschaft, ihre eigene Alltagspraxis zu verändern. Angebote zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit (Stufe 5 und 6) setzen eine kontinuierliche Bildungsbereitschaft voraus sowie die eigenverantwortliche Teilnahme an teils längerfristigen Maßnahmen mit Zukunftsbezug. Mehr Details zu den Stufen und beispielhafte Angebote können der detaillierten Heuristik (siehe Anhang 2) entnommen werden.

Im vorliegenden Forschungsbericht haben wir die konzeptionelle Ausrichtung und Eingriffstiefe der Angebote für Erziehende mit Kleinkind(ern) sowie die Verknüpfung verschiedener Angebotstypen anhand des hier vorgeschlagenen heuristischen Stufenmodells untersucht.

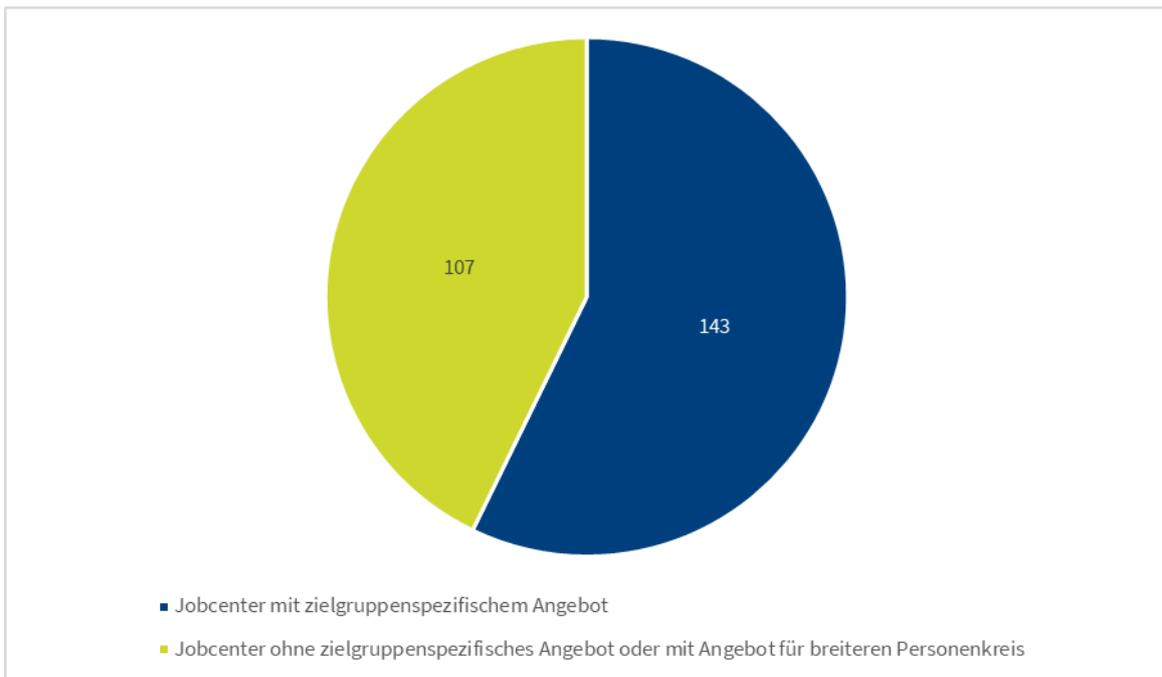
3 Zielgruppenspezifische Angebote, ihre Verknüpfung und Verteilung nach Raumtypen

3.1 Zielgruppenspezifische Angebote: wie viele und wo?

Die Rechtslage nach § 10 SGB II und die speziellen Lebensumstände von Erziehenden mit Kleinkindern in der Grundsicherung legen nahe, dass für diese Zielgruppe besondere Formen der Ansprache, Förderung und Unterstützung erforderlich sind. Aus diesem Grund wurden die Jobcenter in der Umfrage gefragt, ob sie solche Angebote haben, die sich speziell an Erziehende mit Kleinkind richten (im Folgenden: zielgruppenspezifische Angebote).

Abbildung 2 fasst die Antworten zusammen: Von den 250 an der Umfrage teilnehmenden Jobcentern geben 143 und damit 57 Prozent an, mindestens ein zielgruppenspezifisches Angebot zu haben. 107 Jobcenter (43 Prozent) berichten davon, kein explizit zielgruppenspezifisches Angebot oder aber mindestens ein Angebot für einen breiteren Personenkreis (z.B. alle Erziehenden oder alle ELB) zu haben. Wenngleich viele Jobcenter betonen, dass diese Angebote auch für Eltern von Kleinkindern geöffnet seien, ist fraglich, ob und wie die besonderen Lebenslagen und Unterstützungsbedarfe junger Eltern mit derartigen Angeboten adressiert werden können (siehe Kapitel 4.5 und Kapitel 5).

Abbildung 2: Jobcenter mit bzw. ohne zielgruppenspezifische Angebote, n = 250



Quelle: Jobcenter-Umfrage „Angebote für Eltern mit Kleinkind“. © IAB

Offensichtlich haben viele, aber nicht alle der befragten Jobcenter Angebote, mit denen sie speziell die hier im Fokus stehende Zielgruppe adressieren. Damit sind auch die Chancen der ELB mit kleinen Kindern, eigens auf sie zugeschnittene Angebote zu erhalten, ungleich verteilt. Daher haben wir die Verteilung zielgruppenspezifischer Angebote unter Zuhilfenahme der hier verwendeten Raumtypen untersucht. Da auch die jeweilige Größe der Zielgruppe Einfluss auf die Bereitstellung von Angeboten nehmen könnte – z. B. bei sehr kleiner Zielgruppengröße (lohnt es sich?) oder sehr großer Zielgruppengröße (wen erreicht man überhaupt?) – haben wir auch diese mit in die Betrachtung der räumlichen Verteilung einbezogen.

Abbildung 3 zeigt eine entsprechende deskriptive Auswertung für den Anteil der Jobcenter mit zielgruppenspezifischen Angeboten unter Berücksichtigung des Raumtyps (ländlicher Raum, städtischer Raum, Metropolen) und der Anzahl weiblicher Leistungsbeziehender mit Kind unter drei Jahren (< 500 bis > 3.000). Aufgrund fehlender oder ungenauer Standortangaben (z. B. nur Bundesland) konnten 17 (der 250) Jobcenter in dieser Auswertung nicht berücksichtigt werden.

Abbildung 3: Anteil der Jobcenter mit bzw. ohne zielgruppenspezifische Angebote – nach Standort und Anzahl weiblicher ELB mit Kind unter drei Jahren, n = 233



Quelle: Jobcenter-Umfrage „Angebote für Eltern mit Kleinkind“; Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021, eigene Berechnungen. © IAB

Bei den Jobcentern im ländlichen und städtischen Raum, die den Großteil der Stichprobe (und der Grundgesamtheit) ausmachen, ergibt sich ein relativ klares Muster: Der Anteil der Jobcenter mit Angeboten speziell für die Zielgruppe wächst mit wachsender Zahl weiblicher ELB mit Kind unter drei Jahren an (siehe rote Markierungen in Abbildung 3).

Weiterhin wird deutlich, dass sich anteilig die meisten Jobcenter, die Erziehende mit Kleinkind explizit adressieren, im städtischen Raum befinden. Jobcenter, die angeben, keine zielgruppenspezifischen Angebote zu haben, befinden sich hingegen überwiegend im ländlichen Raum und weisen zudem eine relativ kleine Gruppe weiblicher ELB mit Kind unter drei Jahren auf. Diese Jobcenter berichten von vielfältigen Gründen für das Fehlen entsprechender Beratungsangebote. Vor allem werden fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie die schlechte Versorgung mit öffentlichen Nahverkehrsangeboten in der Region genannt. Beides kann die Erreichbarkeit von Angeboten im Jobcenter oder bei Trägern für junge Eltern mit Zeitknappheit erschweren.

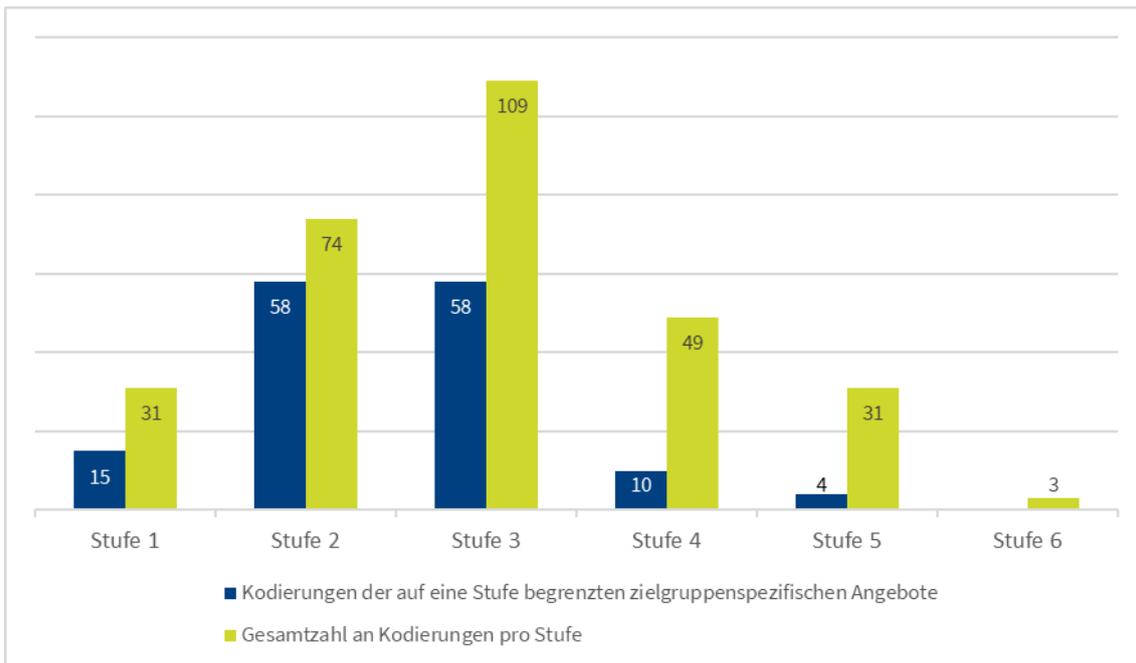
Bei den teilnehmenden Jobcentern in Metropolen zeigt sich der Zusammenhang zwischen Zielgruppengröße und dem Anteil der Jobcenter mit zielgruppenspezifischem Angebot weniger eindeutig. Zwar geben alle sechs Metropol-Jobcenter mit bis zu 3.000 weiblichen ELB mit

Kleinkind an, mindestens ein zielgruppenspezifisches Angebot zu haben. Dort, wo die Gruppe größer ist (> 3.000 weibliche ELB mit Kind unter drei Jahren), berichten allerdings nur fünf der neun Jobcenter (55,5 Prozent) von zielgruppenspezifischen Angeboten. Im Umkehrschluss bedeutet das, dass gerade in denjenigen Metropolen mit sehr vielen weiblichen Leistungsbeziehenden mit Kleinkind einige Jobcenter (vier von neun, d. h. 44,4 Prozent) keine speziellen Angebote für die Zielgruppe vorweisen. Aus den Angaben der Jobcenter ohne zielgruppenspezifisches Angebot ergibt sich keine eindeutige Begründung für dieses Ergebnis. Nach diesem ersten Überblick über die Verteilung aller berichteten Angebote liegt der Fokus bei den folgenden Analyseschritten ausschließlich auf den Angeboten, die speziell auf erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Kleinkind ausgerichtet sind.

3.2 Inhaltliche Schwerpunkte

In einem nächsten Schritt haben wir die konzeptionelle Reichweite der 213 berichteten zielgruppenspezifischen Angebote anhand ihrer Verteilung über die sechs Stufen des heuristischen Stufenmodells (siehe Kapitel 2.2) genauer untersucht. Dazu wurden die durch die offenen Fragen erhaltenen Angaben zu den jeweiligen Angeboten kodiert und den für sie zutreffenden Stufen der Heuristik zugeordnet. Zahlreiche der Auskünfte zu den einzelnen Angeboten umfassen mehrere Aspekte von Beratung und Förderung bzw. ließen sich nicht eindeutig nur einer einzelnen Stufe der Heuristik zuordnen (siehe auch Kapitel 3.3). In solchen Fällen wurden die Angaben so kodiert, dass sie mehreren Stufen der Heuristik zugeordnet wurden. Dieses Vorgehen schien uns geeignet, die Schwerpunkte der Jobcenter-Arbeit umfassend erkennbar zu machen. In den hellgrünen Balken des Balkendiagramms (siehe Abbildung 4) ist daher jeweils die Gesamtzahl an Kodierungen pro Stufe dargestellt, welche die Anzahl der berichteten Angebote übersteigt. Die blauen Balken zeigen die Kodierungen für Angebote, bei denen die Angaben ausschließlich einer Stufe zugeordnet werden konnten. Die Kodierungen in den blauen Balken sind somit eine Teilmenge der (in den grünen Balken visualisierter) Gesamtzahl an Kodierungen.

Abbildung 4: Konzeptionelle Ausrichtung der zielgruppenspezifischen Angebote entsprechend des heuristischen Stufenmodells, n = 213



Quelle: Jobcenter-Umfrage „Angebote für Eltern mit Kleinkind“. © IAB

Wie Abbildung 4 zeigt, wurden von den Jobcentern insgesamt Angebote berichtet, deren inhaltliche Ausrichtung sich über alle sechs Stufen der Heuristik erstreckt, jedoch mit sehr unterschiedlicher Häufigkeit. 31 der berichteten Angebote umfassen eine Kontaktaufnahme mit Erziehenden (Stufe 1). Bei 15 dieser Angebote handelt es sich um ein reines Kontaktangebot, in 16 Fällen wird dies kombiniert mit anderen Angebotstypen, vor allem Gruppen- Informationsveranstaltungen (Stufe 2) und persönlicher Beratung (Stufe 3). 74 Angebote umfassen eine allgemeine zielgruppenspezifische Information von Leistungsbeziehenden mit Kleinkind (Stufe 2). Von diesen sind 58 Angebote ausschließlich dieser Stufe zuzuordnen. Bei der Mehrzahl der berichteten Aktivitäten (109) handelt es sich um individualisierte Beratungsleistungen (Stufe 3). Davon sind mit 58 Angeboten etwas mehr als die Hälfte ausschließlich dieser Stufe zuzuordnen. Angebote auf Stufe 3 werden sowohl mit solchen auf niedrigeren Stufen, als auch mit solchen auf höheren Stufen kombiniert. Letzteres deutet darauf hin, dass der individuellen Beratungsarbeit eine Scharnierfunktion zukommt in Hinblick auf einen eventuellen Zugang zu weiterführenden Angeboten und Maßnahmen – sofern vorhanden und fallspezifisch angeraten.

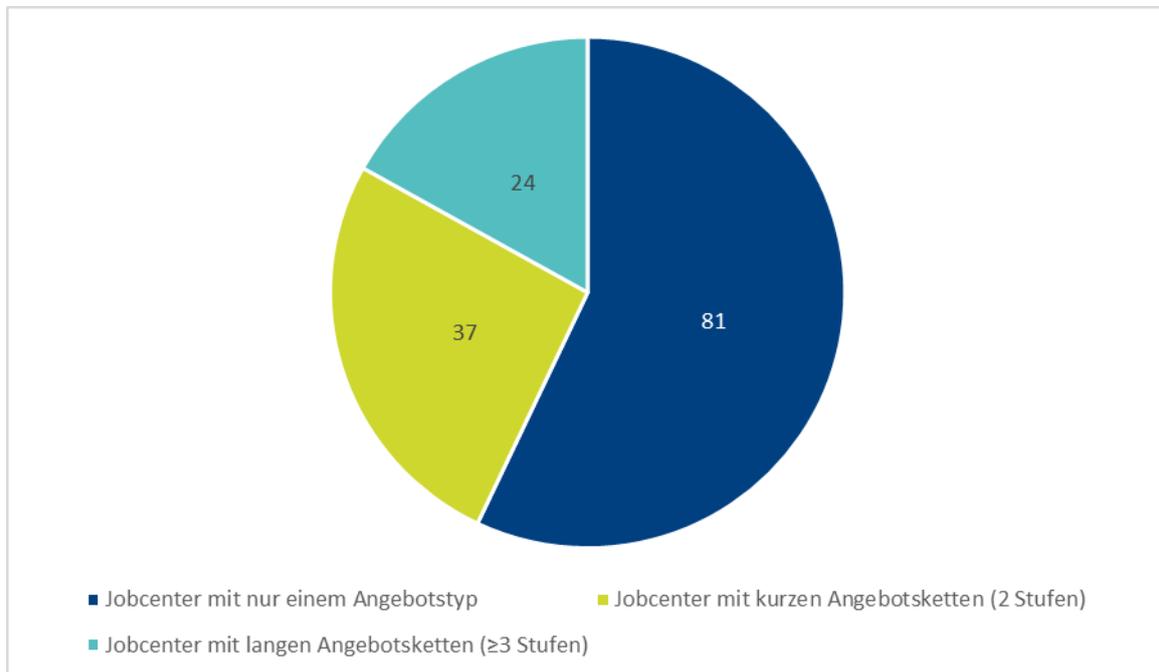
49 der berichteten zielgruppenspezifischen Angebote zielen unter anderem auf eine Stabilisierung von Lebenslagen (Stufe 4). Davon sind zehn Angebote ausschließlich dieser Stufe zuzuordnen, die restlichen 39 kombinieren Hilfen zur Stabilisierung der Lebenslage mit anderen Stufen der Heuristik, vor allem Stufe 3 und Stufe 5. 34 der berichteten Angebote haben das Ziel, die Beschäftigungsfähigkeit von Erziehenden mit Kleinkind zu erhöhen. Davon geht es bei 31 Angeboten um die Schaffung allgemeiner Voraussetzungen (Stufe 5). Kaum vorhanden sind dagegen Aktivitäten zur Schaffung fachlicher Voraussetzungen von Beschäftigungsfähigkeit (Stufe 6).

In der Zusammenschau zeigt sich, dass viele der Angebote mehrere Stufen der Heuristik adressieren und damit komplexere Zielsetzungen bzw. Inhalte aufweisen. Derartige Verknüpfungen unterschiedlicher Inhalte, sei es innerhalb eines komplexen Angebots oder in Form mehrerer Angebote, werden im nächsten Abschnitt näher betrachtet.

3.3 Komplexe Antworten auf komplexe Aufgaben: mehrstufige Angebote

In einem nächsten Schritt haben wir untersucht, wie viele der Jobcenter, die angegeben haben, über mindestens ein zielgruppenspezifisches Angebot im Portfolio zu verfügen (143 von 250, siehe Abbildung 2), mehrere Stufen des beschriebenen heuristischen Stufenmodells (siehe Kapitel 2.2) adressieren. Da ein Jobcenter nur unzureichende Angaben für diesen Analyseschritt gemacht hat, liegen Ergebnisse zu den Angebotstypen und ihren Verknüpfungen für 142 Jobcenter vor. Abbildung 5 fasst sie zusammen.

Abbildung 5: Zielgruppenspezifische Angebote und ihre inhaltlichen Verknüpfungen, n (Jobcenter) = 142



Quelle: Jobcenter-Umfrage „Angebote für Eltern mit Kleinkind“. © IAB

Die Abbildung zeigt, dass von den 142 Jobcentern, die über zielgruppenspezifische Angebote verfügen und auswertbare Angaben zu den Inhalten der jeweiligen Angebote gemacht haben, 61 (43 Prozent) mehrere Stufen der Heuristik adressieren – sei es im Rahmen eines einzigen oder mehrerer Angebote. Dabei umfasst die Reichweite dieser mehrstufigen Angebote bei keinem dieser Jobcenter sämtliche sechs Stufen des heuristischen Modells. In vielen Fällen werden beispielsweise Aktivitäten ab Stufe 2 berichtet, jedoch kein spezielles Angebot zur Kontaktaufnahme (Stufe 1). Dies könnte dem Umstand geschuldet sein, dass Jobcenter die Kontaktaufnahme oder das Einzelgespräch nicht als eigenständiges bzw. in der Umfrage erwähnenswertes Angebot im engeren Sinne verstehen. Wir sehen zudem, dass es nur wenige

Jobcenter gibt, die übergangsrelevante Angebote (Stufe 5 und 6) speziell für die Zielgruppe haben (siehe auch Kapitel 3.2 und Kapitel 4.5); die meisten bieten Angebote auf niedrigeren Stufen an.

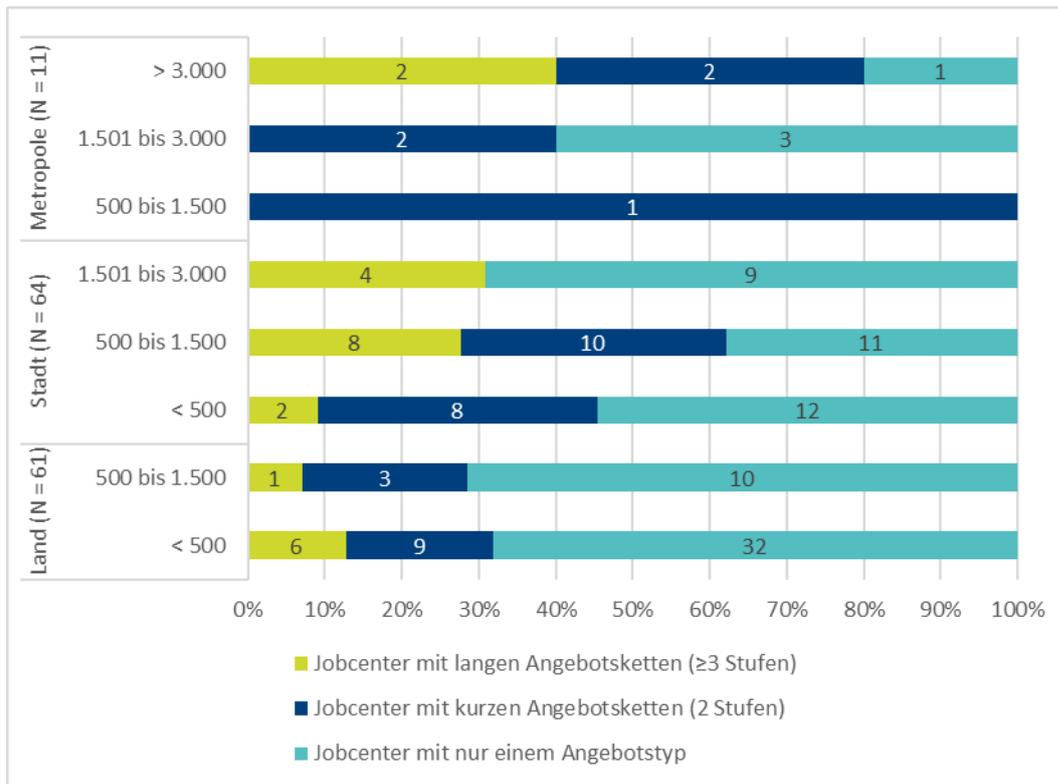
Die berichteten Verknüpfungen verschiedener Angebotstypen lassen sich als mehrstufige Beratungs- und Förderansätze verstehen, die der (sukzessiven) Bearbeitung von Problemlagen dienen und – übertragen auf die Logik des heuristischen Stufenmodells – Teile einer *Förderkette* bilden. Für unsere Auswertung unterscheiden wir kurze und lange Förderketten: Kurze Ketten verstehen wir als Kombination zweier Stufen, lange Ketten als Kombination von drei oder mehr Stufen.

Wie Abbildung 5 zeigt, berichten 37 (61 Prozent) der 61 Jobcenter mit mehrstufigen Angeboten kurze Ketten und 24 Jobcenter (39 Prozent) lange Ketten. Bei kurzen Angebotsketten handelt es sich zum Beispiel um Gruppen-Informationsveranstaltungen mit anschließender Möglichkeit der Einzelberatung (Stufe 2 und 3), oder um Beratungsangebote im Jobcenter, in denen es explizit auch um die Stabilisierung von Lebenslagen geht (Stufe 3 und 4). Ein Beispiel für eine lange Angebotskette wäre ein Angebot, in dessen Rahmen Einzelberatungen, anschließende Gruppentrainings und ein Teilzeit-Praktikum zur Vorbereitung des beruflichen Wiedereinstiegs miteinander kombiniert werden (Stufen 3, 5 und 6).

Bezogen auf alle befragten Jobcenter zeigt sich also, dass knapp 25 Prozent (61 von 250) zielgruppenspezifische Angebote auf mehreren Stufen der hier vorgeschlagenen Heuristik vorhalten und mit mehr oder weniger langen Förderketten Erziehende mit Kleinkind adressieren.

Da zu vermuten war, dass das Angebot der Jobcenter auch durch räumliche Umstände (Erreichbarkeit, Trägerlandschaft etc.) und die Größe der Zielgruppe bestimmt wird, haben wir die Daten unter Einbezug der unterschiedlichen räumlichen Typen und der Zielgruppengröße ausgewertet. Bei sechs der 142 Jobcenter mit zielgruppenspezifischem Angebot liegen keine valide Standortangaben vor, so dass für diese Auswertung 136 Jobcenter berücksichtigt werden konnten. Abbildung 6 zeigt die Ergebnisse.

Abbildung 6: Zielgruppenspezifische Angebote und Angebotsketten nach Standort und absoluter Häufigkeit weiblicher ELB mit Kind unter drei Jahren, n = 136



Quelle: Jobcenter-Umfrage „Angebote für Eltern mit Kleinkind“; Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021, eigene Berechnungen. © IAB

Die Abbildung zeigt, dass die meisten zielgruppenspezifischen Angebotsketten (sowohl kurze als auch lange) von Jobcentern im städtischen Bereich berichtet werden. Die meisten Jobcenter mit nur einem Angebotstyp für Erziehende mit Kleinkind (also ohne Ketten) befinden sich im ländlichen Bereich. Bezogen auf die jeweilige Samplegröße der von uns unterschiedenen Raumtypen haben Jobcenter in Metropolräumen anteilig die meisten Angebotsketten (sieben von elf und damit knapp zwei Drittel der Jobcenter in Metropolen), gefolgt von Jobcentern in Städten (32 von 65 und damit knapp die Hälfte) und Jobcentern im ländlichen Raum (19 von 60 und damit knapp ein Drittel).

In der Zusammenschau zeigen die Umfrageergebnisse, dass Eltern von Kleinkindern mit Blick auf die unterschiedlichen Raumtypen auch unterschiedlich häufig mit explizit für sie konzipierten Angeboten adressiert werden. Dieses Ergebnis ergänzt frühere Einsichten zur heterogenen Beratungsintensität von Jobcentern im Kontext von § 10 SGB II (Artmann 2023) um eine raumbezogene Perspektive. Neben Stadt-Land-Unterschieden lassen Befunde aus anderen Untersuchungen auch regionale Differenzen zwischen Ost- und Westdeutschland vermuten (Artmann 2023, Beblo/Korn 2018). Hinsichtlich der in dieser Untersuchung im Mittelpunkt stehenden Frage nach dem Vorhandensein zielgruppenspezifischer Angebote und ihren Kombinationen spiegeln sich Ost-West Unterschiede jedoch nicht wider.

4 Angebotsvielfalt in der Praxis

In diesem Kapitel werden die einzelnen Angebotsformen, die anhand des Stufenmodells (siehe Kapitel 2.2) systematisiert wurden (Kapitel 3), näher untersucht. Im Vordergrund stehen die Beschreibungen, Erfahrungen und Beurteilungen der Jobcenter (siehe Kapitel 4.1 bis 4.5). Im Rahmen eines Exkurses werden dann die Besonderheiten der Beratungsarbeit während der Covid-19 Pandemie in den Blick genommen (siehe Kapitel 4.6), bevor abschließend Chancen und Grenzen der zielgruppenspezifischen Arbeit diskutiert werden (siehe Kapitel 4.7).

4.1 Kontaktaufnahme (Stufe 1)

Bezüglich der Herstellung oder Wiederaufnahme des Kontakts zu Erziehenden berichten die teilnehmenden Jobcenter von persönlichen Anschreiben, versandten Flyern oder einer telefonischen Kontaktaufnahme. Mehrheitlich geht es hier um die Übermittlung von Informationen zu den Themen Mutterschutz und Freistellungszeit nach § 10 SGB II, Kinderbetreuung, zum Beratungs- und Förderangebot des Jobcenters, oft speziell der Beauftragten für Chancengleichheit am Arbeitsmarkt (BCA) sowie um weitere Beratungsangebote in der Region. Angebote dieses Typs beinhalten oft Einladungen zu einer Gruppeninformationsveranstaltung oder einem persönlichen Gespräch. Auch beinhalten einige der Kontaktangebote eine Art fallbezogener Statusabfrage, d. h. sie dienen auch der Informationsgewinnung der Jobcenter, etwa bzgl. der Frage von wem und wie lange § 10 SGB II in Anspruch genommen werden soll, ob es Kinderbetreuung gibt, usw.

Die Umfrage zeigt, dass die Kontaktaufnahme zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattfindet: teils bereits nach der Mitteilung der Schwangerschaft, teils nach der Geburt des Kindes, am Ende des ersten Lebensjahres oder aber bis sechs Monate vor Ablauf der dreijährigen Freistellungszeit.

Einige Jobcenter bewerten diese Angebote zur Kontaktherstellung und Erstberatung als wichtig und wirksam. Sie betonen das positive Feedback der Erziehenden auf die Kontaktaufnahme und die überlieferten Informationen, die von den Kund*innen als hilfreich wahrgenommen würden. Es wird berichtet, dass derartige Angebote, wenn sie während der Freistellungsphase wiederholt gemacht werden, auch der Feststellung sich im Verlauf verändernder oder entwickelnder Beratungs- und Förderbedarfe dienen. So haben einige der Anschreibeaktionen einen seriellen Charakter und werden zu verschiedenen Zeitpunkten durchgeführt, sind also nicht nur als Kontaktaufnahme, sondern ebenso als Kontakthalten zu verstehen.

Zahlreiche Jobcenter bewerten ihre Bemühungen jedoch als wenig erfolgreich. Sie unterstreichen den oft durch die BCA allein geschulterten Aufwand, der teils geringe Resonanz seitens der Erziehenden findet, gerade wenn etwa im Rahmen von Anschreibeaktionen um eine Rückmeldung gebeten wird. Teilweise wird berichtet, dass die Kontaktaufnahme des Jobcenters von den Erziehenden als Störung wahrgenommen werde. Die Erfahrungen einiger Jobcenter mit den Kontaktaufnahmen verdeutlichen ambivalenten Reaktionen innerhalb der Zielgruppe:

Teils [ist die Erfahrung] positiv, weil Kund*innen sich nicht vergessen fühlen. Teils negativ, weil Kund*innen der Meinung waren, dass sie in der 3-jährigen sogenannten Elternzeit vom Jobcenter „in Ruhe gelassen werden müssen“. (Jobcenter, Stadt)

Gerade letztere Beobachtung seitens des Jobcenters ist aufschlussreich. Offensichtlich scheint bei manchen Erziehenden von Kleinkindern Unklarheit bezüglich der Regelungen des § 10 SGB II zu bestehen. Diese sehen zwar für die betroffenen Leistungsberechtigten die Freistellung von den Pflichten der Erwerbsaufnahme und Maßnahmeteilnahme vor, entbinden die Jobcenter aber nicht davon, Beratungs- und Unterstützungsleistungen auch für diese Zielgruppe anzubieten (Fachstelle SGB II 2020). Von daher mögen die Kontaktaufnahmen des Jobcenters in derartigen Fällen zwar zunächst auf Ablehnung stoßen, könnten mittelbar jedoch eine Erinnerungsfunktion entfalten.

4.2 Allgemeine zielgruppenspezifische Informationsangebote (Stufe 2)

Bei den allgemeinen zielgruppenspezifischen Informationsangeboten handelt es sich meistens um einmalige Gruppen-Informationsveranstaltungen zu Themen wie Unterstützungsangebote während der Erziehungszeit, dem beruflichen Wiedereinstieg oder der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Häufig genannt wird in der Umfrage auch das Format Elterncafé, bei dem Informationsübermittlung und Kennenlernen anderer Erziehender gleichermaßen im Vordergrund stehen.

Die Erfahrungen der Jobcenter mit diesen Angeboten sind unterschiedlich. Zahlreiche Jobcenter berichten, dass die Angebote gut angenommen würden. Das folgende Zitat fasst die vielfältigen positiven Erfahrungen eines Jobcenters zusammen:

Überwiegend positive Erfahrungen, da freiwillige Teilnahmemöglichkeit. Kinder dürfen mitgebracht werden. Lockere Gesprächsatmosphäre hilft negatives Image des Jobcenters zu überwinden und führt dazu, dass Hemmungen abgebaut werden (KundInnen trauen sich Fragen zu stellen). Auch "externe Räumlichkeiten" unterstützen schnellere Vertrauensbildung. Nicht zu unterschätzen die positive Wirkung der gruppendynamischen Prozesse. (Jobcenter, Stadt)

Hier wird vor allem die Entformalisierung der Rahmenbedingungen als Erfolgsfaktor hervorgehoben. Die Freiwilligkeit der Teilnahme bedingt, dass das Angebot von solchen Interessent*innen in Anspruch genommen wird, die neugierig und motiviert sind. Die konkrete Ausgestaltung des Angebots spielt dabei eine große Rolle. Durch die Möglichkeit, Kinder mitzunehmen wird der Konflikt zwischen Teilnahme und Sorgeverpflichtungen aufgehoben, der Veranstaltungsort lässt die Veranstaltung als weniger *amtlich* erscheinen und das Format der Gruppenveranstaltung verdeutlicht den Teilnehmenden, dass sie kein Einzelschicksal darstellen, sondern vor der Bewältigung ähnlicher Probleme stehen wie andere Teilnehmende.

Auch erleichtern derartige Informationsveranstaltungen eine Vermittlung von Erziehenden zu wichtigen Netzwerkpartnern (z. B. Frühe Hilfen). Aus Jobcenter-Sicht würden Jobcenter so „anders wahrgenommen“, „nämlich als Infogeber“ (Jobcenter, Stadt), der in unterstützender Absicht Hilfestellungen bietet und die Vorteilsübersetzung für Erziehende im Blick hat. So sehen einige Jobcenter in den Regelungen des § 10 SGB II auch eine Chance, die eigene Rolle als sozialer Dienstleister stärker zu betonen und Imagepflege bei der Zielgruppe zu betreiben.

Das Prinzip der freiwilligen Teilnahme an Informationsangeboten birgt jedoch neben den beschriebenen Vorteilen – Akzeptanz und Motivation bei den Teilnehmenden zu generieren – das Risiko einer selektiven Partizipation. Erreicht werden eben nur jene, die interessiert sind und teilnehmen können; andere bleiben außen vor. Daher verweisen manche Jobcenter darauf, dass sie Informationsangebote verpflichtend – als „Einladung mit Rechtsfolgen“ (Jobcenter, Land) – gestalten, um die Zielgruppe möglichst vollständig einzubeziehen und deren Teilnahme sicherzustellen. Im Blick haben sie dabei unter anderem solche Erziehenden, welche aufgrund ihrer familiären Verhältnisse sukzessive Freistellungsphasen in Anspruch nehmen können, selbst wenn entsprechende Einladungen bei einigen Betroffenen auf Unverständnis stoßen:

Eltern mit längerer Elternzeit (da mehrere Kinder im Abstand von 3 Jahren) waren zum Teil verärgert, dass das Jobcenter sie zu Informationsveranstaltungen eingeladen hat [...]. (Jobcenter, Land)

Durchführung und Inanspruchnahme von zielgruppenbezogenen Informations- und Orientierungsangeboten werden, so wird berichtet, teilweise auch durch Faktoren erschwert, die jenseits von Fragen geeigneter Ansprache und Motivationsstrategien liegen. Dazu zählen etwa die schlechte Erreichbarkeit mancher Jobcenter wegen unzureichenden öffentlichen Nahverkehrs, fehlende Räumlichkeiten für die Durchführung von Gruppenveranstaltungen und fehlende veranstaltungsbegleitende Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Die Anwesenheit (vieler) Kleinkinder in den Informationsveranstaltungen und der damit einhergehende oftmals hohe Lärmpegel erschwere die Vermittlung von Inhalten und führe auch zu Konzentrationsschwierigkeiten bei den teilnehmenden Eltern.

4.3 Individuelle Orientierungs- und Motivationsangebote (Stufe 3)

Bei den individuellen Orientierungs- und Motivationsangeboten handelt es sich in den meisten Fällen um Beratungsangebote der BCA oder normale Beratungsgespräche der Integrationsfachkräfte. Diese finden teilweise alle sechs Monate statt, teilweise bedarfsbezogen. Bei 23 Prozent der Angebote auf dieser Stufe handelt es sich nicht um In-House-Angebote, sondern um Maßnahmen bei Trägern, die auch individualisierte und themenspezifische Beratungsangebote in Form von Einzel- und Gruppencoachings umfassen.

Eine kontinuierliche Beratung für Erziehende mit Kleinkind wird von den Jobcentern aus unterschiedlichen Gründen als wichtig angesehen. Der von einigen Jobcentern beschriebene hohe Bedarf an beruflicher Orientierung deutet darauf hin, dass die Freistellungszeit für viele Erziehende keine Pause in einer ansonsten stabilen Erwerbshistorie ist, sondern es vielmehr darum geht, berufliche Perspektiven überhaupt erst zu entwickeln. Exemplarisch betont ein Jobcenter den Nutzen von Beratungsgesprächen dabei im gemeinsamen Zusammenwirken von Beratern und Erziehenden bei der Perspektiventwicklung:

[A]uch das offene Reden über gesammelte Erfahrungen und Interessen [kann gut unterstützen]. (Jobcenter, Land).

Im Sinne der hier vorgeschlagenen Stufenlogik wird individuelle Beratung als „eine Hinführung zu Qualifizierung insgesamt bereits zu § 10 Zeiten“ (Jobcenter, Stadt) beschrieben, die

Erziehende dazu motivieren kann, „auch vor Ablauf der 3 Jahre aktiv zu werden“ (Jobcenter, Stadt).

Bezogen auf individuelle Beratungsangebote im Jobcenter werden in der Umfrage eine Reihe von limitierenden Faktoren genannt. Einige Jobcenter beschreiben, dass interne Kapazitätsengpässe einer kontinuierlichen Beratung und Betreuung von Erziehenden entgegenstünden. So betont eine BCA:

Kund*innengruppe „fällt leicht mal hinten runter“, wenn die Arbeitsdichte im Bereich Markt und Integration hoch ist. (Jobcenter, Land)

Andere sehen das Problem letztlich in der Rechtslage begründet, die für Integrationsfachkräfte wenig Anreize setzt, nach § 10 SGB II freigestellte Erziehende zu beraten:

Problematisch zeigt sich eher, dass die Integrationsfachkräfte § 10 Kundinnen eher wenig fördern, was sicherlich in der gesetzlichen Nichtaktivierung begründet liegt. (Jobcenter, Stadt)

Wieder andere verweisen zwar auf bestehende Fachkonzepte im Kontext von § 10 SGB II oder Standards einer gendersensiblen Beratung, die besonders in der Arbeit mit der überwiegend weiblichen Zielgruppe relevant ist. Diese würden aber „noch nicht von allen gelebt“ (Jobcenter, Stadt) bzw. „müssten noch stärker etabliert werden“ (Jobcenter, Land).

Zudem wird, ähnlich wie bei den Gruppenangeboten auf Stufe 2, auch hier von strukturellen Hürden berichtet, welche die Inanspruchnahme der Angebote erschweren. Häufig genannt werden fehlende Kinderbetreuungsmöglichkeiten sowie ungünstige Versorgung mit öffentlichem Nahverkehr im ländlichen Raum.

4.4 Stabilisierung von Lebenslagen (Stufe 4)

Der thematische Fokus der auf Stabilisierung ausgerichteten Angebote ist breit und reicht weit über unmittelbar arbeitsmarktbezogene Themen hinaus. Genannt wurden in der Umfrage etwa die im weiteren Sinne für die Alltagsstrukturierung hilfreichen Themen Erziehung und Bildung, Gesundheit und Erste Hilfe beim Säugling/Kleinkind, Finanzen, Mediennutzung und Freizeitgestaltung, sowie Informationen zu Fördermöglichkeiten wie dem Bildungs- und Teilhabepaket oder auch die Begleitung bei der Kitaplatzsuche oder bei Behördengängen. Oft stehen bei diesen Angeboten ganz konkrete alltagsrelevante Aspekte im Vordergrund, beispielsweise der Umgang mit Überlastungsgefühlen („Wenn es zu viel wird – Tipps“, Jobcenter Stadt) oder leistungsrechtliche Fragen der (Rück)Erstattung von Gesundheits- bzw. Krankheitsaufwendungen durch Krankenkassen.

Angesichts der Heterogenität der Adressat*innen richten sich einige dieser Angebote an Leistungsbeziehende mit besonderen Problemlagen bzw. Förderbedarfe innerhalb der Zielgruppe. Angebote speziell für Erziehende mit Fluchthintergrund etwa zielen verstärkt auf Deutschunterricht für Erziehende, Integration und Netzwerkbildung ab. Angebote speziell für alleinerziehende, junge Mütter streben etwa eine „nachhaltige Stabilisierung der Beziehung

zwischen Mutter und Kind [an] mit dem Fernziel einer Ausbildungsaufnahme“ (Jobcenter, Metropole).

Knapp 40 Prozent der Angebote auf Stufe 4 – und damit ein deutlich höherer Anteil als bei Angeboten auf den Stufen 1 bis 3 – werden von externen Trägern durchgeführt. Die Angebote werden zumeist regelmäßig und im Rahmen unterschiedlicher Formate durchgeführt, wie etwa Eltern-Kind-Gruppen, offene Treffs für Mütter, als Einzel-, Gruppen- und Familiencoachings oder als Integrations- und Sprachkurse mit fester Zusammensetzung.

Im Vergleich zu Angeboten mit anderen Zielsetzungen fällt auf, dass Angebote auf Stufe 4 nicht nur Mütter adressieren, sondern auch (nicht freigestellte) Partner mit einbeziehen, etwa im Rahmen von Familiencoachings, die sich an die gesamte Bedarfsgemeinschaft richten. Zumeist beinhalten diese Angebote auch die Möglichkeit einer veranstaltungsbegleitenden Kinderbetreuung, was aus Sicht der Jobcenter die Teilnahmeschwelle deutlich senkt. Gerade bei Formaten, die eine kontinuierliche, mehrmalige Teilnahme vorsehen, wirkt sich das Angebot einer veranstaltungsbegleitenden Kinderbetreuung auch positiv auf eine konzentrierte und kontinuierliche Teilnahme aus.

Jobcenter berichten insgesamt von vielen positiven Erfahrungen mit Angeboten zur Stabilisierung von Lebenslagen. Oft wird das große Interesse von Seiten der Erziehenden betont. Manchmal muss jedoch erst eine Hemmschwelle überwunden werden, wie dieses Jobcenter beschreibt:

Schwierig Teilnehmende zu überzeugen zum ersten Termin zu kommen – sind sie mal dort, bleiben fast alle den ganzen Kurs. (Jobcenter, Stadt)

Hohe Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft wurde insbesondere bei solchen Angebotsformaten berichtet, welche den Teilnehmenden einen aktiven Mitgestaltungsspielraum eröffnen:

Positiv wurde das „Mitbestimmungsrecht“ der Frauen für die Inhalte des jeweils folgenden Workshops durch sie wahrgenommen. (Jobcenter, Stadt)

Viele der Jobcenter stellen die positiven Effekte von regelmäßigen Treffen in Kleingruppen heraus, die dazu beitragen, eine oftmals zu beobachtende Verinselung der mit Sorgearbeit besonders belasteten jungen Erziehenden, in der Regel Mütter, zu überwinden („Es entstehen Netzwerke/Freundschaften.“ Jobcenter, Land). Wie aus der Forschung bekannt ist, kann sich der Zugang zu Netzwerken positiv auf das Selbstwertgefühl auswirken, soziale Teilhabe verbessern und auch Verbindungen zur Arbeitswelt schaffen (u. a. Hirsland/Kerschbaumer 2023).

Neben den vielen berichteten positiven Erfahrungen mit dieser Art von Angeboten gibt es auch Hinweise darauf, dass sich diese förderlichen Effekte der Angebotsteilnahme nicht immer selbstläuferisch einstellen. Aufgrund der multiplen Belastungslagen und der rasch wechselnden Anforderungen, die gerade in den ersten Lebensjahren eines Kindes an Erziehende gestellt werden, kommt es öfter zu Motivationsschwankungen bei den Teilnehmenden. Das Erzeugen von Motivation stellt sich somit nicht als einmalige Aufgabe zu Beginn einer Maßnahme dar, sondern muss bei länger andauernden Unterstützungsangeboten oft durch kontinuierliche Bemühungen

aufrechterhalten werden. Ein Jobcenter, das sich mit einem Angebot speziell an junge Mütter richtet, fasst dies folgendermaßen zusammen:

Lebenssituation der Frauen ist sehr störanfällig, daher brauchen Erfolge Zeit, Motivation der Frauen ist schwankend. (Jobcenter, Stadt)

Bei der Konzeption von auf Stabilisierung der Lebenssituation und „Empowerment“ (Jobcenter, Stadt) gerichteten Angebote zeigen sich einige Jobcenter ausgesprochen einfallsreich und kreativ. Das birgt auch das Risiko, Bedürfnisse, Bedarfe und Interessen der Zielgruppe fehlzuadressieren, wie sich in selten berichteten Fällen zeigt. Beispielsweise berichtet ein Jobcenter mit einem zielgruppenspezifischen Fitness-Angebot, dass bei den Erziehenden „andere Prioritäten“ vorlägen und das Angebot „nur vereinzelt“ angenommen würde (Jobcenter, Land).

Auch bei den Angeboten dieser Stufe bestehen strukturelle Hürden, welche die Inanspruchnahme derartiger Angebote erschweren und Jobcenter auch davon abhalten könnten, solche zu konzipieren und ins Angebotsportfolio zu übernehmen. Besonders fehlende Kita-Plätze werden in diesem Kontext genannt. Gerade Angebote, bei denen es um die Begleitung bei der Suche nach einem Betreuungsplatz geht, erwiesen sich als wenig wirksam, etwa wenn „bis zu 1000 Kinder auf einer Warteliste“ stünden (Jobcenter, Stadt).

Schließlich wird auch auf Bedenken bei Trägern verwiesen, sich bei Angeboten zur Stabilisierung von Lebenslagen zu stark in das Feld sonstiger institutionell zuständiger Akteure wie der Familienhilfe zu begeben. Ein Jobcenter berichtet, dass derartige Bedenken jedoch „in engen Kontakten langsam abgebaut werden konnten“ (Jobcenter, Land).

4.5 Erhöhung von Beschäftigungsfähigkeit: allgemeine und fachliche Voraussetzungen (Stufe 5 und 6)

Aufgrund der geringen Anzahl berichteter Angebote auf Stufe 6 (siehe Abbildung 4 in Kapitel 3.2) werden diese zusammen mit Angeboten der Stufe 5 besprochen, zumal beide Typen einige strukturelle Gemeinsamkeiten haben. Angebote dieser Stufen zielen auf eine Verbesserung der Chancen für einen gelingenden (Wieder)Einstieg in den Arbeitsmarkt, setzen ein hohes Maß an Mitwirkungsbereitschaft der Teilnehmenden voraus und weisen einen hohen Zukunftsbezug auf.

Bei den Angeboten, die auf die Schaffung allgemeiner Voraussetzungen zur Erhöhung der Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtet sind, handelt es sich u. a. um Workshops zum Thema Wiedereinstieg, Förderung eines positiven Lern- und Arbeitsverhaltens, Bewerbungstrainings, aber auch der Führerscheinförderung von Erziehenden und (fortgeschrittene) Deutschkurse. Die wenigen Angebote zur Schaffung fachlicher Voraussetzungen für die Erhöhung von Beschäftigungsfähigkeit umfassen neben der Unterstützung von nachholenden Schulabschlüssen die Begleitung von Teilzeitpraktika und die Vorbereitung einer möglichst frühzeitigen Arbeitsaufnahme.

Die meisten dieser übergangsvorbereitenden Angebote finden regelmäßig statt und stellen mittlere bis hohe zeitliche Anforderungen an die Teilnehmenden. Einige der Angebote sind so konzipiert, dass eine Teilnahme erst gegen Ende der Freistellungszeit erfolgen soll.

Bei diesen übergangsvorbereitenden Angeboten berichten die Jobcenter mehrheitlich von einer guten Annahme durch Erziehende – vor allem dann, wenn angebotsbegleitende Kinderbetreuung sichergestellt ist. So wird einerseits von „reger[r] Teilnahme“ und hoher „Zuverlässigkeit“ der Teilnehmenden (Jobcenter, Stadt) berichtet; andererseits aber auch von Kapazitätsengpässen, da Träger trotz hohem Interesse von Erziehenden zu wenig Kursplätze anböten und auch eine angebotsbegleitende Kinderbetreuung nicht immer sichergestellt sei. Auch trügen Online-Formate kaum zur Lösung des Problems fehlender Betreuungsmöglichkeiten bei:

Durch die Anwesenheit der Kinder ist die Online-Beschulung oft erschwert. (Jobcenter, Land)

Zudem betonen manche Jobcenter im ländlichen Raum den mit derartigen Angeboten verbundenen Mehraufwand, gerade wenn Zugangsmöglichkeiten für möglichst viele der potenziellen Adressat*innen geschaffen werden sollen. Hier wurde berichtet, dass Mobilitätseinschränkungen dadurch begegnet wurde, Angebote an mehreren Standorten parallel durchzuführen.

Einige Jobcenter berichten davon, dass Erziehende u. a. aufgrund von Motivationschwankungen nicht immer bis zum Ende einer Maßnahme teilgenommen hätten. Dies deutet auf eine weitere Schwierigkeit in der zielgruppenspezifischen Arbeit hin. So können Erziehende mit Kind unter drei Jahren einer Maßnahmeteilnahme zunächst zustimmen, sich aber jederzeit wieder auf § 10 SGB II berufen und die Maßnahme daher ohne Nennung von Gründen und ohne Rechtsfolgen abbrechen. Jedoch berichten Jobcenter, dass bei Erziehenden oftmals Unsicherheit bezüglich der Folgen einer Maßnahmeteilnahme bzw. eines eventuellen Abbruchs bestünde. Dies könne dazu führen, das Erziehende auch aus Unkenntnis der Rechtslage einer Teilnahme erst gar nicht zustimmen – ein weiterer Aspekt, der die Notwendigkeit einer guten, auch rechtlichen Aufklärungsarbeit (d. h. von Angeboten auf den Stufen 1 und 2) unterstreicht:

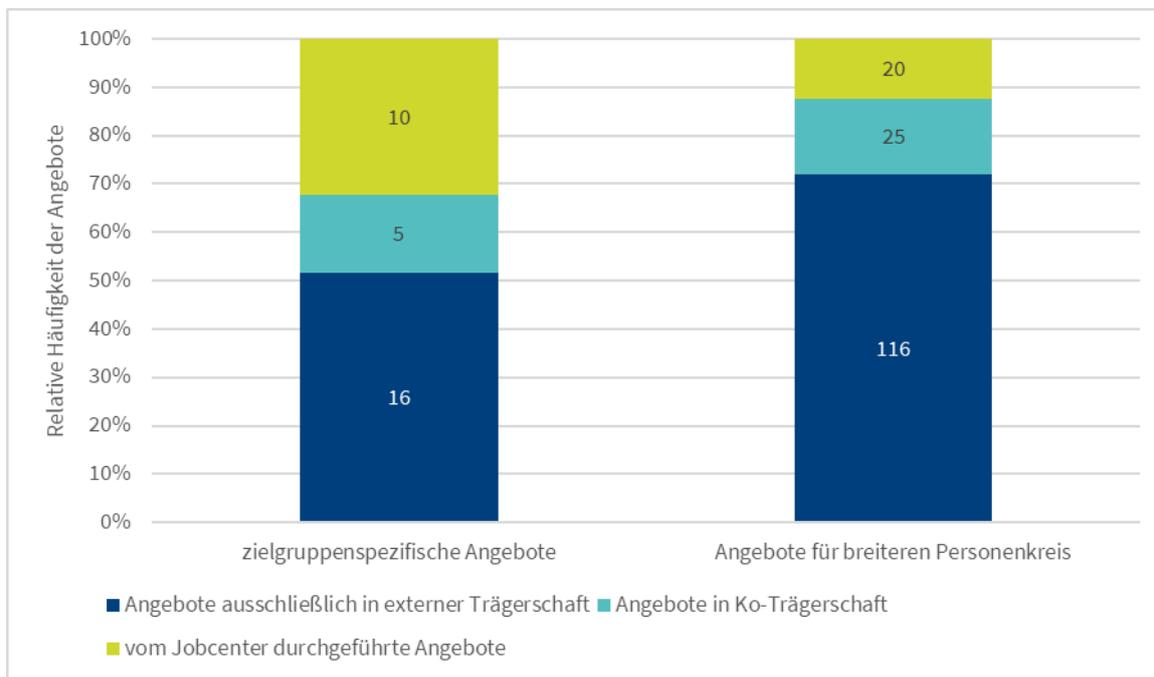
Eine Unterbrechung von § 10 II SGB II für aktivierende Maßnahmen ist immer möglich, jedoch wird das in der Praxis kaum genutzt und die Eltern haben Angst, dass ihnen hinterher der § 10 SGB II ganz verloren geht und verzichten auf Aktivierung. (Jobcenter, Metropole)

Wie uns in einem informellen Gespräch mitgeteilt wurde, wird die Möglichkeit von Maßnahmeabbrüchen von Jobcentern als Problem gesehen. Es könnte deren Motivation beeinträchtigen, entsprechende, meist kostenintensive Maßnahmen überhaupt aufzusetzen und anzubieten. Im Kontext vorhandener und begrenzter Budgets folgt das Handeln der Jobcenter auch einer Investivlogik bei der Bewirtschaftung von Mitteln. Gerade teuer eingekaufte, meist in Trägerregie durchgeführte, längerfristige Maßnahmen speziell für Erziehende mit Kleinkind können für Jobcenter daher risikobehaftet sein.

So mag es wenig verwundern, dass in der Umfrage sowohl zahlenmäßig als auch anteilig deutlich weniger solcher übergangsrelevanter Angebote (Stufen 5 und 6 des Stufenmodells) berichtet wurden, die sich explizit an Erziehende mit Kleinkindern richten und in Trägerschaft durchgeführt werden. Häufiger sind derartige Angebote in Trägerschaft für einen breiteren Personenkreis (beispielsweise alle Erziehenden). Diese stehen zwar auch Eltern mit Kleinkind

prinzipiell offen, sind aber nicht speziell auf diese Zielgruppe und ihre besonderen Umstände (etwa in Bezug auf Kinderbetreuungsmöglichkeiten) zugeschnitten sind (siehe Abbildung 7).

Abbildung 7: Angebote der Stufen 5 und 6 nach Adressat*innen und Trägerschaft, n = 192



Quelle: Jobcenter-Umfrage „Angebote für Eltern mit Kleinkind“. © IAB

Mit Blick auf die angesprochene Investivlogik dürften Maßnahmen, die sich an einen erweiterten Personenkreis richten, z. B. aufgrund geringerer Abbruchraten, für Jobcenter berechenbarer sein. Denn hier können Jobcenter zumindest hinsichtlich Erziehender mit größeren Kindern mit einer klaren Aktivierungsperspektive agieren und die Maßnahmeteilnahme verpflichtend gestalten.

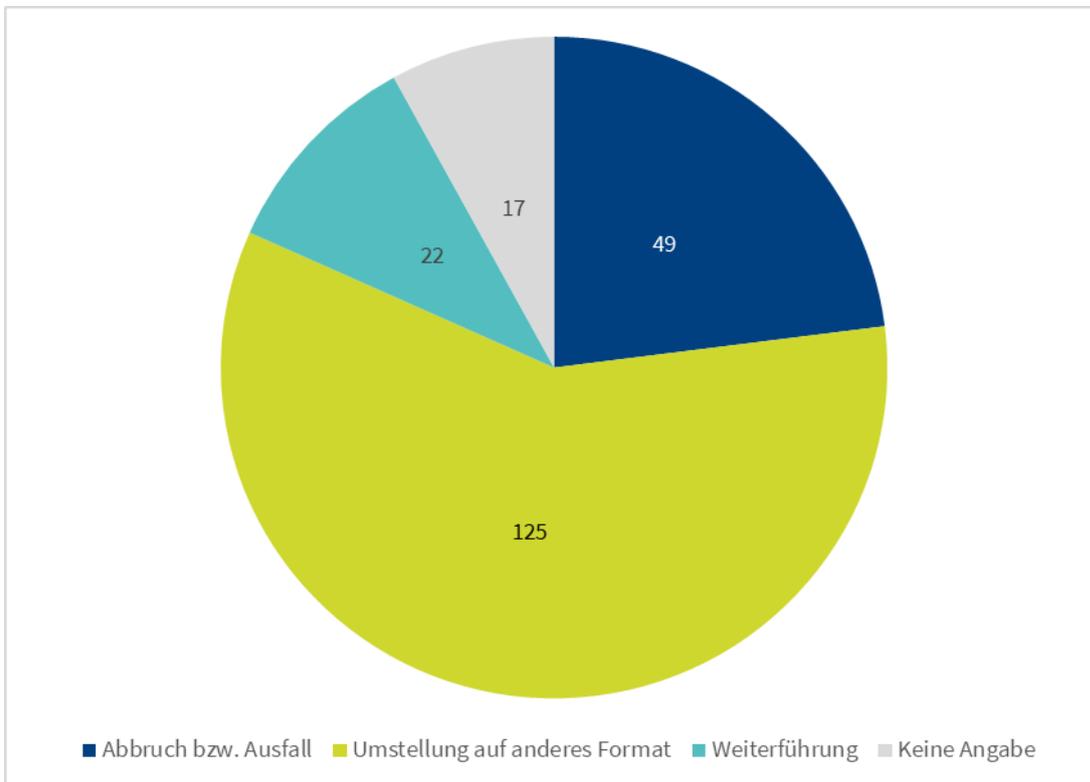
4.6 Exkurs: Beratung und Betreuung von Erziehenden während der Covid-19 Pandemie

Die Covid-19 Pandemie hat die Arbeit der Bundesagentur für Arbeit in mehrfacher Hinsicht vor große Herausforderungen gestellt. Lockdowns führten zur Einstellung des Präsenzbetriebes in Jobcentern und Arbeitsagenturen. Persönliche Beratung von Leistungsbeziehenden fand bis April 2021 nur in Notfällen statt. Auch die priorisierte Bearbeitung des Kurzarbeitergeldes und die Umsetzung des vereinfachten Zugangs zur Grundsicherung führten zu temporären inner-organisationalen Umstrukturierungen mit Auswirkungen für die Beratungsarbeit (Beckmann et al. 2021, Bundesagentur für Arbeit 2022). Darüber hinaus haben während der Pandemie Belastungslagen – und damit Unterstützungsbedarfe – von Familien in der Grundsicherung deutlich zugenommen (Renner et al. 2023).

Zum Zeitpunkt der Umfrage, die im Sommer 2021 durchgeführt wurde, arbeitete die Bundesagentur für Arbeit wieder im „neuen Regelbetrieb“ (Bundesagentur für Arbeit 2022), so dass persönliche Beratung in Kopräsenz unter Einhaltung hygienischer Standards wieder

stattfinden konnte. Vermutlich standen die teilnehmenden Jobcenter zu diesem Zeitpunkt noch stark unter dem Eindruck der Pandemie. In der Umfrage wurden sie daher explizit nach den pandemiebedingten Auswirkungen auf die Beratungs- und Förderangebote für Erziehende mit Kleinkind(ern) (n= 213) gefragt. Abbildung 8 fasst die Ergebnisse zusammen:

Abbildung 8: Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf zielgruppenspezifische Angebote, n = 213



Quelle: Jobcenter-Umfrage „Angebote für Eltern mit Kleinkind“. © IAB

Wie die Abbildung zeigt, sind 49 Angebote (23 Prozent) für Leistungsbeziehende mit Kleinkind aufgrund der Pandemie ausgefallen oder abgebrochen worden. Ausfälle wurden besonders von ländlichen Jobcentern berichtet. Bei 125 Angeboten (59 Prozent) wurde der Durchführungsmodus umgestellt, und zwar meist auf telefonische Kommunikation, seltener auf schriftliche oder digitale Kommunikation, oder alternative Formate, wie Beratungsgespräche im Freien (walk and talk). Von derartigen Umstellungen im Durchführungsmodus berichten vor allem Jobcenter im städtischen Raum, etwas seltener Metropol-Jobcenter und deutlich seltener ländliche Jobcenter. 22 Angebote (10 Prozent) wurden unverändert fortgeführt, darunter Angebote, die während der Pandemie erst konzipiert wurden und dementsprechend keine Begegnungen in räumlicher Präsenz vorsahen. Bei den restlichen 17 zielgruppenspezifischen Angeboten (8 Prozent) wurden in der Umfrage keine Angaben zu etwaigen pandemiebedingten Auswirkungen gemacht.

Je nach konzeptioneller Ausrichtung der Angebote haben sich unterschiedliche pandemiebedingten Auswirkungen auf die Durchführung bzw. Durchführbarkeit ergeben. So blieb die Kontaktaufnahme (Angebote auf Stufe 1), die meist schriftlich oder telefonisch stattfindet, weitgehend unberührt von der Pandemie. Gruppenspezifische Informationsangebote

(Stufe 2) hingegen mussten aufgrund der Kontaktbeschränkungen besonders häufig ausfallen. Einzelne Jobcenter stellten Gruppen-Infoveranstaltungen auf telefonische Einzelgespräche um und bewerteten dies als „effektiver, aber sehr zeitaufwendig“ (Jobcenter, Stadt).

Individuelle Orientierungs- und Motivationsangebote (Stufe 3) wurden zumeist umgestellt auf telefonische oder Video-Kommunikation, vereinzelt auf Beratungsgespräche im Freien. Die Nachteile des Wegfalls eines Kontakts in räumlicher Präsenz wurden vielfach herausgestellt:

Die persönliche Bindung litt auch stark unter dem Kontaktverbot.
(Jobcenter, Stadt)

Die Kommunikation erfolgte telefonisch und dadurch weniger intensiv.
(Jobcenter, Land)

Die Corona-Pandemie hat einmal mehr gezeigt, dass unsere Arbeit von der Präsenz lebt. (Jobcenter, Land)

Diese Einschätzungen zur Bedeutung persönlicher Beratung in räumlicher Präsenz sowie zur Schwierigkeit diese zu ersetzen, werden ergänzt durch das in der Umfrage wiederkehrende Argument der verschlechterten Erreichbarkeit von Erziehenden mit Kleinkindern während der Pandemie. Dabei geht es einerseits um telefonische Erreichbarkeit, d. h. das bloße Zustandekommen eines Kontaktierungsversuchs:

Teilweise gab es während der Corona-Pandemie Schwierigkeiten, die Kund*innen telefonisch zu erreichen, da die Beratungen nur noch telefonisch stattfinden können. Es mussten teilweise schriftliche Einladungen zur Telefonberatung verschickt werden. Eine persönliche Beratung [in räumlicher Präsenz] ist in vielen Fällen weitaus zielführender. (Jobcenter, Stadt)

Andererseits wurde auch thematisiert, dass die Angebote und Anliegen der Jobcenter auf geringere Resonanz stießen. Das Leben unter den Bedingungen von Lockdowns und Kontaktbeschränkungen führte aus Sicht der Jobcenter zu einer Veränderung der Relevanzen bei Kund*innen, wodurch die zusammen mit den Jobcentern bearbeiteten Themen und Aufgaben in den Hintergrund rückten:

Während der Pandemiezeit hat sich der Fokus noch stärker auf den „Nestbau“ verlagert [...] Die „Elternzeit“ bot subjektiv für die Lebensplanung den Raum, den Fokus auf „Familie“ zu legen und die Suche nach einem Krippenplatz auf eine erwartete „normale Zeit“ zu verschieben. (Jobcenter, Stadt)

Darüber hinaus berichteten Jobcenter, insbesondere in Zusammenhang mit Angeboten zur Stabilisierung von Lebenslagen (Stufe 4), mehrfach von einer erhöhten psychosozialen Belastung der Erziehenden, unter anderem durch soziale Isolation, und dort, wo auch größere Kinder zur Bedarfsgemeinschaft gehörten, durch den Wegfall von Kinderbetreuung oder Homeschooling. Beschrieben wurden „schwere Belastungen“ (Jobcenter, Stadt) und

„Überforderungssituationen“ (Jobcenter, Land), die sich auch negativ auf die Teilnahme an Online-Angeboten oder telefonischen Beratungen auswirkten. Es wurden aber auch gegenteilige Reaktionen von Erziehenden berichtet, welche gerade unter den Bedingungen pandemiebedingter Isolation erfreut waren, nicht in Vergessenheit geraten zu sein:

[...] oft aber auch Dankbarkeit für jeden kleinen Kontakt, Anruf, etc.
(Jobcenter, Land)

Angebote auf den Stufen 5 und 6, bei denen es konkret um die Vorbereitung auf den Eintritt in den Arbeitsmarkt geht, wurden als Reaktion auf die pandemiebedingten Einschränkungen auf digitale Modi wie Online-Trainings bzw. Coachings umgestellt und sahen sich mit neuen Problemen konfrontiert. Einschränkungen der Durchführbarkeit wurden vor allem hinsichtlich technischer Aspekte dieser Umstellungen berichtet. Probleme resultierten hier aus einer seitens der Teilnehmenden unzureichenden technischen Ausstattung wie nicht vorhandene bzw. geeignete Hardware, unzureichendes Datenvolumen (Leistungsbeziehende können sich oft keine Flatrates leisten) oder fehlende Digitalkompetenzen. Auch das Fehlen geeigneter häuslicher Räumlichkeiten, meist auch in Zusammenhang mit fehlender Kinderbetreuung während der Online-Termine, stand einer Teilnahme vielfach im Wege.

Insbesondere bei Angeboten verschiedener Stufen, die sich speziell an Menschen mit Migrationshintergrund richteten, wurde durch das Entfallen von face-to-face Begegnungen auch von verstärkten Problemen mit der sprachlichen Verständigung berichtet:

Umstellung auf elektronische Kommunikation ergab bei Teilnehmerinnen mit ausbaufähigen Deutsch-Kenntnissen des Öfteren Schwierigkeiten.
(Jobcenter, Stadt)

Auch nach dem offiziellen Ende der Covid-19-Pandemie und einer Normalisierung der Beratungsarbeit sind die Ergebnisse der Umfrage zu den Auswirkungen der Pandemie in mehrfacher Hinsicht relevant. Erstens dürfte sich aus einer Kohortenperspektive eine pandemiebedingte Betreuungslücke ergeben haben. Gerade in ländlichen Regionen sind Angebote ausgefallen, vielfach sind Kontakte abgebrochen. Es wird zu prüfen sein, ob und wie sich dies auf weitere Lebens- und Erwerbsverläufe von Erziehenden auswirkt, die während des Pandemiezeitraums kleine Kinder zu betreuen hatten.

Zweitens deuten die unterschiedlichen Berichte der Jobcenter an, dass deren Kapazität zur Anpassung an Krisensituationen ungleich verteilt ist. Agilität als eine Krisenreaktion (Eckhard et al. 2021) ist in unserer Umfrage vor allem bei Jobcentern in Städten und Metropolen sichtbar, die ihre Angebote deutlich häufiger an die neuen Rahmenbedingungen anpassten und seltener aussetzten als Jobcenter im ländlichen Raum.

Drittens verdeutlichen die Umfrageergebnisse mit Blick auf das hier untersuchte Feld die Grenzen des digitalen Staats, in den aktuell viele Hoffnungen gesetzt werden (u. a. Bundesregierung 2021). Die Umfrage zeigt, dass eine Ausweitung oder Umstellung der Beratungs- und Förderarbeit auf digitale Interaktionsmodi voraussetzungsvoll ist: Insbesondere mit Blick auf Leistungsbeziehende stellt sich die Frage nach einer ausreichenden technischen Infrastruktur (Endgeräte, Datenvolumen), die für diese Gruppe stets auch eine Frage der damit

einhergehenden Kostenbelastung ist. Ebenso verweisen die Berichte der Jobcenter auf Einschränkungen durch das Fehlen eines adäquaten häuslichen Umfelds (bspw. ein ungestörter Raum, Kinderbetreuung), gerade bei der Wahrnehmung solcher Angebote, die kontinuierlich höhere Aufmerksamkeit erfordern. Und nicht zuletzt stellt die Teilnahme bzw. Teilhabe an digitalisierten Angeboten auch spezifische Anforderungen an die jeweilige Digitalkompetenz, an das technische und den digitalisierten Kommunikationsmodi angepasste Know-how. Die persönliche, in räumlicher Präsenz stattfindende Interaktion mit Erziehenden scheint, so zeigen Berichte der Jobcenter deutlich, nur schwer ersetzbar.

4.7 Chancen und Grenzen zielgruppenspezifischer Arbeit

Aus den Bewertungen der Jobcenter, insbesondere derer mit einem mehrstufigen Angebotsrepertoire für Erziehende mit Kleinkind, lassen sich eine Reihe von Chancen, Gelingensbedingungen und Herausforderungen der zielgruppenspezifischen Arbeit ableiten.

4.7.1 Freiwilligkeit als Chance

Ein durchgängig zentrales Thema in der Bewertung zielgruppenspezifischer Angebote durch die Jobcenter ist die durch § 10 SGB II begründete de facto Freiwilligkeit einer Teilnahme an Angeboten und Maßnahmen. Einige Jobcenter sehen in dieser Freiwilligkeit ein Problem – oft verbunden mit einer generellen Kritik an der geltenden Rechtslage. So kann sich die in diesem Zusammenhang bestehende Ungewissheit, ob sich der Aufwand zur Planung und Implementierung von zielgruppenspezifischen Angeboten letztlich lohnen wird, negativ auch auf die Motivation der Vermittlungsfachkräfte selbst auswirken:

Fehlende Akzeptanz bei den Vermittlungsfachkräften, da § 10 für drei Jahre einfacher ist, als Kundinnen oder Kunden zu einer freiwilligen Maßnahme zu bewegen. Da ist § 10 hinsichtlich der freiwilligen Kundenbereitschaft ein großes Problem. (Jobcenter, Land)

Andere Jobcenter hingegen sehen in der auf Freiwilligkeit beruhenden Teilnahme an ihren Angeboten den Schlüssel für eine gelungene Zusammenarbeit:

Transparenz und Freiwilligkeit stehen vorn an, um die Zielgruppe zu erreichen. Eine wertschätzende Haltung gegenüber der Entscheidung der Eltern ist Grundlage für eine positive Zusammenarbeit. (Jobcenter, Metropole)

Grundsätzlich betonen die meisten der Jobcenter mit Förderketten für die Zielgruppe den Mehrwert eines gestuften Ansatzes. Aufgrund der Freiwilligkeit einer Maßnahmeteilnahme kommt insbesondere der notwendigen Überzeugungsarbeit eine Schlüsselrolle für den Einstieg in eine zielgruppengerechte Förderung zu, wie das folgende Zitat verdeutlicht:

[Ziele des Angebots sind] Stabilisierung der persönlichen Situation, Förderung von Schlüsselkompetenzen, Entwicklung eines positiven Lern- und Arbeitsverhaltens. Die Frauen gehen oft gestärkt aus der Maßnahme, haben eine berufliche Perspektive entwickelt, wechseln in Schul- oder Ausbildung. Schwierig ist es die Frauen zu einer

Teilnahme zu bewegen, da freiwillige Teilnahme während der Elternzeit. (Jobcenter, Land, kurze Angebotskette)

Vor allem Jobcenter mit zielgruppenspezifischen mehrstufigen Angebotsportfolios sehen Freiwilligkeit darüber hinaus als Chance, um neue Wege in der Unterstützung von Erziehenden zu gehen. So bleiben aus Kund*innensicht selbst bei umfangreicher Vorab-Information über Inhalte und Durchführung einer Maßnahme zwangsläufig Ungewissheiten bestehen. Sie kaufen quasi die *Katze im Sack*. Um bestehende Ungewissheiten und das – im Kontext von § 10 SGB II für Jobcenter erhöhte – Risiko von Maßnahmeabbrüchen zu verringern, bieten Jobcenter beispielsweise die Möglichkeit einer probeweisen Teilnahme an:

Als erster Auftakt vor MAT [Maßnahmen bei einem Träger] - 1 Tag MAT Schnuppern erlaubt; erstmal kommen und schauen, dann entscheiden ob Teilnahme erfolgt - super angekommen. (Jobcenter, Stadt, lange Angebotskette)

Auch führen die besonderen Umstände der Arbeit mit Erziehenden kleiner Kinder dazu, dass innovative Konzepte zum Umgang mit erwartbaren und häufiger auftretenden Störungen einer geregelten Teilnahme entwickelt und erprobt wurden. So beschreibt ein Jobcenter, wie Maßnahmeabbrüche trotz häufiger Krankheit von Kindern vermieden werden konnten:

Durch die Ausgestaltung des Angebots in Hybrid-Form können auch bei kurzfristiger Verhinderung (z.B. Krankheit des Kindes oder Ausfall der Betreuungsperson) Maßnahme-Inhalte verfolgt werden. Das fördert verständlicherweise die Maßnahme-Treue enorm. (Jobcenter, Stadt, lange Angebotskette)

Die berichteten Positiverfahrungen mit niedrigschwelligen Formaten und Angebotsketten deuten die Möglichkeit an, durch zielgruppenadäquate und passgenaue Formen der Ansprache und Unterstützung auch bereits während der Freistellungsphase auf eine spätere Integration in den Arbeitsmarkt zielende (erwerbs)biografische Prozesse anzustoßen.

4.7.2 Limitierende Faktoren: interne Strukturen und externe Rahmenbedingungen

Allerdings unterstreichen die meisten Jobcenter – auch diejenigen mit Positiverfahrungen – die Bedeutung förderlicher Rahmenbedingungen für eine gelingende Arbeit mit der Zielgruppe. Liegen diese nicht vor, wird die Beratung und Förderung der Zielgruppe stark beeinträchtigt. Wie die Beschreibung der verschiedenen Angebotstypen gezeigt hat (siehe Kapitel 4.1 bis 4.5), wurden von allen Jobcentern verschiedene limitierende Faktoren identifiziert, welche die kontinuierliche Durchführung und Inanspruchnahme von Angeboten behindern bzw. begrenzen und manchmal auch bereits der Planung neuer Angebote und Angebotsketten im Wege stehen (können). Die genannten strukturell limitierenden Faktoren betreffen sowohl interne Strukturen im Jobcenter als auch externe, teils infrastrukturelle Rahmenbedingungen. Tabelle 1 fasst sie zusammen:

Tabelle 1: Limitierende Faktoren in der Durchführung und Planung zielgruppenspezifischer Angebote

Interne Strukturen (Jobcenter)	Externe Strukturen/Rahmenbedingungen
Fehlende Ressourcen/Kapazitäten im Jobcenter (betrifft Angebote aller Stufen)	Schlecht ausgebauter öffentlicher Personennahverkehr, eingeschränkte Mobilität, v. a. im ländlichen Raum (betrifft Angebote auf allen Stufen)
Fehlende Räumlichkeiten, vor allem für Gruppenveranstaltungen (betrifft Angebote auf Stufe 2)	Begrenzte Angebote, wenig Plätze bei Trägerangeboten (betrifft v. a. Angebote ab Stufe 4)
Fehlende Möglichkeit der veranstaltungsbegleitenden Kinderbetreuung im Jobcenter (v. a. bei Angeboten ab Stufe 2)	Fehlende kursbegleitende Kinderbetreuung bei Maßnahmen bei einem Träger (v. a. relevant ab Stufe 4) und allgemein fehlende Kitaplätze (betrifft Angebote auf allen Stufen)
Begrenzte Verpflichtungsmöglichkeiten und daraus folgende Probleme bei der Besetzung von Maßnahmen (betrifft v. a. Angebote ab Stufe 4)	Sprachbarrieren in der Betreuung von Leistungsbeziehenden mit geringen Deutschkenntnissen (betrifft Angebote auf allen Stufen)

Quelle: Eigene Darstellung. © IAB

Selbst wenn gute Erfahrungen mit einer hohen Akzeptanz und Mitwirkungsbereitschaft von Erziehenden gemacht werden (siehe 4.7.1), können strukturelle Faktoren wie fehlende Kapazitäten im Jobcenter einer Verstetigung zielgruppenspezifischer Aktivitäten im Wege stehen. Exemplarisch beschreibt eine BCA die Probleme und Widerstände, auf die zielgruppenspezifische Arbeit auch innerhalb von Jobcentern selbst treffen kann:

BCA muss fast alles alleine machen - schwer die Belegschaft mitzunehmen - viel Zeit bei der Vorteilsübersetzung im Haus bei den Integrationsfachkräften - nicht bei den Kund*innen! [...] tiefe Dankbarkeit, Vertrauen und Lob [von den Erziehenden], dass auch mal andere Wege gegangen werden. Misstrauen bei den IFK [...] - neue Wege gehen fällt vielen IFK schwer („zu viel Arbeit“, man kennt den Träger nicht, „schon wieder eine weitere Maßnahme besetzen, wer soll das noch alles machen?“). (Jobcenter, Stadt, lange Angebotskette)

4.7.3 Blick in die Zukunft

Angesichts der eben genannten Herausforderungen nennen Jobcenter mit einem vielfältigen Angebot für die Zielgruppe auch eine Reihe von Forderungen für die Zukunft: Einige wünschen sich mehr „Maßnahmen ohne direkten Arbeitsmarktbezug“ (Jobcenter, Metropole, lange Angebotskette), um mit niedrigschwelligen Angeboten (mehr) Erziehende in ihrer besonderen Lebenssituation abholen und unterstützen zu können. Mit Blick auf die hohe Zahl Erziehender mit Migrations- oder Fluchtgeschichte werden vielfach auch mehr sprachensible bzw. auf Deutschförderung ausgerichtete Maßnahmen bei Trägern gefordert. Dies deutet auf eine Leerstelle hin, die sich daraus ergibt, dass Erziehende ohne oder mit geringen Deutschkenntnissen während der dreijährigen Freistellungszeit nicht – wie Zugewanderte ohne derartige Betreuungsverpflichtungen – an Deutsch- und Integrationskursen teilnehmen müssen (bzw. wegen Betreuungsverpflichtungen nicht können) und daher für Jobcenter besonders schwer erreichbar bleiben.

Wieder andere verweisen explizit darauf, dass ihre Angebote nur eine kleine Gruppe von Erziehenden innerhalb der Zielgruppe erreichen. Mehr Personen zu erreichen, erfordere auch mehr Ressourcen und fachliche Kompetenzen für eine zielgruppenspezifische Beratung:

Ausbau der Kundenbetreuung notwendig, um allen Müttern frühzeitige Aktivierung anbieten zu können. Fokus der Beratung von Erziehenden schärfen. Wichtigkeit des „Dran-bleibens“ nur wenig bewusst.
(Jobcenter, Metropole, lange Angebotskette)

Schließlich, so ein Jobcenter, sei ein aktiverer Erfahrungsaustausch unter Jobcentern wünschenswert. Dies könnte intra-organisationale Lernprozesse in Gang setzen und einer verbesserten (flächendeckenden) Betreuung der Zielgruppe dienlich sein:

Mehr Best Practice und Netzwerkarbeit durch die Zentrale/Regionaldirektion koordiniert. (Jobcenter, Metropole)

5 Fazit

Arbeitslosengeld-II Beziehende mit Kind(ern) unter drei Jahren können sich aufgrund ihrer Betreuungspflichten auf § 10 Absatz 1 Nummer 3 SGB II berufen, nach dem die Aufnahme einer Arbeit oder Teilnahme an einer Maßnahme unzumutbar ist. Besonders Mütter machen von dieser Regelung Gebrauch, welche das gesetzlich vorgesehene, mit Rechtsfolgen bewehrte „Fordern“ während der ersten drei Erziehungsjahre weitgehend aussetzt. Jobcenter sollen Erziehende mit Kleinkind jedoch auch während der dreijährigen Freistellungszeit betreuen und beraten, sind dabei allerdings insbesondere bei weiterführenden Maßnahmen auf deren freiwillige Mitwirkung angewiesen. Mit Blick auf die Zielgruppe agieren Jobcenter daher im Spannungsfeld zwischen dem elterlichen Recht auf Kindererziehung und dem sozialpolitischen Auftrag, einer Verfestigung von Hilfebedürftigkeit und Verschlechterung von Beschäftigungschancen, vor allem von Müttern, vorzubeugen oder diese zu verhindern. Der vorliegende Forschungsbericht hat untersucht, welche Jobcenter die komplexen und heterogenen Bedarfslagen von Erziehenden mit Kleinkind adressieren, mit welchen Angeboten sie das tun und welche Erfahrungen sie in ihrer zielgruppenbezogenen Arbeit machen.

Die Ergebnisse unserer teilstandardisierten Umfrage unter allen Jobcentern in gemeinsamen Einrichtungen zeigen, dass etwas mehr als die Hälfte der befragten Jobcenter sich mit speziellen Angeboten explizit an Erziehende mit Kleinkind richtet (siehe Kapitel 3.1). Jobcenter in Städten berichten am häufigsten von solchen Angeboten. Relativ seltener als im städtischen Raum sind derartige Angebote in ländlichen Regionen mit wenigen Leistungsbeziehenden mit Kleinkind anzutreffen und in Metropolen mit verhältnismäßig vielen Leistungsbeziehenden mit Kleinkind.

In diesem Forschungsbericht wurde die konzeptionelle Vielfalt der berichteten Beratungsangebote und Fördermaßnahmen anhand eines heuristischen Stufenmodells geordnet. Dieses legt ein mehrstufiges Vorgehen nahe, um auf komplexe und veränderbare Bedarfslagen eingehen und Beschäftigungshemmnisse graduell abbauen zu können – und stellt dabei stufenweise steigende Anforderungen an Motivation und Mitwirkung der Teilnehmenden (siehe Kapitel 2.2).

Meist handelt es sich bei den speziellen Angeboten für Erziehende mit Kleinkind um individuelle Beratungs- und Orientierungsangebote (Stufe 3 des heuristischen Stufenmodells), deutlich seltener um Angebote zur Erhöhung von Beschäftigungsfähigkeit (Stufen 5 und 6).

Insgesamt fällt auf, dass viele Jobcentern berichten, dass sie die Kontaktherstellung zu Erziehenden (Stufe 1) als schwierig erleben. Dies mag damit zu tun haben, dass bei derartigen Aktivitäten die Zahl der Anzusprechenden am größten und die Zusammensetzung der Adressat*innen im Gegensatz zu späteren, spezifischeren Angeboten am heterogensten ist, da prinzipiell alle Erziehenden zu Beginn der Freistellungszeit nach § 10 SGB II kontaktiert werden müssen. Entsprechend hoch dürfte damit auch der Anteil derjenigen Leistungsberechtigten sein, die (teils in Unkenntnis der Rechtslage) gar nicht angesprochen werden wollen oder sich nicht angesprochen fühlen.

Jobcenter berichten, dass vor allem kleinformatige Angebote, die auf eine Stabilisierung der Lebenslagen von Erziehenden abzielen (Stufe 4) und vermutlich eine hohe Beratungsintensität gewährleisten auf große Resonanz bei der Zielgruppe stoßen. Aus Sicht vieler Jobcenter liegen hier auch die vorrangigen Unterstützungsbedarfe (siehe Kapitel 4.4 und 4.7.3). Diese Einsicht entspricht wissenschaftlichen Erkenntnissen zur Bedeutung einer sogenannten „life-first Strategie“ in der Arbeit mit vulnerablen Gruppen (Walker et al. 2016, Whelan et al. 2021).

Zielgruppenspezifische Formen der Ansprache, wie Gruppen-Informationsangebote oder individuelle Beratungsgespräche wirken dabei als Scharnier, um Bedarfe überhaupt erst zu identifizieren und Motivation für weitergehende Maßnahmen zu generieren. Die Berichte aus den Jobcentern zur Covid-19 Pandemie haben einmal mehr gezeigt, wie wichtig hierbei das persönliche Gespräch in räumlicher Ko-präsenz ist (siehe Kapitel 4.6).

Die Umfrage zeigt darüber hinaus, dass knapp 25 Prozent der Jobcenter zielgruppenspezifische Angebotsportfolios haben, die mehrere Stufen der Heuristik umfassen (siehe Kapitel 3.3). Gemessen an der Akzeptanz durch die Erziehenden bewerten diese Jobcenter ihre Arbeit mit der Zielgruppe insgesamt am positivsten (siehe Kapitel 4.7). Aus den sich aus der Rechtslage ergebenden begrenzten Verpflichtungsmöglichkeiten ergibt sich die Notwendigkeit, Teilnahmebereitschaft auf freiwilliger Basis zu generieren, was von Seiten dieser Jobcenter als Chance gesehen wird, in der Ansprache und Unterstützung von Erziehenden neue Wege zu entwickeln und zu gehen. Derartige niedrighwellige und partizipative Ansätze könnten auch in einem größeren Kontext für die Beratungsarbeit mit Grundsicherungsbeziehenden bedenkenswert sein.

Demgegenüber sehen andere Jobcenter in der de facto bestehenden Freiwilligkeit einer Teilnahme ein Hemmnis, Erziehende überhaupt zu erreichen. Berichte darüber, dass Kontaktaufnahmen und Angebote bei (Teilen) der Zielgruppe auf Unmut stoßen, sowie weitere Negativerfahrungen werfen dort die Frage auf, ob sich der mit den hier diskutierten zielgruppenadäquaten Angeboten und Ansätzen verbundene Mehraufwand lohne. Entsprechend finden sich bei diesen Jobcentern eher Initiativen für ein punktuelles Ansprechen der Zielgruppe, jedoch keine zielgruppenspezifischen Angebotsketten.

Grundsätzlich lassen sich die verschiedenen, in der Umfrage erhobenen zielgruppenspezifischen Angebotsstrukturen und -strategien nicht losgelöst von der inhärenten Dynamik frühkindlicher Entwicklung betrachten. Angesichts der während der Freistellungsphase wechselnden

Anforderungen an Erziehende können diese aus praktischen oder subjektiven Gründen nicht jede Art von Angebot gleichermaßen annehmen. Dies betrifft die Möglichkeit von Erziehenden, sich auf Jobcenter-Angebote gedanklich einzulassen. Unmittelbar arbeitsmarktbezogene Angebote mit erhöhtem und längerfristigem Beteiligungsaufwand für Erziehende sind nicht in jeder Phase des Freistellungszeitraums gleichermaßen passfähig. Dies betrifft auch die (oftmals fehlende) Möglichkeit, Kleinkinder etwa im Rahmen veranstaltungsbegleitender Kinderbetreuung kurzfristig oder regelmäßig fremdbetreuen zu lassen. So macht es einen Unterschied, ob es sich bei den Kindern um Säuglinge handelt, um fremdelnde Kleinkinder oder um fast Dreijährige, die ggf. ohne größere Probleme fremdbetreut werden können.

Entsprechend dürften manche der Jobcenter auch das Überschreiten der nach § 10 SGB II vorgesehenen Dreijahresschwelle abwarten, um in Anschluss daran die Chance auf verpflichtende Fördermaßnahmen wahrzunehmen. Dies dürfte auch den Befund erklären, dass viele der berichteten Maßnahmen zwar als auch der Zielgruppe offen stehend beschrieben wurden, sich jedoch an eine breitere Zielgruppe wenden und konzeptionell nicht auf die besonderen Lebensumstände von Eltern kleiner Kinder zugeschnitten sind (siehe Kapitel 3.1).

Angesichts der Dynamik frühkindlicher Entwicklung und damit auch der sich wandelnden Anforderungen an Erziehende kommt dem Zeitpunkt des Erstkontakts und dessen formaler und inhaltlicher Ausgestaltung eine zentrale Bedeutung zu. Ganz im Sinne des auch von einigen Jobcentern beschriebenen Primats des *Dranbleibens* erscheint es sinnvoll, den Fokus nicht nur auf einmalige Kontakte zu legen, sondern Kontakte zu Erziehenden über den gesamten Zeitraum hinweg aktiv aufrechtzuerhalten. Damit könnte die Chance erhöht werden, Angebote zu solchen Zeitpunkten machen zu können, an denen eine Teilnahme für die Betroffenen auch realisierbar erscheint.

Darüber hinaus verweist die Umfrage auf zahlreiche limitierende Faktoren (siehe Kapitel 4.7). Zumeist handelt es sich um unzureichende Rahmenbedingungen, wie fehlende Möglichkeiten, veranstaltungsbegleitende Kinderbetreuung anbieten zu können, begrenzte Mobilität vor allem im ländlichen Raum oder zu wenig Plätze bei Maßnahmen bei Trägern. Die genannten Faktoren können der Durchführung bzw. Entwicklung zielgruppenadäquater Angebote im Wege stehen, oder aber zu einer nicht beabsichtigten Selektivität der Teilnahmemöglichkeiten führen. Insbesondere werden Angebote auf den drei oberen Stufen des Stufenmodells zahlenmäßig selten(er) und nicht an allen Orten angeboten. Daher lässt sich mit Blick auf die Gesamtzielgruppe vermuten, dass viele Erziehende durch derartige Angebote nicht erreicht werden (können).

Die Umfrage hat verdeutlicht, dass Jobcenter ganz unterschiedlich mit derartigen limitierenden Rahmenbedingungen umgehen (können). Ein stärkerer Erfahrungsaustausch unter Jobcentern könnte helfen, wechselseitige Lernprozesse sowohl zu Fragen wirksamer Kontaktstrategien und einer zielgruppengerechten Gestaltung von Angebotsformaten als auch zu Fragen des Umgangs mit den oben genannten Hürden in Gang zu setzen.

Nicht zuletzt hoffen wir, mit dem hier vorgeschlagenen heuristischen Stufenmodell eine analytisch aufschlussreiche Ordnung in die Vielfalt der berichteten Angebote gebracht zu haben. Angesichts der positiven Erfahrungen von Jobcentern mit Angebotsketten könnte das Stufenmodell auch dazu dienen, Wege für eine stärker prozessorientierte und auf die besonderen Förderbedarfe der Zielgruppe zugeschnittene Beratungs- und Förderarbeit aufzuzeigen.

Literatur

- Achatz, Juliane; Hirsland, Andreas; Lietzmann, Torsten; Zabel, Cordula (2013): Alleinerziehende Mütter im Bereich des SGB II: eine Synopse empirischer Befunde aus der IAB-Forschung, IAB-Forschungsbericht Nr. 8.
- Artmann, Elisabeth (2023): Erwerbsverläufe und frühzeitige Aktivierung von Bedarfsgemeinschaften mit kleinen Kindern, IAB-Forschungsbericht Nr. 3.
- Bähr, Holger; Frodermann, Corinna; Fuchs, Michaela; Lietzmann, Torsten; Rossen, Anja; Zabel, Cordula (2016): Frauen müssen mitunter höhere Hürden überwinden, um aus der Grundsicherung heraus eine Arbeit aufzunehmen (Stand: Herbst 2023). In: IAB-Forum vom 20.03.2020, Abruf am 28.09.2023.
- Beblo, Miriam; Korn, Evelyn (2018): Mütterliche Erwerbsbeteiligung – eine Überzeugungsfrage? Sozialer Fortschritt, H. 67, No. 7, S. 525–548, DOI: 10.3790/sfo.67.7.525.
- Beckmann, Fabian; Heinze, Rolf G.; Schad, Dominik; Schupp, Jürgen (2021): [Erzwungene Modernisierung? Arbeitsverwaltung und Grundsicherung in der Corona-Pandemie](#), DIW Berlin Politikberatung kompakt, Nr. 161.
- Beste, Jonas; Trappmann, Mark (2016): Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich, IAB-Kurzbericht Nr. 21.
- Bundesagentur für Arbeit (2023): Das arbeitnehmerorientierte Integrationskonzept der Bundesagentur für Arbeit (SGB II und SGB III).
- Bundesagentur für Arbeit (2022): Die Bundesagentur für Arbeit während der Coronapandemie: Existenzsicherung für zehn Millionen Menschen.
- Bundesagentur für Arbeit (2021): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Weisungen § 10 SGB II.
- Bundesagentur für Arbeit (2017): Zweites Buch Sozialgesetzbuch – SGB II Fachliche Weisungen § 10 SGB II.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2020): INKAR. Indikatoren und Karten zur Raum- und Stadtentwicklung.
- Bundesregierung (2021): Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit: Koalitionsvertrag 2021–2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP).
- Deutscher Gewerkschaftsbund (2022): Inländisches Fachkräftepotenzial ausschöpfen, faire Fachkräfteeinwanderung sichern – DGB-Anforderungen in der Fachkräftedebatte, Arbeitsmarkt Aktuell, Nr. 4.
- Eckhard, Steffen; Lenz, Alexa; Seibel, Wolfgang; Roth, Florian; Fatke, Matthias (2021): Latent Hybridity in Administrative Crisis Management: The German Refugee Crisis of 2015/16. In: Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 31, No. 2, S. 416–433, DOI: 10.1093/jopart/muaa039.
- Fachstelle SGB II (2020): [Hinweise zur Betreuung, Beratung und Aktivierung von Erziehenden im Rahmen von § 10 Abs. 1 Nr. 3 SGB II](#).

- Hirseland, Andreas; Kerschbaumer, Lukas (2023): A Relational Approach to Understanding Welfare Recipients' Transitions from Long-Term Unemployment to Employment and the Role of Case Work. In: *Social Work & Society*, Vol. 21, No. 1, pp. 1–18, URL: <https://ejournals.bib.uni-wuppertal.de/index.php/sws/article/view/845>.
- Hohmeyer, Katrin; Hedewig, Matilda (2022): Verfügbarkeit von Arbeitslosengeld-II-Beziehenden mit Kindern unter drei Jahren, IAB-Forschungsbericht Nr. 7.
- Lietzmann, Torsten (2016): Bedürftigkeit von Müttern: Dauer des Leistungsbezugs im SGB II und Ausstiegchancen. In: *Zeitschrift für Sozialreform*, Jg. 57, H. 3, S. 339–364, DOI: 10.1515/zsr-2011-0308.
- Lutz, Ronald (Hrsg.) (2012): *Erschöpfte Familien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Mayring, Philipp (2022): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, Weinheim: Beltz.
- Rädiker, Stefan; Kuckartz, Stefan (2019): *Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio und Video*, Wiesbaden: Springer VS.
- Reis, Claus (2011): Alleingelassen? Arbeitslose junge Alleinerziehende und die Notwendigkeit vernetzter Hilfeangebote. In: *Forum Sexualaufklärung und Familienplanung*, H. 1., S. 11–14.
- Renner, Ilona; Ulrich, Susanne M.; Neumann, Anna; Chakraverty, Digo (2023): Familien mit Säuglingen und Kleinkindern in der COVID-19-Pandemie: Belastungserleben und Entwicklungsauffälligkeiten unter Berücksichtigung der sozialen Lage. In: *Bundesgesundheitsblatt, Gesundheitsforschung, Gesundheitsschutz*, H. 66, S. 911–919, DOI: 10.1007/s00103-023-03744-x.
- Rübner, Matthias; Weber, Peter (2021): [Grundlagenpapier zur Weiterentwicklung der Beratungskonzeption der Bundesagentur für Arbeit \(BeKo\)](#).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2021): Auftragsnummer 312164, <https://statistik.arbeitsagentur.de>
- Walker, Ruth; Brown, Lynsey; Moskos, Megan; Isherwood, Linda; Osborne, Katy; Patel, Catherine; King, Debra (2016): 'They really get you motivated!': Experiences of a life-first employment programme from the perspective of long-term unemployed Australians. In: *Journal of Social Policy*, Vol. 45, No. 3, pp. 507-526, DOI: 10.1017/S0047279416000027.
- Walper, Sabine (2015) Belastungs- und Versorgungslagen von Familien mit Säuglingen und Kleinkindern im Spiegel der deutschen Prävalenzstudie. In: *Nationales Zentrum Frühe Hilfen* (Hrsg.), „Stellt die frühe Kindheit Weichen?“ Tagungsbegleiter, S. 50–53.
- Whelan, Nuala; Murphy, Mary P.; McGann, Michael (2021): The enabling role of employment guidance in contemporary public employment services: A work-first to life-first typology. In: *British Journal of Guidance & Counselling*, Vol. 49, No. 2, pp. 200-212, DOI: 10.1080/03069885.2021.1879374.

Anhang

Anhang 1: Samplebeschreibung

			Grundgesamtheit (N = 302)	Sample (n = 250)
Geografische Verteilung der Jobcenter in gemeinsamen Einrichtungen	Alte bzw. neue Bundesländer	Neue Bundesländer	54 (17,9%)	42 (17,4%)
		Alte Bundesländer	248 (82,1%)	199 (82,6%)
		Fehlende Angaben		9
	Ländliche, städtische bzw. Metropolräume	Metropolraum	24 (7,9%)	19 (8,0%)
		Städtischer Raum	124 (41,1%)	104 (43,9%)
		Ländlicher Raum	154 (51,0%)	114 (48,1%)
		fehlende Angaben		13
	Bundesland	Baden-Württemberg	33 (10,9%)	27 (11,2%)
		Bayern	83 (27,5%)	63 (26,1%)
		Berlin	13 (4,3%)	9 (3,7%)
		Brandenburg	10 (3,3%)	6 (2,5%)
		Bremen	2 (0,7%)	1 (0,4%)
		Hamburg	1 (0,3%)	1 (0,4%)
		Hessen	10 (3,3%)	9 (3,7%)
		Mecklenburg-Vorpommern	9 (3,0%)	6 (2,5%)
		Niedersachsen	29 (9,6%)	26 (10,8%)
		Nordrhein-Westfalen	35 (11,6%)	30 (12,4%)
Rheinland-Pfalz		26 (8,6%)	22 (9,1%)	
Saarland		3 (1,0%)	3 (1,2%)	
Sachsen		8 (2,6%)	6 (2,5%)	
Sachsen-Anhalt	8 (2,6%)	8 (3,3%)		
Schleswig-Holstein	13 (4,3%)	8 (3,3%)		
Thüringen	19 (6,3%)	16 (6,6%)		
Fehlende Angaben		9		
Absolute Zahl weiblicher Leistungsbeziehender mit Kind unter drei Jahren pro Jobcenter (Mittelwert)	Alte bzw. neue Bundesländer	Neue Bundesländer	537	543
		Alte Bundesländer	780	828
	Ländliche, städtische bzw. Metropolräume	Metropolraum	3.094	3.336
		Städtischer Raum	840	830
		Ländlicher Raum	301	304

Anmerkung: Fehlende Angaben ergeben sich daraus, dass einzelne Jobcenter in der Umfrage ihren Standort nicht oder nur ungenau (z. B. nur unter Angabe des Bundeslandes) spezifiziert haben.

Quelle: Jobcenter-Umfrage „Angebote für Eltern mit Kleinkind“; Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2021; Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2020. © IAB

Anhang 2: Detaillierte Heuristik

	Angebotstyp	Zielrichtung	Erforderliche Mitwirkung der Kund*innen	Zeitliche Anforderung an Kund*innen	Beispiele
BERATUNG	Stufe 1: Kontaktaufnahme/ Kontaktangebot (Advertising)	Auf das Jobcenter und dessen Beratungsangebote aufmerksam machen	sehr gering (bei schriftlichem Kontakt nur Kenntnisnahme); gering (bei telefonischem Kontakt)	sehr niedrig, einmalig	Anschreibe-Aktionen zu Beginn der Elternzeit, Flyer/Broschüren, Telefonaktionen
	Stufe 2: Allgemeine zielgruppen-spezifische Informationsangebote	Information über die (sozialrechtliche-arbeitsmarktliche) Positionierung und Chancen/ Perspektiven	gering; unverbindliche Teilnahme	niedrig (wenn einmalig) / variabel (falls mehrere Veranstaltungen)	Reine Informationsveranstaltungen zu § 10 SGB II, Q&A-Veranstaltungen zur Elternzeit, Berufsorientierung, Besprechung allg. Beratungsangebote, Jobmessen, Elterncafé
	Stufe 3: Individuelle Orientierungs- und Motivationsangebote (fallspezifisch)	Fallbezogene Situationsanalyse; Problemlösung und Perspektiventwicklung	mittel; (situative) Mitwirkung am Gelingen der Beratungsdienstleistung	niedrig (wenn einmalig), variabel (falls mehrere Beratungen)	Zielgruppenbezogene (Einzel)beratung durch spezialisierte Fachkräfte (z.B. BCA), einzelfallspezifische Gruppenarbeit zur beruflichen Orientierung (z.B. Planspiele, Workshops)
INTERVENTION (MASSNAHME)	Stufe 4: Angebote zur Stabilisierung der (familialen und sozialen) Lebenssituation	Schaffung privater Rahmenbedingungen für Erwerbsintegration (Erwerb von Lebensführungskompetenzen), sozial-/integrations-politische Zielstellung	hoch bis sehr hoch; (kontinuierliche) aktive Mitwirkung an Angeboten zur Veränderung der Familiensituation und/oder Lebenspraxis	variabel/ regelmäßig	Familiencoachings, sozialpädagogische Beratung, Förderung der Erziehungskompetenz, Sprachförderung, Begleitung bei Behördengängen, Unterstützung bei Suche nach Kitaplatz, Angebote im Gesundheitsbereich, Vernetzungsveranstaltungen
	Stufe 5: Angebote zur Erhöhung von Beschäftigungsfähigkeit: Allgemeine Voraussetzungen	Abbau von Barrieren, Erwerb von Schlüsselqualifikationen (basale Skills, unspezifische Voraussetzungen für Erwerbstätigkeit, Orientierung und Teilhabe am Arbeitsmarkt), Vermittlung sozialer Grundlagen des Erwerbslebens	hoch bis sehr hoch; kontinuierliche Bildungsbereitschaft	hoch bis sehr hoch/ regelmäßig	Sprachkurse (fortgeschrittenes Niveau oder Fachsprache), Nachholen von Schulabschlüssen, Führerscheinwerb, Schnupperpraktika, Bewerbungstrainings
	Stufe 6: Angebote zur Erhöhung von Beschäftigungsfähigkeit: Fachliche Voraussetzungen	Erwerb konkreter berufsbezogener Kompetenzen (unmittelbarer Bezug zu Erwerbstätigkeit)	hoch bis sehr hoch; eigenverantwortliche Teilnahme an Maßnahmen; Ausbildungs- und Leistungsbereitschaft mit Zukunftsbezug	hoch bis sehr hoch/ regelmäßig	Schulungen, (Teilzeit-) Ausbildungen, Praktika und entsprechende Vorbereitungsmaßnahmen, Vorbereitung auf Assessment Center

Anmerkung: Erforderliche Mitwirkung wird hier verstanden als Grad der Einbindung, nicht gemessen an der zeitlichen, sondern an der subjektiv-psychischen Intensität: Der/die Beratungsnehmende muss Persönliches offenbaren und/oder sich kontinuierlich mit den Inhalten eines Angebots auseinandersetzen.

Quelle: eigene Darstellung. © IAB

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Heuristisches Stufenmodell für die Beratung und Betreuung von Leistungsbeziehenden mit Kleinkindern.....	13
Abbildung 2: Jobcenter mit bzw. ohne zielgruppenspezifische Angebote, n = 250	16
Abbildung 3: Anteil der Jobcenter mit bzw. ohne zielgruppenspezifische Angebote – nach Standort und Anzahl weiblicher ELB mit Kind unter drei Jahren, n = 233	17
Abbildung 4: Konzeptionelle Ausrichtung der zielgruppenspezifischen Angebote entsprechend des heuristischen Stufenmodells, n = 213.....	19
Abbildung 5: Zielgruppenspezifische Angebote und ihre inhaltlichen Verknüpfungen, n (Jobcenter) = 142	20
Abbildung 6: Zielgruppenspezifische Angebote und Angebotsketten nach Standort und absoluter Häufigkeit weiblicher ELB mit Kind unter drei Jahren, n = 136	22
Abbildung 7: Angebote der Stufen 5 und 6 nach Adressat*innen und Trägerschaft, n = 192.....	30
Abbildung 8: Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf zielgruppenspezifische Angebote, n = 213.....	31

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Limitierende Faktoren in der Durchführung und Planung zielgruppenspezifischer Angebote	36
---	----

Impressum

IAB-Forschungsbericht 22|2023

Veröffentlichungsdatum

28. Dezember 2023

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
der Bundesagentur für Arbeit
Regensburger Straße 104
90478 Nürnberg

Nutzungsrechte

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/fb2223.pdf>

Bezugsmöglichkeit aller Veröffentlichungen der Reihe „IAB-Forschungsbericht“

<https://iab.de/publikationen/iab-publikationsreihen/iab-forschungsbericht/>

Website

<https://iab.de>

ISSN

2195-2655

DOI

[10.48720/IAB.FB.2322](https://doi.org/10.48720/IAB.FB.2322)

Rückfragen zum Inhalt

Mariella Falkenhain
Telefon: 0911 179-2163
E-Mail: mariella.falkenhain@iab.de