

IAB-KURZBERICHT

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

23|2020

In aller Kürze

- Die Jobcenter betreuen Personen mit sehr heterogenen Vermittlungshemmnissen und Problemlagen. Dazu gehören etwa Leistungsberechtigte, die aufgrund von gesundheitlichen Einschränkungen, Kinderbetreuungs- oder Pflegeverpflichtungen dem Arbeitsmarkt zumindest vorübergehend nicht zur Verfügung stehen. Ebenso werden arbeitslose Personen betreut, die keinen Berufsabschluss haben.
- Unsere Studie zeigt auf Grundlage der Haushaltsbefragung „Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung“ (PASS), zu welchen Anteilen Leistungsberechtigte mit und ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche Beratungsgespräche im Jobcenter erhalten haben. Dabei unterscheiden wir danach, ob gesundheitliche Einschränkungen sowie Kinderbetreuungs- oder Pflegeverpflichtungen vorliegen oder nicht.
- Über zwei Drittel aller Befragten sind eher zufrieden damit, wie das Jobcenter mit ihnen umgeht. Jedoch hält nur knapp ein Drittel die Jobcenter-Betreuung für geeignet, ihnen angesichts ihrer Vermittlungshemmnisse und individuellen Problemlagen neue berufliche Perspektiven zu eröffnen. Gerade Eltern ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche sowie gesundheitlich eingeschränkte mit und ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche sehen die Jobcenter-Betreuung vergleichsweise kritisch.

Bewertung der Betreuung und Beratung in den Jobcentern

Leistungsberechtigte bedürfen oft besonderer Unterstützung

von Bastian Stockinger und Cordula Zabel

Eine der wesentlichen Herausforderungen der Jobcenter-Betreuung sind die sehr heterogenen Bedarfe der Leistungsberechtigten. Wir zeigen für bestimmte Gruppen von Leistungsberechtigten mit und ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche, wie sich der Kontakt zum Jobcenter gestaltet und wie sie diesen wahrnehmen. Unsere Studie betrachtet Leistungsberechtigte, die nicht beschäftigt sind oder allenfalls einer geringfügigen Beschäftigung nachgehen. Im Fokus stehen dabei Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, solche mit Kinderbetreuungs- und Pflegeaufgaben sowie solche ohne Berufsabschluss.

In der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) werden erwerbsfähige Leistungsberechtigte mit Geld- und Dienstleistungen von den Jobcentern unterstützt. In den letzten Jahren hat

die Bedeutung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die einer besonders intensiven Unterstützung bedürfen, anteilmäßig zugenommen. Sie weisen typische Vermittlungshemmnisse auf, etwa aufgrund eines fehlenden Berufsabschlusses oder auch aufgrund ihrer besonderen Lebenssituation. Für letztere Personengruppen, zu denen Menschen mit Kinderbetreuungs- und Pflegeaufgaben oder gesundheitlichen Einschränkungen¹ gehören, liegen bisher wenig Erkenntnisse über eine etwaige spezifische Jobcenter-Betreuung vor. Für diese Gruppen ist der Arbeitsmarktzugang mit besonders hohen Hürden verbunden (Beste/Trappmann 2016; Lietzmann et al. 2018). Teilweise stehen sie dem Arbeitsmarkt (zumindest vorübergehend) gar nicht zur

¹ Als Menschen mit gesundheitlichen Einschränkungen gelten die Befragten, die entweder eine amtlich festgestellte Behinderung, eine beantragte Feststellung einer Behinderung oder eine andere schwerwiegende gesundheitliche Einschränkung angeben.

Verfügung. Dementsprechend vielseitig sind die Anforderungen an ihre Betreuung durch die Jobcenter.

Heterogene Bedarfe sind eine Herausforderung für die Jobcenter-Betreuung

Zentrale Aufgabe der Jobcenter ist die Vermittlung von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten in Beschäftigung und die Verbesserung ihrer Erwerbschancen. Hierauf sind auch Indikatoren der Zielsteuerung ausgerichtet, wie etwa Integrationsquoten und die Verringerung der Hilfebedürftigkeit. Allerdings sind nicht alle erwerbsfähigen Leistungsberechtigten unmittelbar dazu verpflichtet, eine Arbeit aufzunehmen. Nach § 10 SGB II ist erwerbsfähigen Leistungsberechtigten eine Arbeit nicht

zuzumuten, wenn dies die Erziehung ihres Kindes oder des Kindes ihrer Partnerin beziehungsweise ihres Partners gefährden würde, oder mit der Pflege einer/eines Angehörigen nicht vereinbar wäre und die Pflege nicht auf andere Weise sichergestellt werden kann. Auch müssen erwerbsfähige Leistungsberechtigte keine Arbeit aufnehmen, zu der sie körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage sind. Jobcenter stehen in diesen Fällen vor der Aufgabe, die Lebenssituation der Leistungsberechtigten zu stabilisieren und eine Erwerbsintegration langfristig vorzubereiten, ohne mit schnellen Erfolgen rechnen zu können. Nach Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) waren im Jahr 2018 von allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die nicht bereits ungefordert erwerbstätig oder in Ausbildung waren, 20 Prozent aufgrund von Kinder-

1

Datengrundlage und Methodik

Diese Studie verwendet Befragungsdaten des Panels Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS). Sie nutzt Daten der Wellen 2–6 und 8–12, die sich auf die Jahre 2007–2012 und 2014–2018 beziehen. Welle 1 wird wegen grundlegender Änderungen in der Filterführung und in den Fragestellungen ausgeschlossen. In Welle 7 wurden keine Fragen zu Jobcenter-Kontakten gestellt. Der betrachtete Personenkreis wird auf Personen in Haushalten mit ALG-II-Bezug (ohne Schüler) eingeschränkt, da nur diese bezüglich ihres Kontakts zum Jobcenter befragt werden. Zudem werden Personen oberhalb des Renteneintrittsalters ausgeschlossen, da sie in der Regel keine erwerbsfähigen Leistungsberechtigungen im Sinne des SGB II sind (die untere Altersgrenze beträgt 15 Jahre, da dies das Mindestalter für Alg-II-Bezug ist). Trappmann et al. (2019) folgend werden Bezieher von Altersrenten und Erwerbsminderungsrenten ausgeschlossen, da sie zumeist keinen Anspruch auf ALG II haben. Da der Fokus der Studie auf der Jobcenter-Betreuung von Leistungsberechtigten ohne reguläre Beschäftigung liegt, werden mehr als geringfügig Beschäftigte und Personen in Ausbildung ausgeschlossen.

Da die Stichprobe der im PASS befragten Haushalte anhand eines komplexen stratifizierten Designs gezogen wird, müssen die einzelnen Beobachtungen (Haushalte und Personen) bei der Auswertung gewichtet werden, um repräsentative Aussagen für die Gesamtbevölkerung der Leistungsbeziehenden nach dem SGB II treffen zu können. Dies geschieht mit Gewichtungsfaktoren, die für alle hier präsentierten deskriptiven Auswertungen verwendet wurden. Somit gelten die für unsere Stichprobe ermittelten Statistiken annähernd für die Gesamtbevölkerung der nicht mehr als geringfügig beschäftigten (vgl. Fußnote 2 auf Seite 3) und sich nicht in Ausbildung befindenden Personen im erwerbsfähigen Alter in Haushalten mit Alg-II-Bezug, sind also in diesem Sinne repräsentativ.

Die Fragen zu Jobcenter-Bewertung im PASS haben sich ab Welle 9 verändert. Deskriptiv stellen wir Ergebnisse zur Jobcenter-Bewertung sowohl für die Wellen 2, 4–6 und 8 sowie für die Wellen 9–12 dar. In Welle 3 wurden keine Fragen zur Jobcenter-Bewertung gestellt. Unsere multivariaten Auswertungen zur Jobcenter-Bewertung beziehen sich allerdings nur auf die aktuellen Fragen der Wellen 9–12, um einheitliche Messungen der abhängigen Variablen gewährleisten zu können. Die Befragten konnten den Grad ihrer Zustimmung zu verschiedenen Aussagen auf einer Skala von 1 (trifft voll und ganz zu) bis 4 (trifft überhaupt nicht zu) angeben. Diese Studie verwendet die

Angaben zu folgenden fünf Items in den Wellen 9–12: „Die Mitarbeiter des Jobcenters haben mich bevormundet.“; „Ich hatte keine Möglichkeit, meine eigenen Vorstellungen in dem Gespräch einzubringen.“; „Ich hatte das Gefühl, dass ich den Mitarbeitern vertrauen kann.“; „Es wurden nur Forderungen gestellt, statt mir wirklich zu helfen.“; „Die Mitarbeiter des Jobcenters haben mir geholfen, eine neue Perspektive zu entwickeln.“

Aus den Wellen 2, 4–6 und 8 verwendet die Studie für die deskriptiven Analysen in Abbildung A4 Angaben zu den vergleichbaren, aber nicht identischen Aussagen: „Die Mitarbeiter dort machen mir zu viele Vorschriften.“; „In der Beratung werden meine Vorstellungen berücksichtigt.“; „Ich vertraue den Mitarbeitern.“; „Dort werden nur Forderungen an mich gestellt, aber ich bekomme keine Unterstützung.“; „Ich erwarte, dass sich durch die Beratung meine Situation verbessert.“

Für die Analysen wird jedes der jeweils fünf Items binär kodiert, indem die Antwortkategorien „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“ zusammengefasst werden sowie andererseits die Antwortkategorien „trifft eher nicht zu“ und „trifft überhaupt nicht zu“. Alle Items werden einheitlich so kodiert, dass ein höherer Wert immer eine positivere Einschätzung der Jobcenter-Betreuung bedeutet.

Die ersten fünf oben beschriebenen Items aus den Wellen 9–12 dienen jeweils als abhängige Variablen in fünf separaten gepoolten Probitmodellen mit nach Personen geclusterten Standardfehlern, deren Schätzergebnisse in den Tabellen T1 und T2 dargestellt werden. Weitere, in den Tabellen nicht dargestellte Kontrollvariablen sind: Alter, Migrationshintergrund, Region (Ost-/Westdeutschland), Arbeitslosenquote (Kreisebene) im Juli des Vorjahres, Erhebungswelle (Jahr) und Anzahl bisheriger PASS-Befragungsteilnahmen. Fehlende Werte in den Kontrollvariablen wurden jeweils als eigene Kategorie behandelt. Die Ergebnisse werden als average marginal effects dargestellt.

Das Item dazu, ob die Personen ausführliche Beratungsgespräche zur Verbesserung ihrer Arbeitsmarktchancen hatten, wird nicht als abhängige Variable verwendet, da ein weiteres Item zur Jobcenter-Beratung als Determinante der Bewertungen im Probitmodell verwendet wird und dieses andernfalls in hohem Maße endogen, also auch von der zu erklärenden Variablen abhängig, wäre. Die beiden Fragen zur Reziprozität der Beziehung zum Jobcenter werden nicht verwendet, da sie sich nicht als positive oder negative Bewertung interpretieren lassen.

betreuungs- oder Pflegeverpflichtungen oder aus gesundheitlichen Gründen nicht arbeitslos gemeldet (Statistik der BA 2020c, eigene Berechnungen).

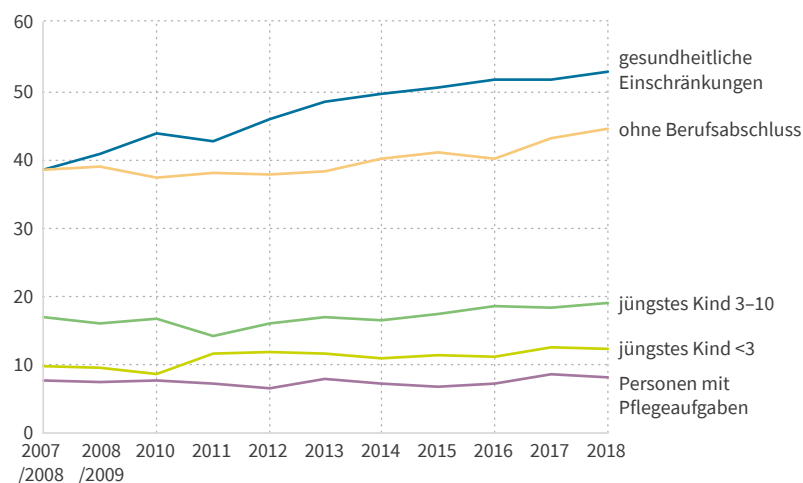
Die klassischen Ziele der Jobcenter-Betreuung im Sinne einer Vermittlung in Beschäftigung und Verbesserung der Erwerbschancen dürften insbesondere für arbeitsuchende erwerbsfähige Leistungsberechtigte Anwendung finden, die nicht unter die Ausnahmeregelungen nach § 10 SGB II fallen. Ein hoher Anteil dieser erwerbsfähigen Leistungsberechtigten, die dem Arbeitsmarkt unmittelbar zur Verfügung stehen, ist von Vermittlungshemmnissen gekennzeichnet. So verfügten im Jahr 2018 64 Prozent der arbeitsuchenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten über keine abgeschlossene Berufsausbildung (Statistik der BA 2020c). In diesen Fällen können die Jobcenter helfen, erwerbsfähige Leistungsberechtigte in Stellen mit geringen Qualifikationsanforderungen zu vermitteln oder ihnen Trainings- und Qualifikationsmaßnahmen anbieten.

Die Beratungsbedarfe verschiedener Gruppen von Leistungsberechtigten sind also sehr unterschiedlich. Daher stellt sich die Frage, wie gut die Jobcenter ihre Aufgaben aus Sicht von Leistungsberechtigten mit sehr heterogenen Beratungsbedarfen erfüllen.

Die Analysen in diesem Kurzbericht basieren auf dem Panel Arbeitsmarkt und soziale Sicherung (PASS), einer jährlichen Befragung des IAB, die sich schwerpunktmäßig an Haushalte mit Arbeitslosengeld-II-Bezug oder mit geringem Einkommen richtet sowie an Mitglieder dieser Haushalte (vgl. Infobox 1). Unsere Auswertungen beschränken sich auf Personen im erwerbsfähigen Alter, die in Bedarfsgemeinschaften leben, ohne Schüler, Personen, die sich in Ausbildung befinden, oder regulär (also mehr als geringfügig) beschäftigt sind.² Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich auf die Jahre 2007 bis 2012 und 2014 bis 2018, in denen im PASS Daten zur Jobcenter-Betreuung erhoben wurden.

Wie Abbildung A1 zeigt, ist der Anteil der Personen mit Pflegeaufgaben an allen nicht regulär beschäftigten oder sich in Ausbildung befindenden

Anteile der untersuchten Personengruppen an allen Leistungsberechtigten, die nicht regulär¹⁾ beschäftigt oder in Ausbildung sind
in Prozent (Mehrfachnennung möglich)



¹⁾ Personen im erwerbsfähigen Alter, die höchstens geringfügig beschäftigt sind und in Haushalten mit ALG-II-Bezug leben (ohne Schüler, Personen in Ausbildung und Rentner).

Panelbeobachtungen: 28.959 (insgesamt); mehrere Beobachtungen pro Person.

Datenquelle: PASS Version 0618 v1, eigene Berechnungen, gewichtet. © IAB

Leistungsberechtigten über den Zeitraum 2007 bis 2018 nahezu konstant geblieben. Dagegen ist der Anteil der Geringqualifizierten, der gesundheitlich Eingeschränkten sowie der Eltern von unter dreijährigen beziehungsweise drei- bis zehnjährigen Kindern an diesen Leistungsberechtigten in den Jahren vor der Corona-Krise gestiegen (für einen Vergleich mit Zahlen der BA-Statistik vgl. Infobox 2 auf Seite 7). Dies könnte ein Nebeneffekt der positiven Beschäftigungsentwicklung im gleichen Zeitraum sein, da qualifizierte und gesunde Personen sowie Personen ohne Betreuungsaufgaben den Leistungsbezug vermehrt verlassen konnten. Für die Jobcenter bedeutete diese Entwicklung, dass sie sich zunehmend mit Personengruppen beschäftigen mussten, die schwerer in Arbeit oder Ausbildung integriert werden können.

Mütter kleiner Kinder und gesundheitlich Eingeschränkte sind am seltensten zur Arbeitsuche verpflichtet

Bei Eltern kleiner Kinder, Personen mit Pflegeaufgaben sowie bei gesundheitlich Eingeschränkten hängt es von den individuellen Umständen ab, ob ihnen eine Arbeit zugemutet werden kann. Wie oben beschrieben, ist erwerbsfähigen Leistungsberechtigten nach § 10 SGB II eine Arbeit nicht

² Personen, die bereits mehr als geringfügig – also regulär – beschäftigt sind und aufstockend Leistungen erhalten, sind seltener zur Arbeitsuche verpflichtet. Eine wichtige Fragestellung dieser Studie ist, inwiefern nicht regulär beschäftigte Leistungsberechtigte zur Arbeitsuche verpflichtet sind. Dementsprechend beschränkt sich die Stichprobe auf diese Personengruppe.

zumutbar, wenn dies die Erziehung ihrer Kinder gefährden würde oder mit der Pflege von Angehörigen nicht vereinbar wäre. Dabei gilt nach § 10 SGB II die Erziehung eines Kindes in der Regel als nicht gefährdet, wenn es das dritte Lebensjahr vollendet hat und die Kinderbetreuung sichergestellt ist. Damit besteht ein Ermessensspielraum. Es ist nicht explizit ausgeschlossen, dass auch Eltern mit Kindern im Alter von unter drei Jahren eine Arbeit zugemutet werden kann. Dabei spielt sicherlich eine Rolle, ob die Kinderbetreuung durch den anderen Elternteil gewährleistet ist oder nicht. Andererseits kann für Eltern mit Kindern ab drei Jahren eine Arbeit nicht zumutbar sein, insbesondere wenn keine ausreichende Kinderbetreuung zur Verfügung steht. Ebenso entscheidet sich die Zumutbarkeit einer Arbeit bei Pflegenden danach, ob

die Arbeit mit der Pflege vereinbar ist, und ob die Pflege auf andere Weise sichergestellt werden kann.

Als erwerbsfähig gilt nach § 8 SGB II, wer nicht wegen Krankheit oder Behinderung auf absehbare Zeit außerstande ist, unter den üblichen Bedingungen des allgemeinen Arbeitsmarktes mindestens drei Stunden täglich erwerbstätig zu sein. Personen, die aktuell oder auch über längere Zeiträume arbeitsunfähig sind, gelten also weiterhin als erwerbsfähige Leistungsberechtigte, solange absehbar ist, dass sie wieder arbeitsfähig sein werden. Diese Gruppe erwerbsfähiger Leistungsberechtigter steht dem Arbeitsmarkt allerdings aktuell nicht zur Verfügung. Im Jahr 2018 betrug der Anteil der arbeitsunfähig Gemeldeten an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – abzüglich ungefordert Beschäftigter und Personen in Ausbildung – 10 Prozent (Statistik der BA 2020c, eigene Berechnungen).

Darüber hinaus ist, wie zuvor beschrieben, die Aufnahme einer Arbeit nach § 10 SGB II einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person nicht zumutbar, wenn sie zu dieser Arbeit körperlich, geistig oder seelisch nicht in der Lage ist. Wenn zumutbare Arbeitsstellen verfügbar sind, kann gegebenenfalls aber auch von erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit gesundheitlichen Einschränkungen erwartet werden, eine Arbeitsstelle anzunehmen.

Im PASS wird erhoben, inwiefern Personen nach eigenem Bekunden vom Jobcenter dazu verpflichtet sind, eine Arbeit zu suchen. Dabei kann die eigene Wahrnehmung, ob man zur Arbeitsuche verpflichtet ist, vom formalen Arbeitsuche-Status abweichen.

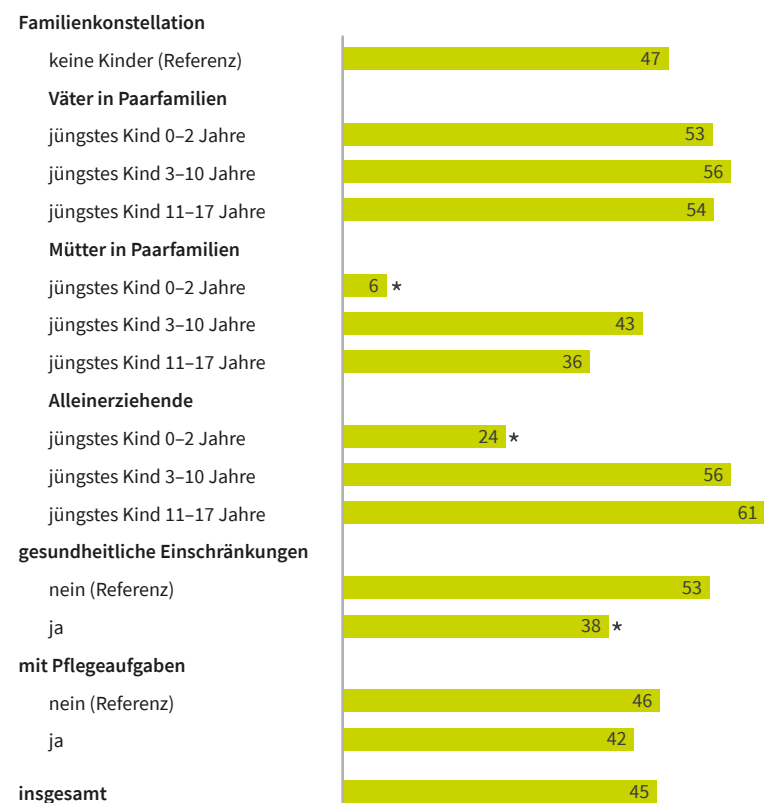
Abbildung A2 zeigt Anteile von Leistungsberechtigten im erwerbsfähigen Alter (ohne regulär Beschäftigte oder Personen in Ausbildung), die nach eigenen Angaben zur Arbeitsuche verpflichtet sind, differenziert nach Geschlecht, Alter der Kinder, Haushaltstyp, Pflegeverpflichtungen und gesundheitlichen Einschränkungen. Hier ist zu erkennen, dass Mütter in Paarfamilien mit Kindern im Alter von unter drei Jahren nur zu 6 Prozent zur Arbeitsuche verpflichtet sind. Für diese Gruppe findet also überwiegend die Ausnahmeregelung nach § 10 SGB II Anwendung. Alleinerziehende³ mit

³ Aufgrund extrem geringer Fallzahlen bei alleinerziehenden Vätern werden Alleinerziehende nicht nach Geschlecht differenziert.

A2

Anteil der Leistungsberechtigten¹⁾, die zur Arbeitsuche verpflichtet sind

Angaben der Befragten, Anteile in Prozent



¹⁾ Personen im erwerbsfähigen Alter, die höchstens geringfügig beschäftigt sind und in Haushalten mit ALG-II-Bezug leben (ohne Schüler, Personen in Ausbildung und Rentner); 8.940 Beobachtungen.

* kennzeichnet statistisch signifikante Unterschiede zur jeweiligen Referenzkategorie auf dem Niveau $\leq 5\%$.

Lesbeispiel: Alleinerziehende mit einem jüngsten Kind im Alter von 0–2 Jahren geben zu 24 Prozent an, zur Arbeitsuche verpflichtet zu sein. Dieser Anteil ist statistisch signifikant geringer als der entsprechende Anteil Leistungsberechtigter ohne Kinder. Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen Einschränkungen geben zu 38 Prozent an, zur Arbeitsuche verpflichtet zu sein. Hierbei ist der Unterschied zu Leistungsberechtigten ohne gesundheitliche Einschränkungen statistisch signifikant.

Datenquelle: PASS Version 0618 v1, Wellen 9–12; eigene Berechnungen, gewichtet. © IAB

Kindern in dieser Altersgruppe sind dagegen zu 24 Prozent zur Arbeitsuche verpflichtet. Bei Vätern in Paarfamilien spielt das Alter der Kinder für die Pflicht zur Arbeitsuche kaum eine Rolle.

Darüber hinaus ist zu erkennen, dass Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen mit 38 Prozent signifikant seltener zur Arbeitsuche verpflichtet sind als Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen. Für Leistungsberechtigte, die so schwer gesundheitlich beeinträchtigt sind, dass sie in zwei aufeinanderfolgenden Befragungsjahren angeben, aus gesundheitlichen Gründen gar keine Arbeit aufnehmen zu können, stellen Trappmann et al. (2019) einen mit 3 Prozent noch geringeren Anteil mit Verpflichtung zur Arbeitsuche fest.

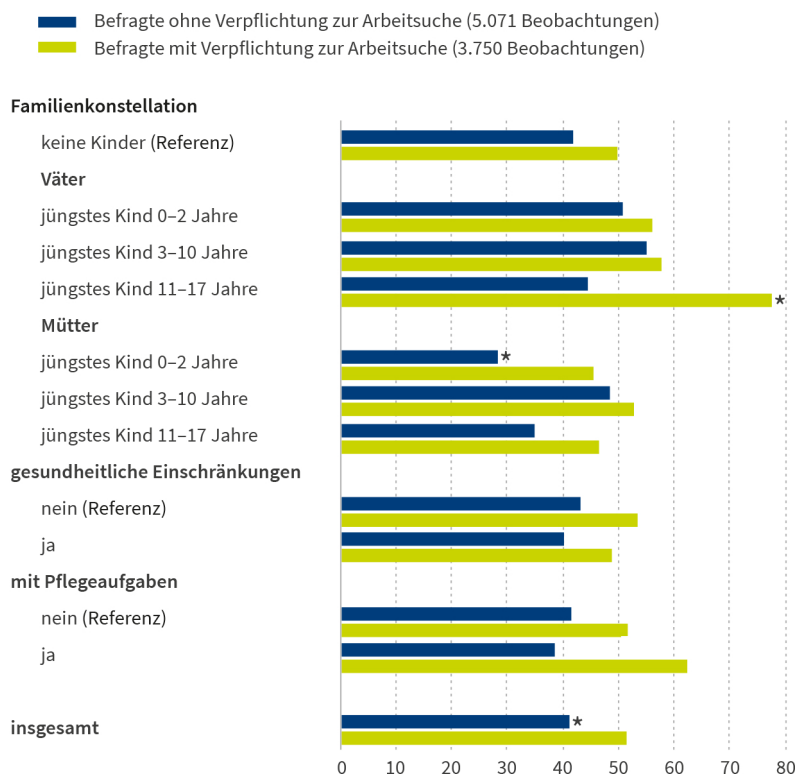
Pflegeverpflichtungen spielen dagegen kaum eine Rolle für die Arbeitsuchverpflichtung. Bei der Abbildung A2 ist zu beachten, dass Mehrfachnennungen möglich sind. Personen ohne Kinder können also zum Beispiel gesundheitliche Einschränkungen haben und aus diesem Grund nicht zur Arbeitsuche verpflichtet sein.

Personen ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche kommen in aller Regel für eine unmittelbare Vermittlung in Beschäftigung nicht infrage. Daher besteht für sie keine Notwendigkeit, mit dem Jobcenter im Rahmen von Vermittlungsgesprächen Kontakt zu haben. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass auch sie zu Beratungsgesprächen zur langfristigen Verbesserung ihrer Erwerbschancen und Vorbereitung eines (Wieder-)Einstiegs in Beschäftigung eingeladen werden. Im PASS wurden die Leistungsberechtigten zu ihrem Jobcenter-Kontakt befragt, wobei sie ihre Zustimmung zu verschiedenen Aussagen auf einer vierstufigen Skala einordnen konnten (vgl. Infobox 1).

Abbildung A3 zeigt die Anteile von Leistungsberechtigten (ohne regulär Beschäftigte oder Personen in Ausbildung, vgl. Fußnote 2), die sowohl Kontakt zum Jobcenter hatten als auch folgender Aussage voll und ganz oder eher zustimmten: „Die Mitarbeiter des Jobcenters haben mit mir ausführlich besprochen, wie ich meine Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern kann.“ Dabei wird unterschieden zwischen Leistungsberechtigten, die zur Arbeitsuche verpflichtet sind, und solchen, die nicht dazu verpflichtet sind.

Anteil der Leistungsberechtigten¹⁾ mit Jobcenterkontakt und Zustimmung²⁾ zur Aussage „Die Mitarbeiter des Jobcenters haben mit mir ausführlich besprochen, wie ich meine Chancen auf dem Arbeitsmarkt verbessern kann“

Angaben der Befragten, Anteile in Prozent



¹⁾ Personen im erwerbsfähigen Alter, die höchstens geringfügig beschäftigt sind und in Haushalten mit ALG-II-Bezug leben (ohne Schüler, Personen in Ausbildung und Rentner); 8.821 Beobachtungen.

²⁾ Als Zustimmung gelten die Antworten „trifft voll und ganz zu“ und „trifft eher zu“.

* kennzeichnet statistisch signifikante Unterschiede zur Referenzkategorie, jeweils innerhalb der Gruppen mit beziehungsweise ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche, auf dem Niveau $\leq 5\%$. Bei insgesamt bezieht sich der signifikante Unterschied (Niveau $\leq 5\%$) auf Befragte ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche im Vergleich zu denen mit einer solchen Pflicht.

Lesebeispiel: Mütter mit einem jüngsten Kind im Alter von 0–2 Jahren und ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche geben zu 28 Prozent an, ausführlich zur Verbesserung ihrer Chancen auf dem Arbeitsmarkt beraten worden zu sein. Dieser Anteil ist statistisch signifikant geringer als der entsprechende Anteil Befragter ohne Kinder und ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche.

Datenquelle: PASS Version 0618 v1, Wellen 9–12; eigene Berechnungen. © IAB

In der Abbildung A3 ist zu erkennen, dass von den Leistungsberechtigten ohne Arbeitsuchverpflichtung insgesamt 41 Prozent angeben, solche Beratungsgespräche erhalten zu haben. Dies ist zwar etwas seltener als bei Leistungsberechtigten mit Arbeitsuchverpflichtungen (51 %), zeigt aber, dass Beratungen zur Verbesserung der Arbeitsmarktchancen für diejenigen ohne Arbeitsuchverpflichtung keine Seltenheit sind. Allerdings geben Mütter⁴ mit Kindern im Alter von unter drei Jahren und ohne Jobsuchverpflichtung mit 28 Prozent signifikant seltener als Kinderlose an, ausführlich be-

⁴ Aufgrund der weiteren Unterteilung der Stichprobe sind die Fallzahlen geringer, sodass innerhalb der Subgruppen der Eltern Alleinerziehende nicht mehr als separate Kategorie aufgeführt, sondern jeweils den Müttern oder Vätern zugerechnet werden.

raten worden zu sein. Mütter mit kleinen Kindern und einer Verpflichtung zur Arbeitsuche unterscheiden sich dagegen in dieser Hinsicht nicht signifikant von Kinderlosen. Väter mit Arbeitsuchverpflichtung und einem jüngsten Kind im Alter von 11 bis 17 Jahren geben sogar zu einem signifikant höheren Anteil als Kinderlose an, ausführlich beraten worden zu sein. Gesundheitliche Einschränkungen oder Pflegeverpflichtungen spielen dagegen keine zusätzliche Rolle für die Teilnahme an Beratungsgesprächen innerhalb der Gruppen mit und ohne Arbeitsuchverpflichtung. Insgesamt zeigt sich also, dass auch Leistungsberechtigte ohne Arbeitsuchverpflichtung durchaus Beratungsgespräche im Jobcenter zur Verbesserung ihrer beruflichen Aussichten erhalten. Bei Müttern ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche mit unter dreijährigen Kindern kommt dies allerdings etwas seltener vor.

Bewertung der Jobcenter-Betreuung hängt von Vermittlungshemmnissen ab

Die bisher berichteten Ergebnisse zeigen, dass sich die Zusammensetzung der Leistungsberechtigten in Richtung eines höheren Anteils von Personen

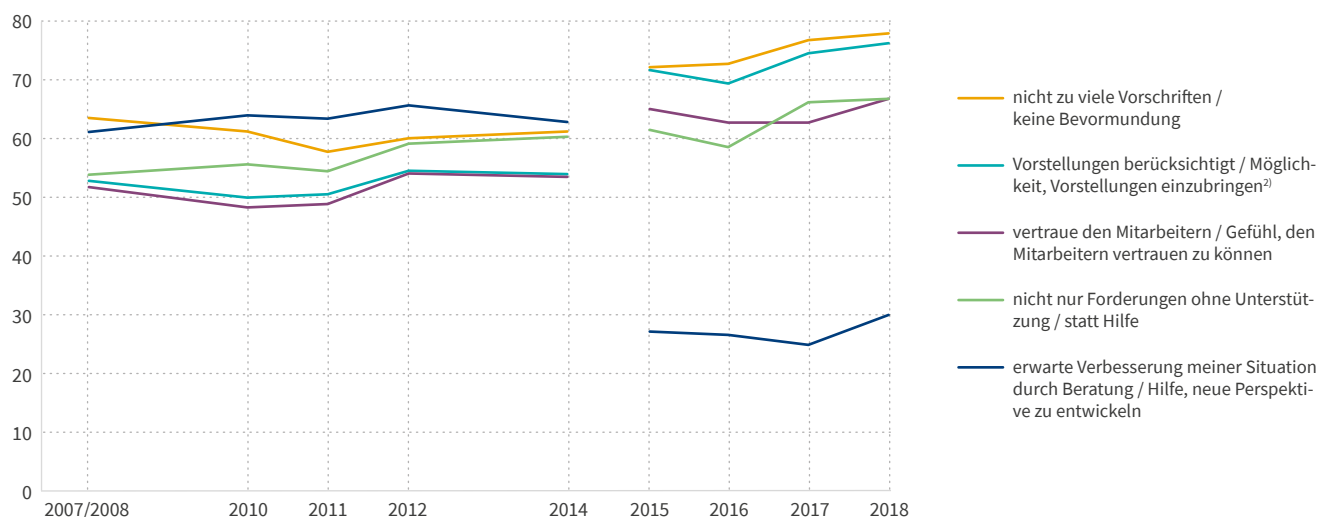
mit Vermittlungshemmnissen verändert hat (vgl. Abbildung A1). Auch gibt weniger als die Hälfte der nicht regulär beschäftigten oder in Ausbildung befindlichen Leistungsberechtigten an, zur Arbeitsuche verpflichtet zu sein (vgl. Abbildung A2). Nun stellt sich die Frage, ob die Jobcenter-Betreuung in ihrer Form und Intensität den Bedürfnissen dieser Personen gerecht wird. Im Folgenden zeigen wir, wie die Qualität der Jobcenter-Betreuung von diesen Personengruppen bewertet wird und ob es dabei Unterschiede zwischen den einzelnen Gruppen gibt.

Abbildung A4 zeigt die Jobcenter-Bewertung durch die Leistungsberechtigten nach Befragungsjahr des PASS. Ab 2015 wurden die Fragen zur Jobcenter-Bewertung neu gefasst, sodass sich die Angaben für die Jahre 2007 bis 2014 nicht unmittelbar mit den Angaben für die Jahre 2015 bis 2018 vergleichen lassen. Abbildung A4 stellt jeweils den Anteil der Leistungsberechtigten dar, die einer Aussage voll und ganz oder eher zustimmen. Eine dieser Aussagen lautet, man werde bevormundet. Dies fand zuletzt (2018) insgesamt eine geringe Zustimmung: 78 Prozent aller Befragten mit gültigen Antworten geben an, dass eine Bevormundung

A4

Bewertung der Jobcenter-Betreuung durch die befragten Leistungsberechtigten¹⁾

Anteil der Befragten, die der jeweiligen Aussage voll und ganz oder eher zustimmen, in Prozent



¹⁾ Personen im erwerbsfähigen Alter, die höchstens geringfügig beschäftigt sind und in Haushalten mit ALG-II-Bezug leben (ohne Schüler, Personen in Ausbildung und Rentner). Stichprobeneinschränkung: nur Personen, die mit oder ohne Verpflichtung Arbeit suchen (entspricht der Stichprobe, die die Fragen in Wellen 2–8 bekommen); 14.695 Beobachtungen.

²⁾ In den Wellen <9 positiv formuliert, in Wellen 9–12 negativ (hier positiv umkodiert).

Anmerkungen: Alle Items wurden so umkodiert, dass ein höherer Wert immer eine positivere Einschätzung der Jobcenter-Betreuung bedeutet, um eine einheitliche Darstellung zu ermöglichen. Ab 2015 (Welle 9) wurden die Fragen zur Jobcenter-Bewertung neu formuliert. Daher sind die beiden Zeitabschnitte nicht unmittelbar miteinander vergleichbar. In 2008/2009 (Welle 3) und 2013 (Welle 7) gab es keine Fragen zur Jobcenter-Bewertung.

Lesebeispiel: Der Anteil der Befragten, die der Aussage zustimmen, das Jobcenter habe ihnen nicht nur Forderungen gestellt anstatt wirklich zu helfen, ist von 2015 bis 2018 von 61 Prozent auf 66 Prozent gestiegen.

Datenquelle: PASS Version 0618 v1, Wellen 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12; eigene Berechnungen, gewichtet. © IAB

eher nicht oder überhaupt nicht zutrifft. Dass die Jobcenter-Beschäftigten nur Forderungen stellten und keine echte Hilfe anböten, verneint ebenfalls eine klare Mehrheit der Befragten – in diesem Fall 66 Prozent. Dass sie eigene Vorstellungen einbringen könnten, bejahen 76 Prozent der Befragten. Ebenso tendieren die Befragten mit 67 Prozent recht deutlich dazu, den Jobcenter-Beschäftigten zu vertrauen. Somit zeigen sich über zwei Drittel der Leistungsberechtigten eher zufrieden damit, wie das Jobcenter mit ihnen umgeht.

Allerdings sind nur 30 Prozent der Ansicht, dass ihnen geholfen wird, eine neue Perspektive zu entwickeln.⁵ Diese Einschätzung dürfte aber auch auf den Vermittlungshemmnissen der Befragten beruhen und muss somit kein schlechtes Qualitätsurteil über die Jobcenter-Betreuung darstellen – zumal angesichts der zuvor genannten deutlich positiven Bewertungen. Insgesamt zeigt Abbildung A4 insbesondere für den zweiten Zeitabschnitt bei den meisten Items zur Jobcenter-Bewertung eine leicht positive Tendenz.

Auch bei der Bewertung der Jobcenter-Betreuung lohnt ein Blick auf verschiedene Personengruppen. Laut einer früheren Studie (Tisch 2010) bewerten beispielsweise ältere Leistungsberechtigte ihren Jobcenter-Kontakt etwas positiver als jüngere. Hohmeyer und Kopf (2015) zeigen, dass Personen mit und ohne Pflegeverpflichtungen ihre Jobcenter-Betreuung jeweils ähnlich bewerten. Bähr, Beste und Wenzig (2017) kommen zu dem Ergebnis, dass Migranten der ersten Generation ihre Jobcenter-Betreuung positiver bewerten als Personen ohne Migrationshintergrund. Für Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, mit geringer Qualifikation sowie für Eltern liegen jedoch bisher wenig Erkenntnisse zur Jobcenter-Bewertung vor (zu Alleinerziehenden vgl. Stockinger/Zabel 2020).

In weiteren (hier nicht näher dargestellten) Analysen zeigt sich auch für die unterschiedlichen Fokusgruppen dieser Studie – Leistungsberechtigte mit geringer Qualifikation, gesundheitlichen Einschränkungen sowie mit Kinderbetreuungs-

und Pflegeverpflichtungen – ähnlich wie in Abbildung A4 bei den meisten Items ein Trend in Richtung positiver Jobcenter-Bewertung oder insbesondere bei Eltern eine nahezu konstante Jobcenter-Bewertung über die Zeit.

Um die Jobcenter-Bewertung dieser Personengruppen genauer analysieren zu können, wurden Probitmodelle geschätzt, bei denen die verschiedenen Befragungs-Items jeweils die abhängige Variable bilden. Da die Fragen zur Jobcenter-Bewertung ab 2015 im PASS neu gefasst wurden, gehen nur Daten aus den aktuellen Befragungsjahren 2015 bis 2018 in die Schätzungen ein, um vergleichbare Ergebnisse gewährleisten zu können.

In einem ersten Probitmodell (hier nicht dargestellt) wurde zunächst untersucht, inwiefern Befragte mit und ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche die Jobcenter-Betreuung unterschiedlich bewerten. Dabei zeigt sich, dass Befragte ohne eine solche Verpflichtung die Jobcenter-Betreuung insgesamt positiver bewerten als Befragte, die zur Arbeitsuche verpflichtet sind.

In den zentralen Analysen dieser Studie betrachten wir dann die Bewertung der Jobcenter-Betreuung getrennt für Personen mit und ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche, da davon auszugehen ist, dass sich die persönlichen Umstände und somit

Merkmale der Leistungsberechtigten: Vergleich zeitlicher Trends auf Basis der PASS-Daten mit Angaben der Statistik der Bundesagentur für Arbeit

Die in Abbildung A1 auf Basis von PASS-Daten dargestellten Trends zur Merkmalsverteilung der Leistungsberechtigten im SGB II spiegeln sich auch in Zahlen der Statistik der BA (2020c) wider, wenngleich die Eingrenzung der in diesem Bericht verwendeten Stichprobe sich in den Statistiken der BA nicht präzise abbilden lässt und die Messkonzepte sich unterscheiden. Näherungsweise lassen sich jedoch zumindest die zeitlichen Entwicklungen zwischen unserer Stichprobe auf Grundlage des PASS und derjenigen der BA-Statistik grob vergleichen. So stieg nach den Zahlen der BA-Statistik der Anteil der Geringqualifizierten (ohne beruflichen Abschluss) an allen arbeitssuchenden erwerbsfähigen Leistungsberechtigten (dies schließt alle arbeitslosen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten ein) zwischen 2009 (Datenrand) und 2015 von 53 auf 57 Prozent. Bis zum Jahr 2018 zeigt sich sogar eine Erhöhung auf 64 Prozent, die Werte nach 2015 sind aber aufgrund eines veränderten Messkonzepts nicht direkt mit denen der Vorjahre vergleichbar. Der Anteil der arbeitsunfähig Gemeldeten an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – abzüglich ungefordert Beschäftigter und Personen in Ausbildung – stieg zwischen 2007 und 2018 von 4 auf 10 Prozent (Statistik der BA 2020c, eigene Berechnungen). Der mit PASS-Daten gefundene Trend dürfte daher nicht von einer etwaigen Verschiebung in der Stichprobenzusammensetzung nach Personengruppen (etwa durch ein zu hohes Gewicht wiederholt Befragter) getrieben sein. Laut Statistik der BA stieg der Anteil der in Erziehung, Haushalt oder Pflege tätigen Personen an allen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten – abzüglich ungefordert Beschäftigter und Personen in Ausbildung – zwischen 2007 und 2018 von 7 auf 10 Prozent (Statistik der BA 2020c, eigene Berechnungen).

⁵ Hier zeigt sich ein klarer Unterschied zum ersten Zeitabschnitt, wo eine deutliche Mehrheit der Befragten angab, dass sie erwarten, dass sich ihre Situation durch die Beratung verbessert. Eine mögliche Erklärung hierfür ist, dass Befragte im ersten Zeitabschnitt die Aussage aufgrund einer anderen Formulierung als Forderung ihrerseits an die Jobcenter verstanden haben könnten.

die Wahrnehmung der eigenen Lebenssituation zwischen beiden Personengruppen maßgeblich unterscheiden. Beispielsweise ist zu fragen, ob Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, die zur Arbeitsuche verpflichtet sind, sich übermäßig gefordert sehen. Zum anderen stellt sich die Frage, ob Eltern kleiner Kinder ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche der Ansicht sind, dass ihnen dennoch geholfen wird, eine neue Perspektive zu entwickeln.

Tabelle T1 zeigt Ergebnisse für Leistungsbe-rechtigte mit Verpflichtung zur Arbeitsuche und Tabelle T2 (Seite 9) Ergebnisse für diejenigen ohne Arbeitsuchverpflichtung. Näheres zur Analyse-methode wird in Infobox 1 erläutert.

Personen mit Verpflichtung zur Arbeitsuche, die gesundheitliche Einschränkungen aufweisen, haben eine um 4,1 bis 8,7 Prozentpunkte und statistisch signifikant geringere Wahrscheinlichkeit, die Jobcenter-Betreuung positiv zu bewerten, als Personen ohne solche Einschränkungen. Das gilt für vier der fünf aufgeführten Items zur Jobcenter-

Bewertung (vgl. Tabelle T1). Eine Erklärung hierfür könnte sein, dass Befragte mit gesundheitlichen Einschränkungen größere Schwierigkeiten haben, den Forderungen der Jobcenter gerecht zu werden. Möglicherweise gelingt es den Jobcentern auch nicht immer, ihre Anforderungen an die gesundheitliche Situation dieser Leistungsberechtigten anzupassen.

Der Aussage, eigene Vorstellungen einbringen zu können, stimmen Befragte mit akademischem Abschluss um 8,8 Prozentpunkte häufiger zu als solche mit beruflicher Ausbildung. Darüber hinaus ergeben sich keine weiteren Unterschiede in der Bewertung der Jobcenter-Betreuung nach dem Qualifikationsniveau der Befragten. Insbesondere bewerten Befragte ohne Berufsabschluss die Jobcenter-Betreuung nicht anders als diejenigen mit beruflichem Abschluss. Möglicherweise gelingt es den Jobcentern also relativ gut, auf arbeitsmarkt-bezogene Hürden wie geringe Qualifikation individuell einzugehen, während dies zum Beispiel

T1

Bewertung der Jobcenter-Betreuung durch verschiedene Personengruppen mit Verpflichtung zur Arbeitsuche

Pooled Probits mit nach Personen geclusterten Standardfehlern, average marginal effects (PASS-Wellen 9–12, Jahre 2015–2018)

Abhängige Variablen: 5 Items zur Jobcenter-Bewertung	keine Bevormundung	eigene Vorstellungen einbringen	nicht nur Forderungen	vertraue Mitarbeitern	Hilfe für neue Perspektive
Qualifikation (Referenz: Berufliche Ausbildung)					
Kein Abschluss oder Anlernausbildung	-2,5	2,1	-0,5	-1,8	2,6
Akademischer Abschluss	0,4	8,8 ***	-0,7	-0,7	-0,6
Sonstiger Abschluss	-3,2	6,3	2,2	1,0	-0,6
Gesundheitliche Einschränkung (Referenz: Nein)					
Ja	-6,7 ***	-2,5	-7,1 ***	-8,7 ***	-4,1 **
Geschlecht/Familientyp (Referenz: Männer ohne Kinder)					
Frauen ohne Kinder	0,3	-1,8	-2,3	-4,0 *	-2,9
Väter mit Partner/in	-2,6	-2,7	1,4	-3,1	2,0
Mütter mit Partner/in	-4,5	0,7	-5,7	-8,3 **	-4,8
Alleinerziehende	-0,5	2,8	3,1	-4,4	-1,1
Pflegeaufgaben (Referenz: Nein)					
Ja	4,2	4,0	-3,7	3,6	-1,5
ausführliche Beratungsgespräche (Referenz: Nein)					
Ja	0,8	6,9 ***	8,8 ***	11,0 ***	8,1 ***
Beobachtungen	3.675	3.699	3.709	3.704	3.691

*, **, *** kennzeichnen statistische Signifikanz auf dem Niveau 10 %, 5 %, 1 %.

Weitere Kontrollvariablen: Alter, Migrationshintergrund, Region (Ost-/Westdeutschland), Arbeitslosenquote auf Kreisebene im Juli des Vorjahres, Erhebungswelle (Jahr) und Anzahl bisheriger PASS-Befragungsteilnahmen. Für fehlende Werte wurde kontrolliert.

Lesebeispiel: Unter den Befragten mit Verpflichtung zur Arbeitsuche ist der Anteil der Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, die angeben, von den Jobcenter-Beschäftigten nicht bevormundet worden zu sein, 6,7 Prozentpunkte geringer als bei Befragten ohne gesundheitliche Einschränkungen.

Datenquelle: PASS Version 0618 v1, Wellen 9–12; eigene Berechnungen. © IAB

bei gesundheitlichen Einschränkungen weniger gut gelingt. Das dürfte weniger an den Bemühungen der einzelnen Jobcenter-Beschäftigten liegen, sondern könnte darauf zurückzuführen sein, dass viele Angebote der Jobcenter gar nicht speziell für gesundheitlich Eingeschränkte entworfen sind.

Unterschiede in der Jobcenter-Bewertung nach Familientyp und Geschlecht zeigen sich bei Personen mit Arbeitsuchverpflichtung nur bei einem der fünf Items, nämlich bei der Aussage, inwiefern sie den Jobcenter-Beschäftigten vertrauen. Mütter aus Paarfamilien stimmen dieser Aussage um 8,3 Prozentpunkte und Frauen ohne Kinder um 4 Prozentpunkte seltener zu als Männer ohne Kinder (vgl. Tabelle T1).

Unter den Befragten ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche (vgl. Tabelle T2) gibt es bei mehreren Items Unterschiede in der Jobcenter-Bewertung nach Familientyp und Geschlecht: Alleinerziehende stimmen signifikant seltener als Männer ohne

Kinder der Aussage zu, dass sie nicht bevormundet würden. Alleinerziehende wie auch Mütter aus Paarhaushalten geben zudem signifikant seltener an, den Jobcenter-Beschäftigten zu vertrauen sowie Hilfe für die Entwicklung neuer Perspektiven zu erhalten. Auch geben Väter aus Paarhaushalten signifikant seltener als kinderlose Männer an, nicht nur Forderungen statt Hilfe zu erhalten, eigene Vorstellungen einbringen zu können oder Hilfe für neue Perspektiven zu bekommen. Letzterem Item stimmen auch kinderlose Frauen signifikant seltener zu als kinderlose Männer.

Unter den Leistungsberechtigten ohne Arbeitsuchverpflichtung scheinen Eltern die Jobcenter-Betreuung also tendenziell negativer zu bewerten als Kinderlose. Möglicherweise stellt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf die Jobcenter vor größere Probleme bei der Entwicklung von Strategien für Eltern, die derzeit noch nicht zur Arbeitsuche verpflichtet sind. In besonders schwierigen Lebens-

Bewertung der Jobcenter-Betreuung durch verschiedene Personengruppen ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche

Pooled Probits mit nach Personen geclusterten Standardfehlern, average marginal effects (PASS-Wellen 9–12, Jahre 2015–2018)

Abhängige Variablen: 5 Items zur Jobcenter-Bewertung	keine Bevormundung	eigene Vorstellungen einbringen	nicht nur Forderungen	vertraue Mitarbeitern	Hilfe für neue Perspektive
Qualifikation (Referenz: Berufliche Ausbildung)					
Kein Abschluss oder Anlernausbildung	-3,7 **	-3,5 **	-2,6	-2,1	0,6
Akademischer Abschluss	-6,5 ***	-1,5	-4,1	-1,5	4,4 *
Sonstiger Abschluss	-3,1	-2,0	-0,4	-5,3	2,4
Gesundheitliche Einschränkung (Referenz: Nein)					
Ja	-4,0 ***	-3,9 **	-5,0 ***	-7,3 ***	-6,4 ***
Geschlecht/Familientyp (Referenz: Männer ohne Kinder)					
Frauen ohne Kinder	-1,8	1,5	2,7	-1,7	-6,3 ***
Väter mit Partner/in	-1,9	-6,6 ***	-4,3 *	-0,7	-5,4 **
Mütter mit Partner/in	1,3	-0,7	-1,0	-4,5 *	-12,0 ***
Alleinerziehende	-6,1 ***	-1,4	-1,6	-7,7 ***	-10,5 ***
Pflegeaufgaben (Referenz: Nein)					
Ja	-0,8	0,3	-1,3	-1,1	-2,1
ausführliche Beratungsgespräche (Referenz: Arbeitsuche ohne Verpflichtung, keine Beratungsgespräche)					
Arbeitsuche ohne Verpflichtung, Beratung	-0,2	7,5 ***	7,1 ***	8,5 ***	13 ***
Keine Suchverpflichtung, keine Suche	1,4	6,7 ***	9,4 ***	7,9 ***	11,5 ***
Beobachtungen	4.597	4.593	4.585	4.585	4.567

*, **, *** kennzeichnen statistische Signifikanz auf dem Niveau 10 %, 5 %, 1 %.

Weitere Kontrollvariablen: Alter, Migrationshintergrund, Region (Ost-/ bzw. Westdeutschland), Arbeitslosenquote auf Kreisebene im Juli des Vorjahres, Erhebungswelle (Jahr) und Anzahl bisheriger PASS-Befragungsteilnahmen. Für fehlende Werte wurde kontrolliert.

Lesebeispiel: Unter den Befragten ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche ist der Anteil der Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen, die angeben, von den Jobcenter-Beschäftigten nicht bevormundet worden zu sein, 4 Prozentpunkte geringer als bei Befragten ohne gesundheitliche Einschränkungen.

Datenquelle: PASS Version 0618 v1, Wellen 9–12; eigene Berechnungen. © IAB

situationen kann es zudem für die Jobcenter eine kaum zu bewältigende Herausforderung sein, kurzfristig verbesserte Zukunftsperspektiven zu bieten. In solchen Fällen dürften kritischere Einschätzungen der Befragten zu diesem Aspekt nicht in erster Linie der Jobcenter-Betreuung zuzuschreiben sein.

Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche bewerten – ähnlich wie unter denjenigen mit Verpflichtung zur Arbeitsuche – ihren Jobcenter-Kontakt signifikant negativer als Personen ohne gesundheitliche Einschränkungen (vgl. Tabelle T2). Bei allen fünf Items sind die Unterschiede statistisch signifikant und betragen zwischen -3,9 und -7,3 Prozentpunkten. Von der Verpflichtung zur Arbeitsuche befreit zu sein, kann zwar für gesundheitlich eingeschränkte eine Erleichterung darstellen und ist, wie oben beschrieben, insgesamt mit einer positiveren Jobcenter-Bewertung verbunden. Das allein scheint den Bedürfnissen derjenigen mit gesundheitlichen Einschränkungen aber noch nicht gerecht zu werden, da sie ihren Jobcenter-Kontakt negativer bewerten als andere Befragte ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche. Zudem zeigen qualitative Forschungsergebnisse zu psychisch Kranken im SGB II, dass es für Personen mit schwerwiegenden Vermittlungshemmnissen möglicherweise nicht einfach ist, in den Jobcentern eine angemessene Betreuung zu erhalten (Kupka et al. 2017). Eine mögliche Empfehlung für die Jobcenter-Betreuung, die sich hieraus ergibt, wäre, Beratungskonzepte für diese Personen zu vertiefen oder für sie neue Angebote zu entwerfen, da diese zunächst gesundheitliche Einschränkungen bewältigen müssen, bevor sie dem Arbeitsmarkt wieder zur Verfügung stehen können.

Leistungsberechtigte mit Pflegeaufgaben – sowohl diejenigen mit als auch ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche – bewerten ihren Jobcenter-Kontakt nicht signifikant anders als Personen ohne Pflegeverpflichtungen (vgl. Tabellen T1 und T2).

Anders als unter denjenigen mit Verpflichtung zur Arbeitsuche (vgl. Tabelle T1) bewerten unter den Befragten ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche (vgl. Tabelle T2) Personen ohne Berufsabschluss die Jobcenter-Betreuung bei zwei Items signifikant negativer als Befragte mit Berufsabschluss: Sie geben signifikant seltener an, nicht bevormundet zu

werden, und geben signifikant seltener an, eigene Vorstellungen einbringen zu können. Befragte, die nicht zur Arbeitsuche verpflichtet sind, haben in der Regel gesundheitliche Einschränkungen oder Betreuungsverpflichtungen. Eine Interpretation der Ergebnisse zum Qualifikationsniveau wäre, dass innerhalb der Gruppe ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche es denjenigen ohne Berufsabschluss möglicherweise schwerer fällt als denjenigen mit Berufsabschluss, sich gegenüber dem Jobcenter dafür einzusetzen, Beratungen zu erhalten, die ihre persönliche Situation berücksichtigen. Bei Personen mit akademischem Abschluss ergibt sich ein weniger eindeutiges Bild mit einem positiven und einem negativen Effekt.

Beratung im Jobcenter und Bewertung des Jobcenter-Kontakts

Schließlich betrachtet diese Studie den Einfluss von Beratung auf die Bewertung der Jobcenter-Betreuung durch die Befragten. Hier zeigt sich sowohl unter denjenigen, die zur Arbeitsuche verpflichtet sind (vgl. Tabelle T1), als auch unter denjenigen, die nicht dazu verpflichtet sind, aber dennoch eine Arbeit suchen (vgl. Tabelle T2), dass der Erhalt von Beratungsgesprächen die Jobcenter-Bewertung signifikant positiv beeinflusst – und zwar bei vier der fünf betrachteten Items. Ähnlich positiv bewerten Befragte, die nicht zur Arbeitsuche verpflichtet sind und auch keine Arbeit suchen, die Jobcenter-Betreuung (vgl. Tabelle T2). Wichtig für die Befragten scheint also zu sein, dass das Angebot der Jobcenter zu ihrer jeweiligen Situation passt.

Dies bestätigt Befunde von Senghaas, Bernhard und Freier (2020), die zeigen, dass Befragte, die ausführliche Gespräche zur beruflichen und privaten Situation im Jobcenter erhalten haben, sowie auch diejenigen, die einen festen Ansprechpartner im Jobcenter hatten, ihre Jobcenter-Betreuung signifikant positiver bewerten.

Ergänzend verdeutlichen unsere Ergebnisse, dass Beratungsgespräche auch für diejenigen Befragten einen hohen Stellenwert einnehmen, die ohne Verpflichtung eine Arbeit suchen und somit vergleichsweise stark aus eigenem Antrieb an ihrer Erwerbsintegration mitwirken. Allerdings müssen diese Muster keine kausalen Zusammen-

hänge darstellen, sondern sie könnten (auch) in unbeobachtbaren Eigenschaften der Befragten begründet liegen. So dürften etwa Personen mit höherer Motivation zur Arbeitsuche eher auch ohne Suchverpflichtung Arbeit suchen, die Beratung des Jobcenters eher in Anspruch nehmen und möglicherweise auch die Jobcenter-Betreuung positiver bewerten als weniger motivierte Personen. Auch könnte eine fehlende Verpflichtung zur Arbeitsuche eher zu einer Beratungssituation „auf Augenhöhe“ führen, in der den Vorstellungen der Leistungsberechtigten ein größeres Gewicht zukommt. So könnte eine positive Grundhaltung auf beiden Seiten zu einer insgesamt besseren und besser bewerteten Beratung beitragen.⁶

In vertiefenden Analysen wurde untersucht, inwiefern sich Unterschiede insbesondere bezüglich des Einflusses des Familientyps auf die Jobcenter-Betreuung zwischen Ost- und Westdeutschland ergeben. Aufgrund von Unterschieden in der Verfügbarkeit von Kinderbetreuungseinrichtungen könnten sich die Problemlagen und somit auch die Jobcenter-Bewertung zwischen Befragten mit Kindern in Ost- und Westdeutschland unterscheiden. Hier zeigt sich, dass Alleinerziehende in Ostdeutschland – im Gegensatz zu Westdeutschland – die Jobcenter-Betreuung nicht negativer bewerten als kinderlose Männer. Dagegen bewerten Mütter in Paarfamilien in Ostdeutschland die Jobcenter-Betreuung ähnlich wie in Westdeutschland.

Fazit und Ausblick

Eine Herausforderung für die Jobcenter-Betreuung sind die heterogenen Beratungsbedarfe der Leistungsberechtigten. Der Anteil derjenigen mit Vermittlungshemmnissen unter den hier untersuchten Leistungsberechtigten – also Personen im erwerbsfähigen Alter, die nicht beschäftigt oder allenfalls geringfügig beschäftigt sind und sich nicht in Ausbildung befinden – ist in den Jahren vor der Corona-Krise gestiegen. Zudem sind nach

⁶ In zusätzlichen Analysen wurden Modelle zur Jobcenter-Bewertung geschätzt, ohne die Variable zu Beratungsgesprächen zu berücksichtigen. In diesen Schätzungen ergaben sich nahezu die gleichen Ergebnisse wie bei den oben besprochenen Schätzungen bezüglich Unterschieden in der Jobcenter-Bewertung je nach gesundheitlichen Einschränkungen, Familientyp, Pflegeverpflichtungen oder berufliche Qualifikation. Unterschiede im Erhalt von Beratungsgesprächen vertiefen also nicht Unterschiede zwischen diesen Gruppen in ihrer Bewertung der Jobcenter-Betreuung.

eigenen Angaben 55 Prozent dieser Leistungsberechtigten nicht zur Arbeitsuche verpflichtet. Somit ist die kurzfristige Erwerbsintegration eher unwahrscheinlich und es besteht ein Bedarf an Strategien zur langfristigen Verbesserung der Erwerbschancen.

Im Durchschnitt erscheinen für die im PASS befragten nicht regulär beschäftigten oder in Ausbildung befindlichen Leistungsberechtigten die Jobcenter-Beschäftigten fair, kooperativ und vertrauenswürdig – wenngleich sie angesichts ihrer Vermittlungshemmnisse und individuellen Problemlagen eher nicht glauben, dass dies ihnen helfen wird, eine neue Perspektive zu entwickeln. Allerdings zeigen sich bei der Jobcenter-Bewertung teils Unterschiede je nach persönlichen Umständen. Befragte mit Pflegeverpflichtungen sind ähnlich zufrieden mit der Jobcenter-Betreuung wie Personen ohne Pflegeverpflichtungen. Personen ohne berufliche Qualifikation und Verpflichtung zur Arbeitsuche sind nahezu ebenso zufrieden mit der Jobcenter-Betreuung wie Personen mit beruflicher Qualifikation. Dies könnte darauf zurückzuführen sein, dass die Vermittlung von arbeitssuchenden Leistungsberechtigten zu den klassischen Aufgabengebieten der Jobcenter-Betreuung gehört, und es hier Konzepte für Personen mit Vermittlungshemmnissen wie etwa einem fehlenden Berufsabschluss gibt.

Hingegen sind Eltern, insbesondere diejenigen ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche, weniger mit der Jobcenter-Betreuung zufrieden als Leistungsberechtigte ohne Kinder. Auch sind Personen mit gesundheitlichen Einschränkungen mit der Jobcenter-Betreuung weniger zufrieden als diejenigen ohne solche Einschränkungen. Dies deutet darauf hin, dass noch spezifischer zugeschnittene Beratungen und Angebote für diese Personengruppen hilfreich wären.

Hervorzuheben ist außerdem, dass die Leistungsberechtigten ausführliche Beratungsgespräche besonders wertzuschätzen scheinen – dies deckt sich auch mit früheren Forschungsergebnissen. Unsere Ergebnisse zeigen darüber hinaus, dass auch Leistungsberechtigte ohne Verpflichtung zur Arbeitsuche Beratungsgespräche im Jobcenter positiv sehen. Daher wäre eine mögliche Anregung, die sich aus den Befunden ergibt, auch



Dr. Bastian Stockinger
ist Mitarbeiter im Statistik-
Service Südost der
Bundesagentur für Arbeit.
bastian.stockinger@
arbeitsagentur.de



Dr. Cordula Zabel
ist Mitarbeiterin im
Forschungsbereich
„Grundsicherung und
Aktivierung“ im IAB.
cordula.zabel@iab.de

Leistungsberechtigten, die aufgrund von Kinderbetreuungspflichten oder gesundheitlichen Einschränkungen dem Arbeitsmarkt zeitweise nicht zur Verfügung stehen, verstärkt Beratungen anzubieten. Bei besonderen Problemlagen (beispielsweise Schulden oder Suchtprobleme, aber auch Betreuungsaufgaben) können die Jobcenter darüber hinaus Leistungsberechtigte an örtliche Hilfeeinrichtungen verweisen.

Die Jobcenter-Betreuung muss also spezifische Problemlagen und Lebenssituationen der Leistungsberechtigten berücksichtigen, wobei der Anstieg des Anteils der Leistungsberechtigten mit Vermittlungshemmnissen in den letzten Jahren eine besondere Herausforderung darstellt. Die Zusammensetzung der Leistungsberechtigten und somit auch die Anforderungen an die Jobcenter können sich aber auch wieder ganz anders entwickeln, insbesondere infolge gesamtwirtschaftlicher und -gesellschaftlicher Umbrüche. Eine solche Entwicklung stellt die Covid-19-Pandemie dar, aufgrund derer zumindest vorübergehend vermehrt andere Personengruppen auf die Beratungs- und Vermittlungsangebote der Jobcenter angewiesen sind. Im Rechtskreis SGB II stieg beispielsweise die Zahl der unter-25-jährigen (+23.000 bzw. +18 %) und der akademisch ausgebildeten (+17.000 bzw. +27 %) Arbeitslosen im Vergleich zu älteren und geringer qualifizierten Arbeitslosen überproportional an (Statistik der BA 2020a). Auch viele Selbstständige sind im Zuge der Krise plötzlich auf die Vermittlung und Beratung der Jobcenter angewiesen: Zwischen März und April 2020 stieg die Zahl der arbeitsuchend gemeldeten Selbstständigen im SGB II mit einer Meldedauer von unter einem Monat (also mutmaßlich Corona-bedingte Meldungen) sprunghaft um über 30.000 Personen, also um den Faktor 20 (Statistik der BA 2020b). Die Corona-Krise bewirkt daher zumindest vorübergehend eine markante Veränderung der

Arbeitslosenstruktur in der Grundsicherung. Somit stehen die Jobcenter vor der Herausforderung, ihre Vermittlungsstrategien zumindest kurzfristig wieder neu auszurichten, ohne dabei die Personengruppen mit bisher schon großen Problemen auf dem Arbeitsmarkt zu vernachlässigen.

Literatur

- Bähr, Sebastian; Beste, Jonas; Wenzig, Claudia (2017): Individuelle Erfahrungen mit den Jobcentern: Migranten der ersten Generation verteilen die besten Noten. IAB-Forum, 24. Oktober 2017.
- Beste, Jonas; Trappmann, Mark (2016): Erwerbsbedingte Abgänge aus der Grundsicherung: Der Abbau von Hemmnissen macht's möglich. IAB-Kurzbericht 21/2016.
- Hohmeyer, Katrin; Kopf, Eva (2015): Pflegende in Arbeitslosengeld-II-Haushalten: Wie Leistungsbezieher Pflege und Arbeitsuche vereinbaren. IAB-Kurzbericht 5/2015.
- Kupka, Peter; Oschmiansky, Frank; Popp, Sandra (2017): Wahl- und Handlungsmöglichkeiten psychisch kranker Menschen im SGB II. In: Zeitschrift für Sozialreform, Jg. 63, H. 3, S. 415–446.
- Lietzmann, Torsten; Kupka, Peter; Ramos Lobato, Philipp; Trappmann, Mark; Wolff, Joachim (2018): Sozialer Arbeitsmarkt für Langzeiterwerbslose: Wer für eine Förderung infrage kommt. IAB-Kurzbericht 20/2018.
- Senghaas, Monika; Bernhard, Sarah; Freier, Carolin (2020): Eingliederungsvereinbarungen aus Sicht der Jobcenter: Pflichten der Arbeitsuchenden nehmen viel Raum ein. IAB-Kurzbericht 5/2020.
- Statistik der BA (2020a): Auswirkungen der Coronakrise auf den Arbeitsmarkt. Berichtsmonat Juli 2020.
- Statistik der BA (2020b): Nichtarbeitslose Arbeitsuchende im SGB II in nicht geförderter Erwerbstätigkeit mit kurzer Meldedauer. Berichtsmonat Juli 2020.
- Statistik der BA (2020c): Strukturen der Grundsicherung SGB II (Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2005) Berichtsmonat Februar 2020.
- Stockinger, Bastian; Zabel, Cordula (2020): Alleinerziehende in der Jobcenter-Betreuung – Umgang der Integrationsfachkräfte mit Alleinerziehenden, Zulieferung zum Neunten Familienbericht der Bundesregierung (im Erscheinen).
- Tisch, Anita (2010): Kundenzufriedenheit im SGB II: Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger. IAB-Kurzbericht 7/2010.
- Trappmann, Mark; Ramos Lobato, Philipp; Unger, Stefanie; Lietzmann, Torsten (2019): Leistungsberechtigte mit gesundheitlichen Einschränkungen: Nicht jeder ist erwerbsfähig. IAB-Forum, 18. September 2019.