

IAB-Kurzbericht

5/2017

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

In aller Kürze

■ Sanktionen sollen dazu beitragen, dass möglichst alle Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG II) den Pflichten gegenüber ihrem Jobcenter nachkommen, insbesondere dass sie sich um die Aufnahme einer Arbeit oder Ausbildung bemühen. Dabei sind die Sanktionsregeln für Unter-25-Jährige besonders strikt.

■ Junge männliche ALG-II-Bezieher in Westdeutschland, auf die sich die Studie beschränkt, gehen aufgrund der ersten Sanktion beschleunigt in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung über und erzielen dabei geringere Tagesentgelte als bei einem Übergang ohne Sanktion.

■ Die erste Sanktion führt auch zu einem beschleunigten Rückzug vom Arbeitsmarkt, wobei dieser weit seltener auftritt als ein Übergang in Beschäftigung.

■ Werden unter-25-jährige ALG-II-Bezieher innerhalb eines Jahres zum zweiten Mal sanktioniert, verstärkt sich die Wirkung auf die Abgangsrate in Beschäftigung. In Einzelpersonenbedarfsgemeinschaften erhöht die zweite Sanktion auch die Abgangsrate der Unter-25-Jährigen aus dem Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug.

■ In Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften fallen die Sanktionswirkungen für junge ALG-II-Bezieher schwächer aus als in Singlehaushalten. Das mag daran liegen, dass Erstere bei einer Sanktionierung auf die Ressourcen und Unterstützung anderer Haushaltsmitglieder zurückgreifen können.

Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Bezieher

Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen

von Gerard J. van den Berg, Arne Uhlendorff und Joachim Wolff

ALG-II-Bezieher sind verpflichtet, gegenüber den Jobcentern ein kooperatives Verhalten zu zeigen und sich um eine Arbeit oder Ausbildung zu bemühen. Kommen sie diesen Pflichten nicht nach, sieht das Gesetz Sanktionen vor, die für junge ALG-II-Bezieher sehr strikt sind. Die vorliegende Studie untersucht die Wirkungen erster und wiederholter Sanktionen auf unter-25-jährige Männer in Westdeutschland: Beschleunigen sie die Aufnahme einer Beschäftigung? Wie fallen die Tagesentgelte bei einer Arbeitsaufnahme infolge von Sanktionen aus? Ziehen sich die Betroffenen aufgrund der Sanktionen verstärkt vom Arbeitsmarkt zurück? Welche Rolle spielt der Haushaltskontext?

Verletzen Bezieher von Arbeitslosengeld (ALG II) eine gesetzliche Pflicht nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II), ohne einen wichtigen Grund dafür vorweisen zu können, werden ihre Leistungen für drei Monate durch eine Sanktion reduziert. Dabei führen Meldeversäumnisse (§ 32 SGB II) zu Sanktionen in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden ALG-II-Regelbedarfs.¹

Kommen ALG-II-Bezieher anderen Pflichten (§ 31 SGB II) nicht nach – z. B. der Annahme eines zumutbaren Stellenangebots oder der Teilnahme an einer Fördermaßnahme – führt dies zu strikteren Sanktionen. Für Personen ab 25 Jahren liegen sie bei einem ersten Verstoß bei 30 Prozent und bei einem zweiten Verstoß innerhalb eines Jahres bei 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs. Bei weiteren gleichartigen Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres entfällt das ALG II für drei Monate ganz. Dabei besteht im Einzelfall die Möglichkeit, die Sanktion auf 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs zu begrenzen, sofern nachträglich erklärt wird, einer Pflicht nachzukommen.

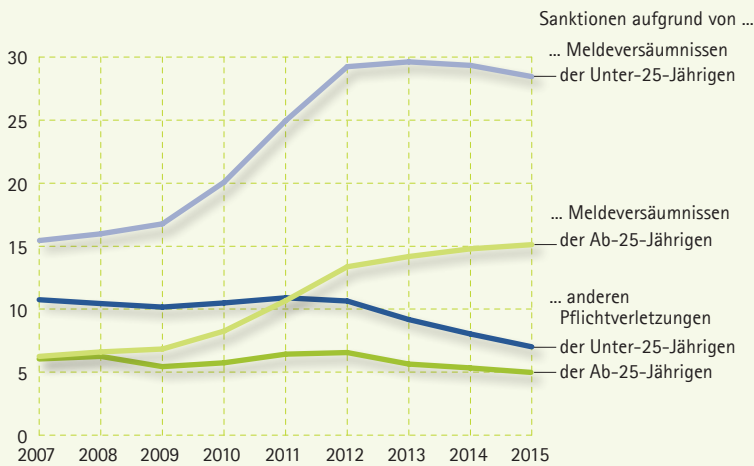
Für Unter-25-Jährige sind die Leistungsminderungen höher. Schon beim ersten Verstoß nach § 31 SGB II wird ihr ALG II

¹ Das ALG II besteht aus mehreren Komponenten. Dazu gehören insbesondere die Bedarfe für Unterkunft und Heizung sowie der Regelbedarf, durch den der allgemeine Lebensunterhalt, z. B. für Ernährung und Kleidung, gesichert wird. Der maßgebende Regelbedarf ist der höchst mögliche Betrag, den eine Person erhalten kann. Er beträgt im Jahr 2017 409 Euro mtl. für Alleinstehende und Alleinerziehende. Der tatsächlich ausgezahlte Regelbedarf kann wegen der Anrechnung von (anderen) Einkommen und Vermögen niedriger sein.

Abbildung 1

Zahl der jährlich neu ausgesprochenen Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen und anderen Pflichtverletzungen

Sanktionen pro 100 ALG-II-Bezieher im durchschnittlichen Bestand der Jahre 2007 bis 2015



Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit, eigene Berechnungen.

© IAB

1 Sanktionen gegen Unter-25-Jährige werden kontrovers diskutiert

Die infolge von Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II sehr harten Sanktionen gegen Unter-25-Jährige sind umstritten. Die Bundesregierung begründete sie im Jahr 2011 unter anderem wie folgt: „Zu Beginn des Berufslebens müssen die Weichen in Richtung des ersten Arbeitsmarktes gestellt werden. Deswegen muss besonders bei dieser Gruppe das Grundprinzip des ‚Förderns und Forderns‘ angewendet werden“ (Deutscher Bundestag 2011: 12-13). Die Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen forderte hingegen die Abschaffung der Sonderregeln unter anderem mit dem Hinweis, dass es fraglich sei, inwieweit diese Regelung mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar ist, da eine Altersgruppe anders behandelt wird als andere (Deutscher Bundestag 2015a). Die Bundestagsfraktion DIE LINKE plädiert für die Abschaffung der Sanktionsregeln insgesamt und begründet das z. B. mit dem Unterschreiten des menschenwürdigen Existenzminimums durch die Sanktionierung und dem Druck, der von Sanktionen ausgeht, „auch niedrig bezahlte Beschäftigung anzunehmen“ (Deutscher Bundestag 2015b: 2). Einige weitere politische Positionen wurden in einer Anhörung zu dieser Thematik deutlich: In einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Rechtsvereinfachung der Grundsicherung für Arbeitsuchende, deren ständige Mitglieder das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), die Länder, die Bundesagentur für Arbeit, die kommunalen Spitzenverbände sowie der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge waren, wurde überwiegend die Auffassung vertreten, die Sanktionsregelungen für Unter-25-Jährige sollten an die für Ab-25-Jährige angeglichen werden. Hierdurch wäre eine Rechtsvereinfachung möglich, die nicht zuletzt damit begründet wird, dass „es keine verwertbaren Belege gibt, dass dort eine Wirkung erzielt wird, die den hohen Verwaltungsaufwand, die die Jobcenter damit haben, rechtfertigen würde“ (Deutscher Bundestag 2015c: 809). In dieser Anhörung sprachen sich andere Sachverständige für unveränderte Sanktionsregelungen für Unter-25-Jährige aus, z. B. der Sachverständige der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, e. V., der auf Folgendes hinwies: „...das starke Fördern korrespondiert auch mit dem stärkeren Fordern. Denn gerade zu Beginn der Berufslebensphase halten wir es für besonders wichtig, durch diese Anreizsysteme, durch Anreizwirkung, die mit den Sanktionen verbunden sind, den Anstoß zu geben, ein letztlich vernünftig geleitetes Handeln anzunehmen.“ (Deutscher Bundestag 2015c: 808).

auf die Leistungen für die Unterkunft begrenzt und bei wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres entfällt das gesamte ALG II. Bei diesen jungen Leistungsbeziehern kann die Sanktionsdauer unter Umständen auf sechs Wochen beschränkt werden. Erklären sie sich nachträglich bereit, einer Pflicht nachzukommen, kann auch der Bedarf für Unterkunft und Heizung wieder erbracht werden. Die Jobcenter können Sanktionen von mehr als 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfes abmildern: Auf Antrag können sie in angemessenem Umfang ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen erbringen und müssen dies sogar, wenn ALG-II-Bezieher mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt leben.² Die besonders strikten Regeln für Unter-25-Jährige werden kontrovers diskutiert (vgl. Infokasten 1).

Junge Leistungsbezieher werden nicht nur besonders streng, sondern auch vergleichsweise häufig sanktioniert. **Abbildung 1** zeigt die Anzahl der neu ausgesprochenen Sanktionen wegen Meldeversäumnissen und wegen anderer Pflichtverletzungen jeweils pro 100 ALG-II-Bezieher im (durchschnittlichen) Bestand der Jahre 2007 bis 2015. Die Anzahl der Sanktionen pro 100 unter-25-jährige ALG-II-Bezieher wegen anderer Pflichtverletzungen als Meldeversäumnissen lag von 2007 bis 2012 zwischen zehn und elf und sank bis zum Jahr 2015 auf den Wert sieben. Die entsprechenden Zahlen für Sanktionen wegen Meldeversäumnissen fallen mit anfangs mehr als 15 pro 100 junge ALG-II-Bezieher wesentlich höher aus. In den Jahren 2010 bis 2012 nahm dieses Verhältnis auf einen Wert von 29 zu und ist seither recht stabil. Der starke Anstieg könnte mit der wirtschaftlichen Erholung am Arbeitsmarkt in Zusammenhang stehen, die mit vermehrten Vermittlungsgesprächen einhergehen dürfte. Sie könnte teils auch auf eine Reform vom April 2011 zurückzuführen sein, die zu einer mildereren Sanktionierung bei wiederholten Meldeversäumnissen innerhalb eines Jahres geführt hat (Wolff/Moczall 2012). Möglicherweise sind die Fachkräfte in den Jobcentern bei geringerer Leistungsminderung teils eher dazu bereit, eine Sanktion zu verhängen.

Für Leistungsbezieher im Alter ab 25 Jahren fällt die Zahl der Sanktionen pro 100 ALG-II-Bezieher im Bestand bei beiden Sanktionstypen im gesamten Analysezeitraum niedriger aus als für die Unter-25-Jährigen (vgl. **Abbildung 1**).

² Im Untersuchungszeitraum der Jahre 2007 bis 2009 „sollten“ Jobcenter diese Leistungen erbringen, wenn ALG-II-Bezieher mit minderjährigen Kindern in einem Haushalt leben.

■ Potenzielle Wirkungen von Sanktionen und Fragestellungen der Analyse

Sanktionen sollen als temporäre Minderungen des ALG II und damit als materielle Einschränkung Anreize für ALG-II-Beziehende schaffen, ihren gesetzlichen Pflichten aktiv nachzukommen. Mit Sanktionen soll z. B. die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gefördert werden (Deutscher Bundestag 2003: 47). Schon die Möglichkeit einer Sanktionierung kann ALG-II-Bezieher dazu bewegen, intensiver nach Arbeit zu suchen und Stellenangebote in Betracht zu ziehen, die ansonsten beispielsweise wegen einer zu geringen Entlohnung nicht infrage gekommen wären. Die Sanktionierung selbst kann diese Wirkungen noch verstärken.

Im Folgenden diskutieren wir aktuelle Erkenntnisse über Wirkungen tatsächlich verhängter Sanktionen für unter-25-jährige ALG-II-Bezieher. Dabei werden nur Sanktionen aufgrund von Verstößen nach § 31 SGB II betrachtet, die zu hohen Leistungsminderungen führen, und nicht solche aufgrund von Meldeversäumnissen. Untersucht wird, ob es für Unter-25-Jährige infolge der Sanktionen aufgrund von Pflichtverletzungen wahrscheinlicher ist, in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung überzugehen.³ Ferner geht es um die Frage, ob sich streng Sanktionierte eher vom Arbeitsmarkt zurückziehen und ob sie bei einer Beschäftigungsaufnahme niedrigere Tagesentgelte erhalten als bei einer Beschäftigungsaufnahme ohne Sanktion. Neben den Wirkungen der ersten Sanktion wegen einer Pflichtverletzung werden auch diejenigen einer etwaigen zweiten gleichartigen Sanktion innerhalb eines Jahres untersucht.

Die Analyse ist auf Westdeutschland beschränkt – hier kann arbeitsmarktbedingt auf eine Sanktion eher mit Arbeitsaufnahme reagiert werden als im Osten – und auf Männer, da Frauen in der betrachteten Altersstufe häufig Mutter werden und Kinderbetreuungspflichten eine Rolle spielen, weshalb Stellenangebote oder Fördermaßnahmeteilnahmen als nicht zumutbar eingestuft werden könnten. Der Untersuchungszeitraum umfasst die drei Jahre ab Januar 2007, direkt nach der Einführung der besonders scharfen Sanktionen bei wiederholten Pflichtverletzungen innerhalb eines Jahres für Unter-25-Jährige. Details zur Datengrundlage und Methodik sind im Infokasten 2 (Seite 6) dargestellt.

³ Der Übergang in eine berufliche Ausbildung konnte im Rahmen dieser Studie nicht untersucht werden.

Die Sanktionswirkungen wurden getrennt für Personen untersucht, die alleine oder mit anderen ALG-II-Beziehern in einem gemeinsamen Haushalt – einer Bedarfsgemeinschaft – leben. Anders als Alleinlebende könnten Letztere im Falle einer Sanktion durch ALG-II-Leistungen (oder sonstige Einkommen) ihrer Bedarfsgemeinschaftsmitglieder unterstützt werden. Daher kann für sanktionierte ALG-II-Bezieher in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften der finanzielle Anreiz zur raschen Arbeitsaufnahme geringer sein als für Alleinlebende. Auch ein Rückzug vom Arbeitsmarkt und aus dem ALG-II-Bezug dürfte für eine Person in einer Mehrpersonenbedarfsgemeinschaft weniger wahrscheinlich sein. Denn dafür müsste die gesamte Bedarfsgemeinschaft auf ALG II verzichten oder die sanktionierte Person die Bedarfsgemeinschaft ohne Unterstützung durch ALG-II-Leistungen der anderen Bedarfsgemeinschaftsmitglieder verlassen. Beides erscheint nicht sehr wahrscheinlich. Zudem könnten andere Haushaltsmitglieder als die sanktionierte Person auf deren Sanktionierung mit der Aufnahme einer Beschäftigung reagieren und materielle Nachteile der Sanktion (teilweise) ausgleichen. Ob die letztere Reaktion eine Rolle spielt, wurde nicht untersucht.

In jüngerer Vergangenheit urteilte das Bundessozialgericht (2013, 2014), dass Sanktionen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften nicht zu einer Reduzierung der Leistungen für Unterkunft und Heizung führen dürfen. Bei sogenannten Vollsanktionen müssen seitdem die auf die sanktionierte Person entfallenden Bedarfe für Unterkunft und Heizung an die übrigen Personen der Bedarfsgemeinschaft erbracht werden. Im Vergleich zum Untersuchungszeitraum dürften daher die Wirkungen von wiederholten Sanktionen innerhalb eines Jahres auf die hier betrachteten Abgangsraten und das Tagesentgelt von sanktionierten Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften schwächer sein.

■ Wirkungen der Sanktionen auf junge Leistungsbezieher

Deskriptive Ergebnisse

Ausgewählte deskriptive Ergebnisse in Tabelle 1 (Seite 4) zeigen, dass die sanktionierten Personen bezüglich ihrer Eingliederungschancen und den Tagesentgelten unterdurchschnittlich abschneiden. Die Anteile der unter-25-jährigen Leistungsbezieher, die im Betrachtungszeitraum in eine reguläre Beschäftigung abgehen, liegen in der Stichprobe für Singlebedarfsgemeinschaften bei 33 Prozent und

Tabelle 1

Anteile der unter-25-jährigen ALG-II-Bezieher mit einem Abgang in Beschäftigung oder aus dem Arbeitsmarkt sowie Tagesentgelte

in Prozent und Euro (Ergebnisse für männliche ALG-II-Bezieher in Westdeutschland)

	insgesamt	mit mindestens	
		einer Sanktion ¹⁾	zwei Sanktionen ¹⁾
ALG-II-Bezieher lebt in einer Einpersonenbedarfsgemeinschaft			
Anteil der Abgänge in ungeförderter versicherungspflichtige Beschäftigung ²⁾	33,0 %	25,5 %	20,0 %
Anteil der Abgänge aus dem Arbeitsmarkt ³⁾	6,1 %	6,9 %	6,7 %
Tagesentgelt in Euro (Median) ⁴⁾	35,76	32,89	30,99
ALG-II-Bezieher lebt in einer Mehrpersonenbedarfsgemeinschaft			
Anteil der Abgänge in ungeförderter versicherungspflichtige Beschäftigung ²⁾	38,0 %	27,8 %	19,9 %
Anteil der Abgänge aus dem Arbeitsmarkt ³⁾	5,1 %	5,5 %	5,7 %
Tagesentgelt in Euro (Median) ⁴⁾	36,12	33,23	32,21

¹⁾ Außer Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen.

²⁾ Ohne betriebliche Ausbildung.

³⁾ Für mindestens vier Monate in keinem der in den Daten beobachtbaren Arbeitsmarktzustände auffindbar (versicherungspflichtige oder geringfügige Beschäftigung; registrierte Arbeitsuche bzw. Arbeitslosigkeit; Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen; Leistungsbezug, insbesondere ALG I oder II).

⁴⁾ Reales Tagesentgelt (deflationiert mit dem Preisindex für die Lebenshaltung, normiert auf 1 im Jahr 2005). Die Angaben beziehen sich nur auf die Personen mit einem Übergang in ungeförderter versicherungspflichtige Beschäftigung.

Quelle: IEB, LHG, eigene Berechnungen.

© IAB

für Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften bei 38 Prozent. Diese Anteile fallen viel geringer aus, wenn ausschließlich sanktionierte Personen betrachtet werden. Für Personen mit mindestens einer Sanktion liegt der Anteil der Übergänge in ungeförderter versicherungspflichtige Beschäftigung bei 25,5 bzw. fast 28 Prozent und für Personen mit mindestens zwei Sanktionen (hier wurden auch die wenigen zweiten Sanktionen berücksichtigt, die nach mehr als einem Jahr stattfanden) bei rund 20 Prozent.

Ein Abgang aus dem Arbeitsmarkt kommt in der Stichprobe mit 6,1 Prozent für Personen in Einpersonenbedarfsgemeinschaften und rund 5 Prozent der Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften weit seltener vor als ein Übergang in Beschäftigung. Für sanktionierte Personen liegen diese Werte etwas höher. Bei diesem „Abgang aus dem Arbeitsmarkt“ handelt es sich nur um eine Approximation (vgl. Infokasten 2). Ein solcher Abgang kann z. B. durch einen Umzug in den elterlichen Haushalt oder den Haushalt von Verwandten oder einer Partnerin zustandekommen oder aufgrund einer finanziellen Unterstützung durch Freunde und Verwandte möglich werden. Der Abgang kann z. B. mit Aktivitäten wie schulischer Ausbildung, unentgeltlicher Hilfe im Haushalt oder Betrieb von Familienmitgliedern, einer selbstständigen Tätigkeit, einer weiteren nicht vom Jobcenter begleiteten Arbeitsuche, aber auch Obdachlosigkeit und/oder Aktivitäten in der Schatteneconomy verbunden sein.

Dass Sanktionierte bezüglich Eingliederungschancen und Tagesentgelten schlechter abschneiden als Nichtsanktionierte, ist überwiegend nicht auf die Sanktionen zurückzuführen, da die betroffenen Personengruppen auch ohne Sanktion schlechtere Arbeitsmarktchancen hätten. Wolff/Moczall (2012), van den Berg et al. (2015) sowie Zahradnik et al. (2016) zeigen, dass die Übergangswahrscheinlichkeit in eine Sanktion für gering qualifizierte ALG-II-Bezieher weit höher ausfällt als für höher qualifizierte ALG-II-Bezieher mit besseren Eingliederungschancen.

Beschäftigungsaufnahme beschleunigt sich

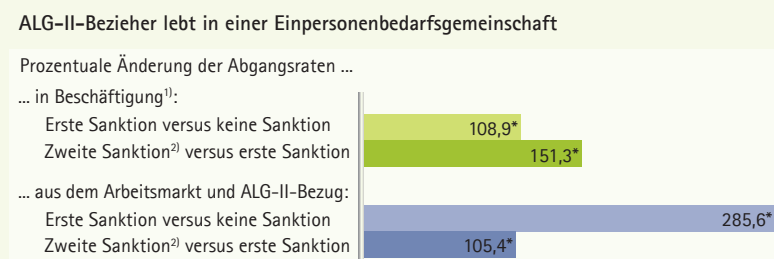
Die Abbildungen 2 und 3 stellen die zentralen Schätzergebnisse der Verweildaueranalyse (vgl. Infokasten 2) dar.

Die Abgangsraten einer Person in Beschäftigung infolge der ersten und der ersten beiden Sanktionen fallen jeweils höher aus als ohne die erste bzw. die zweite Sanktion (vgl. Abbildung 2). Dies steht im Einklang mit der Hypothese, dass ALG-II-Bezieher

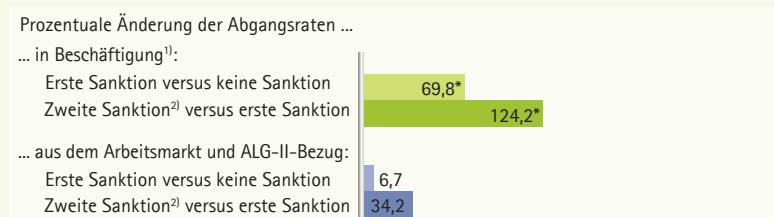
Abbildung 2

Änderungen der Abgangsraten der unter-25-jährigen ALG-II-Bezieher in Beschäftigung oder aus dem Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug aufgrund von Sanktionen

in Prozent (Ergebnisse für männliche ALG-II-Bezieher in Westdeutschland)



ALG-II-Bezieher lebt in einer Mehrpersonenbedarfsgemeinschaft



Lesebeispiel: Die Übergangsrate in Beschäftigung fällt aufgrund einer ersten Sanktion für Personen in einer Einpersonenbedarfsgemeinschaft um 108,9 % höher aus als ohne erste Sanktion. Aufgrund einer zweiten Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten erhöht sie sich um weitere 151,3 %. Beide Effekte sind statistisch signifikant.

Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10%-Signifikanzniveau).

¹⁾ ungeförderter, versicherungspflichtig.

²⁾ Zweite Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten.

Quelle: van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2015).

© IAB

wegen Sanktionen verstärkt nach Arbeit suchen und eher bereit sind, Stellenangebote zu akzeptieren. Für Personen aus Singlebedarfsgemeinschaften verdoppelt sich ihre Übergangsrate in Beschäftigung infolge der ersten Sanktion. Ausgehend von der Abgangsrate nach der ersten Sanktion führt die zweite Sanktion innerhalb eines Jahres zu einer um rund 150 Prozent höheren Abgangsrate in Beschäftigung. Für Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften fallen solche Wirkungen wie erwartet weit geringer aus: Wegen der ersten Sanktion liegt die Abgangsrate in Beschäftigung etwa 70 Prozent höher und wird infolge der zweiten Sanktion noch einmal mehr als verdoppelt.

Rascherer Rückzug aus dem Arbeitsmarkt

Auch die Abgangsrate der jungen ALG-II-Bezieher aus dem Arbeitsmarkt und dem ALG-II-Bezug erhöht sich durch Sanktionen (vgl. **Abbildung 2**). Im Vergleich zu einer Situation ohne Sanktionierung liegt sie infolge der ersten Sanktion für Personen aus Singlebedarfsgemeinschaften fast vier Mal so hoch. Eine zweite Sanktion innerhalb eines Jahres verdoppelt die Abgangsrate noch einmal. Dass die Abgangsraten aus dem Arbeitsmarkt durch die erste Sanktion deutlich stärker steigen als infolge der zweiten, könnte mit einem veränderten Verhalten der zuständigen Fachkräfte in den Jobcentern zusammenhängen: Nach der ersten Sanktion könnten sie womöglich mehr als zuvor darauf achten, dass eine bereits sanktionierte Person ihren Pflichten nachkommt. Infolge einer zweiten Sanktion ändert sich daran aber womöglich nicht mehr viel. Für erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die unter Umständen in der Schattenwirtschaft tätig sind, könnte daher die erste und weniger die zweite Sanktion ausschlaggebend dafür sein, sich aus dem (formellen) Arbeitsmarkt zurückzuziehen. Die ermittelten Sanktionswirkungen auf die Abgangsrate aus dem Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug von Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften sind im Vergleich zu denen für Personen in Einpersonenbedarfsgemeinschaften sehr gering und statistisch nicht signifikant.

Die hier diskutierte sanktionsbedingte Erhöhung der Abgangsraten aus dem Arbeitsmarkt ist wegen des niedrigen Ausgangsniveaus von geringerer Bedeutung als die entsprechenden Wirkungen auf die Abgangsraten in Beschäftigung. Darauf weisen bereits die zuvor vorgestellten Anteile der Übergänge in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung und der Abgänge aus dem Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug in **Tabelle 1** hin.³

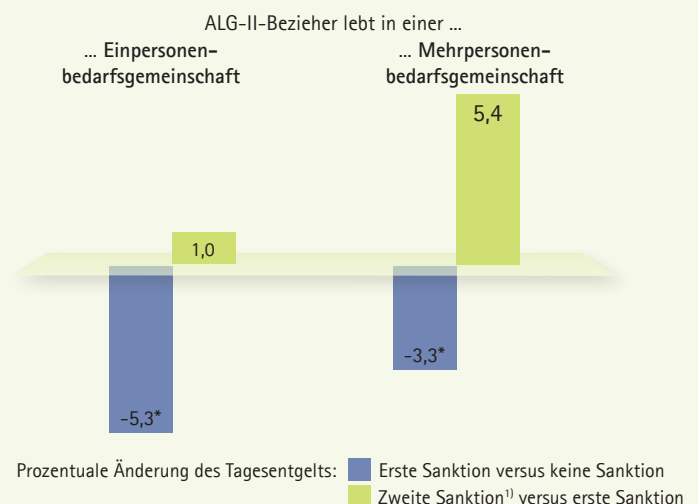
Tagesentgelte der Sanktionierten sind niedriger

Abbildung 3 stellt Sanktionswirkungen auf das Tagesentgelt der ALG-II-Bezieher dar. Den Befunden zufolge bewirkt die erste Sanktion, dass das Tagesentgelt für Personen in Singlebedarfsgemeinschaften gut 5 Prozent geringer und für Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften mehr als 3 Prozent niedriger ausfällt als das Tagesentgelt, das ohne Sanktionierung bei einer Arbeitsaufnahme erzielt worden wäre. Die zweite Sanktion hat keinen weiteren nachteiligen Effekt mehr, sie wirkt dem Effekt der ersten Sanktion sogar entgegen. Allerdings sind die zusätzlichen Wirkungen der zweiten Sanktion nicht statistisch signifikant.

Abbildung 3

Änderungen des Tagesentgelts bei Aufnahme einer ungeforderten versicherungspflichtigen Beschäftigung aufgrund von Sanktionen bei ehemaligen unter-25-jährigen ALG-II-Beziehern

in Prozent (Ergebnisse für männliche ALG-II-Bezieher in Westdeutschland)



³ Die Befunde in van den Berg et al. (2015) zeigen zur (täglichen) Abgangswahrscheinlichkeit in reguläre Beschäftigung folgendes: Für Personen in Singlebedarfsgemeinschaften bzw. Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften liegt sie je nach Dauer seit dem Eintritt in ALG II bei Erwerbslosigkeit zwischen einem Wert von unter 0,02 Prozent und etwas mehr als 0,21 Prozent bzw. 0,03 Prozent bis 0,31 Prozent. Die Abgangsrate aus dem Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug liegt zwischen etwa 0,004 und 0,046 Prozent und daher viel niedriger als die Abgangsraten in Beschäftigung.

Lesebeispiel: Für Personen in Einpersonenbedarfsgemeinschaften gilt: Im Vergleich zum Tagesentgelt bei einer Arbeitsaufnahme ohne vorherige Sanktionierung ist das Tagesentgelt bei einer Arbeitsaufnahme nach einer ersten Sanktion um 5,3 % niedriger. Der Effekt ist statistisch signifikant. Im Vergleich zum Tagesentgelt, das eine Person bei einer Arbeitsaufnahme nach nur einer Sanktion erzielt, fällt das Tagesentgelt bei einer Arbeitsaufnahme nach der zweiten Sanktion innerhalb eines Jahres um 1 % höher aus. Allerdings ist dieser Effekt nicht statistisch signifikant. Statistisch signifikante Änderungen sind mit * gekennzeichnet (mind. 10%-Signifikanzniveau).

¹⁾ Zweite Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten.

Quelle: van den Berg/Uhlendorff/Wolff (2015).

Ein Ausbildungsabschluss und eigene Kinder haben begrenzt Einfluss auf die Sanktionseffekte

Mit den verwendeten Daten war es möglich zu ermitteln, ob die Effekte der ersten Sanktion mit bestimmten Merkmalen der Personen variieren. Für zweite Sanktionen hingegen reichten die Fallzahlen für diese Analyse nicht aus. Für erste Sanktionen und Personen aus beiden Haushaltstypen wurde betrachtet, inwiefern die Sanktionswirkungen für Personen ohne Berufsausbildung anders ausfallen als für Personen mit einer abgeschlossenen Berufsausbildung: So könnte erwartet werden, dass die Abgangsrate in Beschäftigung für diejenigen mit einer Berufsausbildung aufgrund einer Sanktion stärker steigen und ihre Tagesentgelte im Falle einer Beschäftigungsaufnahme stärker zurückgehen als für diejenigen ohne Berufsausbildung. Ein möglicher Grund dafür wäre, dass Personen mit Ausbildungsabschluss wegen einer Sanktion ihre Anspruchslöhne stärker senken können als gering qualifizierte Personen. Personen

mit Berufsausbildung wären dann vermehrt bereit, Jobs zu suchen und auszuüben, in denen sie ihre Ausbildung nicht produktiv einsetzen können. Was die Abgangsrate in Beschäftigung und die Tagesentgelte angeht, sprechen die Befunde für beide Haushaltstypen nicht für statistisch gesicherte unterschiedliche Sanktionswirkungen für Personen mit oder ohne Berufsausbildung. Ebenso wenig bestätigen sie eine unterschiedliche Reaktion der Abgangsrate aus dem Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug von Personen mit und ohne abgeschlossene Berufsausbildung, die in Singlebedarfsgemeinschaften leben. Für Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften hingegen zeigt sich eine steigernde Wirkung der Sanktion auf diese Abgangsrate ausschließlich für Personen mit einem Ausbildungsabschluss. Eine mögliche Erklärung dafür wäre, dass Personen mit Ausbildungsabschluss zeitweise auf eine finanzielle Unterstützung von Verwandten aus anderen Haushalten zurückgreifen können, die über hinreichend hohe Einkommen verfügen.

2 Datengrundlage und Methodik

■ Datengrundlage

In der Studie wurden Personendaten der Integrierten Erwerbsbiographien (IEB) und der Leistungshistorik Grundsicherung (LHG) (inklusive LHG-Zusatzdateien) verwendet. Für zugelassene kommunale Träger standen nicht alle der für die Analyse erforderlichen Daten zur Verfügung. Daher wurden sie nicht in die Analyse einbezogen. Die Daten ermöglichen es, zwischen Ein- und Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften zu unterscheiden. Die Stichprobe setzt sich aus 18- bis 24-jährigen Männern in Westdeutschland zusammen, die zwischen dem 1. Januar 2007 und dem 31. März 2008 eine Periode des ALG-II-Bezuges begonnen haben, ohne gleichzeitig versicherungspflichtig beschäftigt zu sein. Am Beginn dieser Periode mussten sie ferner arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet sein. Sie wurden bis zum Dezember 2009 betrachtet. Der Datensatz besteht aus knapp 31.900 Personen in Einpersonenbedarfsgemeinschaften und etwa 38.500 Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften (vgl. Tabelle unten). Mehr als 14 Prozent der jungen Männer in Singlehaushalten und mehr als 12 Prozent in Mehrpersonenhaushalten wurden im Beobachtungszeitraum mindestens einmal sanktioniert. 2,7 Prozent

in beiden Haushaltstypen wurden innerhalb eines Jahres nach der ersten Sanktion mindestens ein zweites Mal sanktioniert.

■ Methodik

Die Sanktionseffekte wurden mit einer Verweildaueranalyse nach dem Timing-of-Events-Ansatz nach Abbring/van den Berg (2003) geschätzt. Dabei wurden die Dauern vom Eintritt in den ALG-II-Bezug bei Erwerbslosigkeit bis zum Übergang in die erste und die zweite Sanktion und bis zum Übergang in ungeforderte versicherungspflichtige (reguläre) Beschäftigung oder bis zum Abgang aus dem Arbeitsmarkt in Abhängigkeit von beobachtbaren Determinanten und unbeobachtbarer Heterogenität modelliert. Zudem wurde das Tagesentgelt in Abhängigkeit der ausgewählten Determinanten und unbeobachtbarer Heterogenität modelliert. Die Schätzungen erlauben Aussagen über die Wirkungen erster und zweiter Sanktionen auf die (tägliche) Abgangsrate der untersuchten Personen in reguläre Beschäftigung und auf deren (tägliche) Abgangsrate aus dem Arbeitsmarkt sowie auf ihr Tagesentgelt im ersten regulären Job nach der Erwerbslosigkeit.

Ein Abgang aus dem Arbeitsmarkt konnte mit den Daten nur annäherungsweise identifiziert werden. Als Abgänge aus dem Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug werden Personen gezählt, die nach dem Ende einer ALG-II-Periode für wenigstens 4 Monate in keinem der folgenden Zustände beobachtet werden: ALG-Bezug, abhängige Beschäftigung, arbeitslos oder arbeitsuchend gemeldet und Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Dies entspricht nur einer Annäherung an einen „Rückzug vom Arbeitsmarkt“. Darunter fällt beispielsweise auch die Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit, was wir mit den Daten nicht beobachten können, wenn es sich nicht um eine durch Jobcenter oder Arbeitsagenturen geförderte Gründung handelt. Die ungeforderte Aufnahme einer selbstständigen Tätigkeit dürfte bei unter-25-jährigen ALG-II-Beziehern aber keine sehr große Rolle spielen. Die genaue Vorgehensweise der Studie ist in van den Berg et al. (2015) dokumentiert.

Stichprobe – Fallzahlen und Anteile sanktionierter Personen (männliche ALG-II-Bezieher in Westdeutschland)	Der ALG-II-Bezieher lebt in einer Bedarfsgemeinschaft ...	
	allein	mit weiteren Personen
Anzahl der Beobachtungen	31.890	38.492
davon Anteile		
mit erster Sanktion ¹⁾	14,4 %	12,4 %
mit zweiter Sanktion innerhalb eines Jahres nach der ersten Sanktion ¹⁾	2,7 %	2,7 %
mit zweiter Sanktion im Beobachtungszeitraum ¹⁾	2,9 %	2,9 %

¹⁾ Außer Sanktionen aufgrund von Meldeversäumnissen.
Quelle: IEB, LHG, eigene Berechnungen

Schließlich wurde für Personen in Mehrpersonenbedarfsgemeinschaften untersucht, ob die Sanktionseffekte für Väter anders ausfallen als für kinderlose Männer. Den Ergebnissen zu Folge schwächen eigene minderjährige Kinder die Sanktionswirkung auf die Abgangsrate in Beschäftigung ab. Das Arbeitsuchverhalten von Vätern wird daher weniger stark von der ersten Sanktion beeinflusst als das von kinderlosen Männern. Das ist insofern plausibel, als für Väter die Vereinbarkeit von Beruf und Familie eine Rolle spielt. Das könnte die Möglichkeiten einschränken, den Kreis der infrage kommenden Stellenangebote im Falle einer Sanktionierung stark zu erweitern, etwa durch die Akzeptanz sehr langer Pendelzeiten zum Job.

■ Zusammenfassung und Diskussion

Sanktionen sollen als Druckmittel und Anreiz bewirken, dass ALG-II-Bezieher ihren gesetzlichen Pflichten nachkommen und sich um eine Arbeitsaufnahme bemühen. Besonders einschneidende Sanktionen für Unter-25-Jährige führen unseren Befunden zufolge dazu, dass die Abgangsrate junger ALG-II-Bezieher in ungeforderte versicherungspflichtige Beschäftigung bei einer ersten Sanktion deutlich ansteigt. Eine wiederholte Sanktion innerhalb eines Jahres verstärkt diese Wirkung. Eine Arbeitsaufnahme infolge von Sanktionen ist aber mit Einbußen bei den Tagesentgelten verbunden, allerdings nur aufgrund der ersten Sanktion. Künftig sollte untersucht werden, ob diese Lohnseinbußen bei verschiedenen Personengruppen nur zum Zeitpunkt der ersten Beschäftigungsaufnahme vorliegen, oder auch mittel- und langfristig. Dann könnten den Betroffenen materielle Einbußen nicht nur durch die Sanktion entstehen, sondern auch durch verminderte Erwerbseinkommen im weiteren Erwerbsverlauf.

Im Vergleich zur Abgangsrate in Beschäftigung ist die Abgangsrate von ALG-II-Beziehern aus dem Arbeitsmarkt weit geringer. Aber auch diese steigt infolge der Sanktionierung deutlich an. Die verschiedenen Sanktionswirkungen fallen für Personen in Singlehaushalten tendenziell höher aus als für Personen in Mehrpersonenhaushalten. Hier mag eine Rolle spielen, dass sanktionierte Personen in Mehrpersonenhaushalten stärker auf Ressourcen anderer Haushaltsmitglieder zurückgreifen und damit nachteilige Folgen der Sanktion für ihre Lebensbedingungen abfedern können. Zudem ist es unwahrscheinlich, dass Personen in Mehrpersonenhaushalten den Arbeitsmarkt und den ALG-II-Bezug infolge einer

Sanktion verlassen, da dafür entweder alle Haushaltmitglieder auf das ALG II verzichten müssten oder die sanktionierte Person die Bedarfsgemeinschaft verlassen müsste.

Die Schätzergebnisse der Verweildaueranalyse für junge Leistungsbezieher unterstreichen, dass Sanktionen Anreize zur Arbeitsuche verstärken. Allerdings sind sie mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden, da es auch zu einem beschleunigten Rückzug aus dem Arbeitsmarkt kommt. Betrachtet man die Erkenntnisse dieser Studie gemeinsam mit Befunden anderer Studien, lassen sich gute Gründe dafür finden, das System so umzugestalten, dass ein Rückzug vom Arbeitsmarkt und ALG-II-Bezug wegen Sanktionen weniger wahrscheinlich wird. Insbesondere alleinlebende junge Leistungsbezieher reagieren unseren Ergebnissen zufolge damit auf sehr scharfe Sanktionen. Verschiedene Studien zur Sanktionierung von unter-25-jährigen ALG-II-Beziehern weisen auf Probleme hin, die mit hohen Sanktionen einhergehen. Eine qualitative Befragung von Fachkräften in einigen Jobcentern deutet darauf hin, dass die besonders schweren Sanktionen wegen wiederholter Pflichtverletzungen von Fachkräften tendenziell kritisch gesehen werden (Götz et al. 2010). Es besteht die Gefahr, dass sie zu Wohnungslosigkeit führen, was nicht zuletzt die Integration der Betroffenen in den Arbeitsmarkt beeinträchtigt. Zudem verdeutlichen die Befunde einer qualitativen Befragung von unter-25-jährigen Sanktionierten (Schreyer et al. 2012), dass mit Sanktionen erhebliche Einschränkungen der Lebensbedingungen einhergehen: Dazu gehörten unter anderem eine teils eingeschränkte Ernährung, teils Zahlungsrückstände verbunden mit der Sperrung der Energieversorgung und bei einigen Totalsanktionierten der Verlust ihrer Wohnungen.

Vor dem Hintergrund dieser Forschungsergebnisse wäre eine Reform des Sanktionssystems denkbar, die sehr einschneidende Leistungsminderungen durch Sanktionen vermeidet, aber Anreize zur Arbeitsuche aufrechterhält. So könnten die Sonderregelungen für Unter-25-Jährige abgeschafft werden und für alle Sanktionierten die Regelungen der Ab-25-Jährigen gelten, bei denen eine erste Sanktion wegen Pflichtverletzungen bei 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs liegt und die erste (nicht aber die zweite) wiederholte Sanktionierung mit 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs auch weniger hoch ausfällt. In einer weiteren Studie haben van den Berg et al. (2014) ermittelt, dass bereits vergleichsweise milde Sanktionen in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs aufgrund von Meldeversäumnissen



Prof. Gerard J. van den Berg,
Ph.D.

ist Alexander von Humboldt
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim.

gjvdberg@uni-mannheim.de



Dr. Arne Uhlendorff

ist CNRS-Forscher am CREST.
Diese Arbeit wurde im Rahmen
seiner Beschäftigung an der
Universität Mannheim und
am IAB ausgeführt.

arne.uhlendorff@ensae.fr



PD Dr. Joachim Wolff

ist Leiter des Forschungsbereichs
„Grundsicherung und Aktivierung“
im IAB.

joachim.wolff@iab.de

die Abgangsrate der unter-25-jährigen ALG-II-Bezieher in Beschäftigung um mehr als 36 Prozent erhöht haben. Folglich sollte eine Sanktionierung von 30 Prozent des Regelbedarfs mit noch deutlicheren Arbeitsanreizen und Anreizen zur Kooperation mit den Jobcentern verbunden sein und damit ausreichen.

Ferner sollte im Falle der verschärften Sanktionen bei wiederholten Pflichtverletzungen, aber auch weil mehrere Sanktionen gleichzeitig zu sehr hohen Leistungsminderungen führen, eine Obergrenze für die Sanktionshöhe festgesetzt werden. Das ist nicht zuletzt deshalb wichtig, weil alleinlebende Personen keine Möglichkeiten haben, im Falle einer Sanktionierung auf Ressourcen von anderen Haushaltsmitgliedern zurückzugreifen. Strengere Sanktionen bei wiederholten Pflichtverletzungen müssten auch nicht zwingend durch eine höhere Leistungsminderung pro Monat erfolgen. Stattdessen könnte die Sanktionshöhe unverändert bleiben und eine Sanktionsdauer von vier oder fünf Monaten statt drei Monaten vorgesehen werden. Durch eine solche Umgestaltung können gravierende Einschnitte in die Lebensbedingungen der Betroffenen vermieden werden, sodass beispielsweise öfter regelmäßig anfallende Rechnungen wie die für Energieversorgung weiterhin beglichen werden könnten.

Konkrete Vorschläge zu einigen der hier angesprochenen Reformmöglichkeiten finden sich teils im Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Rechtsvereinfachung im SGB II (vgl. Infokasten 1). Die Vorschläge sahen die Abschaffung der verschärften Sanktionsregeln für Unter-25-Jährige vor und einen einheitlichen Minderungsbetrag unabhängig davon, ob es sich um eine erste oder wiederholte Pflichtverletzung handelt. Kürzungen der Leistungen für Unterkunft und Heizung sollten nicht mehr möglich sein. Das Land Bayern hat diesen Vorschlägen zur Änderung des Sanktionsrechts nicht zugestimmt (BMAS und ASMK 2014), sodass sie nicht in den Entwurf eines Neunten Gesetzes zur Änderung des SGB II vom April 2016 eingingen.

Literatur

Abbring, Jaap H.; van den Berg, Gerard J. (2003): The Non-parametric Identification of Treatment Effects in Duration Models. *Econometrica*, Vol. 71, Nr. 5, S. 1491–1517.

BMAS und Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Arbeit und Soziales (ASMK) (2014): Bericht über die Ergebnisse der Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Vereinfachung des passiven Leistungsrechts – einschließlich des Verfahrensrechts – im SGB II (AG Rechtsvereinfachung im SGB II) vom 2. Juli 2014 (einschließlich Anlagen 1 und 2).

Bundessozialgericht Urteil vom 23.5.2013, B 4 AS 67/12 R (<http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=en&sid=8db6c3ad6fc415922369cf2f1cc3efe8&nr=13135&linked=urt>, heruntergeladen am 10.11.2016).

Bundessozialgericht Urteil vom 2.12.2014, B 14 AS 50/13 R (<http://juris.bundessozialgericht.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bsg&Art=en&sid=744218f326f9887af6d32b91b643825d&nr=13774&linked=urt>, heruntergeladen am 10.11.16).

Deutscher Bundestag (2003): BT-Drucksache 15/1516 (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/15/015/1501516.pdf>, heruntergeladen am 11.11.2016)

Deutscher Bundestag (2011): BT-Drucksache 17/6833 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/068/1706833.pdf>, heruntergeladen am 2.6.2016).

Deutscher Bundestag (2015a): BT-Drucksache 18/1963 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/019/1801963.pdf>, heruntergeladen am 3.6.2015).

Deutscher Bundestag (2015b): BT-Drucksache 18/1115 (<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/011/1801115.pdf>, heruntergeladen am 3.6.2015).

Deutscher Bundestag (2015c): Protokoll-Nr. 18/47, Ausschuss für Arbeit und Soziales (<https://www.bundestag.de/blob/375516/a1825dcc7b37a07af57e963f2c6cc8fb/wortprotokoll-data.pdf>, heruntergeladen am 1.6.2016).

Götz, Susanne; Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang; Schreyer, Franziska (2010): Sanktionen im SGB II: Unter dem Existenzminimum. *IAB-Kurzbericht Nr. 10*.

Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): *Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II*. Sozialer Fortschritt, Heft 9, S. 213–220.

van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2014): *Sanctions for young welfare recipients*. Nordic Economic Policy Review, Band 1, S. 177–208.

van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2015): Under heavy pressure. Intense monitoring and accumulation of sanctions for young welfare recipients in Germany. *IAB-Discussion Paper Nr. 34*.

Wolff, Joachim; Moczall, Andreas (2012): Übergänge von Alg-II-Beziehern in die erste Sanktion. Frauen werden nur selten sanktioniert. *IAB-Forschungsbericht Nr. 11*.

Zahradnik, Franz; Schreyer, Franziska; Moczall, Andreas; Gschwind, Lutz; Trappmann, Mark (2016): *Wenig gebildet, viel sanktioniert? Zur Selektivität von Sanktionen in der Grundsicherung des SGB II*. Zeitschrift für Sozialreform, Jahrgang 62, Heft 2, S. 141–179.