

# IAB-Kurzbericht

19/2018

Aktuelle Analysen aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

## In aller Kürze

- Wenn erwerbsfähige Leistungsberechtigte in der Grundsicherung bestimmte Pflichten nicht erfüllen, kann das Jobcenter ihr Arbeitslosengeld II für einen begrenzten Zeitraum teilweise oder – wenn dies mehrfach vorkommt – auch ganz streichen. Für Menschen unter 25 Jahren sowie bei wiederholten Sanktionen gelten strengere Regeln.
- Die Gerechtigkeitsforschung untersucht unter anderem die Akzeptanz wohlfahrtsstaatlicher Institutionen. Eine interessante Frage dabei ist, welche Sanktionshöhe unbeteiligte Dritte für gerecht halten. In einer Online-Befragung hat das IAB verschiedene Szenarien geschildert und rund 700 Personen gefragt, ob sie sanktionieren würden und wie hoch ihrer Meinung nach die Sanktion gerechterweise sein sollte.
- Die Befunde zeigen, dass die Bewertungen zwischen den Szenarien durchaus differieren. Anders als es der Gesetzgeber vorsieht, würden die Befragten junge Menschen nur geringfügig höher sanktionieren als ältere Menschen. Auch würden sie die zweite Sanktion nur leicht höher ansetzen als die erste.
- Einen starken Einfluss auf die Bewertung hat, wer befragt wird. Arbeitslose sowie Personen, die bereits einmal Arbeitslosengeld II bezogen haben, nennen deutlich geringere Sanktionshöhen als Beschäftigte sowie Personen, die noch nie auf Grundsicherung angewiesen waren.

## Sanktionen in der Grundsicherung

# Was als gerecht empfunden wird

von Martin Abraham, Miriam Rottmann und Gesine Stephan

Wer in Deutschland Arbeitslosengeld II bezieht, muss bestimmte Pflichten erfüllen. Andernfalls kann das Jobcenter die Leistungen teilweise kürzen – zum Beispiel um 10 oder 30 Prozent der Regelleistung – oder vollständig einstellen. Wie stehen unbeteiligte Dritte zu solchen Sanktionen, was für Kürzungen halten sie für gerecht? Und hängt ihre Bewertung von der jeweiligen Situation und den Merkmalen der Befragten ab? Diesen Fragen geht der vorliegende Kurzbericht nach.

Wie der Wohlfahrtsstaat ausgestaltet ist, beeinflusst das Leben vieler Menschen – derjenigen, die Leistungen erhalten, ebenso wie derjenigen, die sie durch ihre Beiträge mitfinanzieren. Die empirische Gerechtigkeitsforschung untersucht unter anderem die politische Akzeptanz und damit die Legitimität der Ausgestaltung von Institutionen. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Einstellungen von Bürgerinnen und Bürgern zur gerechten Verteilung knapper Güter – aber auch ihre Einstellungen zur gerechten

Sanktionierung eines abweichenden Verhaltens. Thema dieses Berichts sind Sanktionen in der Grundsicherung, die nicht nur auf der politischen Bühne sehr kontrovers diskutiert werden. So prüft beispielsweise aktuell das Bundesverfassungsgericht, ob diese Sanktionen mit dem Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums vereinbar sind (1 BvL 7/16).

Im Juli 2018 waren gut 1,5 Millionen erwerbsfähige Leistungsberechtigte arbeitslos gemeldet und erhielten Arbeitslosengeld II (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018a). Dieses besteht erstens aus dem sogenannten Regelbedarf, der die Ausgaben für Ernährung, Kleidung, Körperpflege, Hausrat sowie persönliche Bedürfnisse abdecken soll. Für Alleinstehende oder Alleinziehende beträgt der sogenannte maßgebende Regelbedarf aktuell 416 Euro pro Monat (2017 waren es 409 Euro pro Monat). Der individuell ausgezahlte Regelbedarf kann aufgrund der Anrechnung von Einkommen und Vermögen niedriger ausfallen. Für Menschen, die in einer Mehr-Personen-Bedarfsgemeinschaft leben, ist der Regelbe-

darf pro Person niedriger angesetzt. Zweitens werden Leistungsberechtigten Bedarfe für Unterkunft und Heizung sowie eventuelle Mehrbedarfe (zum Beispiel für Schwangere oder Alleinerziehende von Minderjährigen) anerkannt.

Der Gesetzgeber erwartet von Personen, die Arbeitslosengeld II beziehen, dass sie aktiv darauf hinarbeiten, ihren Lebensunterhalt selbst zu bestreiten. Hierzu gehört, dass sie Eigenbemühungen bei der Stellensuche nachweisen, eine als zumutbar definierte Arbeit, Ausbildung oder Arbeitsgelegenheit („Ein-Euro-Job“) aufnehmen beziehungsweise weiterführen und an zumutbaren Eingliederungsmaßnahmen teilnehmen – und auch, dass sie vom Jobcenter festgelegte Termine wahrnehmen. Verletzen erwerbsfähige Leistungsberechtigte diese Pflichten ohne wichtigen Grund, sieht das Gesetz Sanktionen vor.

## ■ Sanktionen in Deutschland

Tabelle 1 stellt die Regelungen zu Sanktionen im Überblick dar. Melden sich Leistungsberechtigte trotz Aufforderung und ohne wichtigen Grund nicht beim Jobcenter oder verpassen einen festgelegten ärztlichen oder psychologischen Untersuchungstermin, mindert sich der maßgebende Regelbedarf des Arbeitslosengeldes II aufgrund dieses Versäumnisses für drei Monate um 10 Prozent (§ 32 SGB II).

Härtere Sanktionen gelten für sogenannte Pflichtverletzungen, etwa wenn Leistungsberechtigte weniger Bewerbungen verschicken als in ihrer Ein-

gliederungsvereinbarung festgehalten wurde. Oder, wenn sie ein als zumutbar definiertes Arbeitsangebot beziehungsweise eine Maßnahmenteilnahme ablehnen (§ 31 SGB II; vgl. auch Infokasten 1). Bei Personen ab 25 Jahren mindert die erste solche Pflichtverletzung das Arbeitslosengeld II für drei Monate um 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs (§ 31a SGB II). Eine wiederholte Pflichtverletzung liegt vor, wenn der Beginn der letzten Minderung nicht länger als ein Jahr zurückliegt. Bei der ersten Wiederholung kürzt das Jobcenter um 60 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs; weitere Pflichtverletzungen führen zum vollständigen Wegfall des Arbeitslosengeldes II. Bei Personen unter 25 Jahren wird das Arbeitslosengeld II bereits nach der ersten Pflichtverletzung auf die Bedarfe für Unterkunft und Heizung gekürzt, bei der ersten wiederholten Pflichtverletzung fallen auch diese Leistungen weg. Für diese Gruppe kann die Sanktionsdauer auf sechs Wochen verkürzt werden. Bei Sanktionen über 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs kann (bzw. muss bei Familien mit minderjährigen Kindern) das Jobcenter auf Antrag ergänzende Sachleistungen oder geldwerte Leistungen gewähren.

Im Jahr 2017 wurden in Deutschland insgesamt gut 950.000 Sanktionen verhängt (Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2018b). Fast 80 Prozent davon gingen auf Meldeversäumnisse zurück; im Mittel betrug die Kürzung gemessen an dem gesamten Leistungsanspruch, den Personen ohne Sanktion gehabt hätten, knapp 20 Prozent. Die Sanktionsquote betrug – bezogen auf den Bestand aller erwerbsfähigen Leistungsbezieher – gut 3 Prozent.

## ■ Forschungsstand

Empirische Untersuchungen zeigen, dass Sanktionen die Abgangsrate aus dem Leistungsbezug und die Übergangsraten in Beschäftigung erhöhen. Hierbei wirken sowohl die Drohung, möglicherweise sanktioniert zu werden, als auch die Leistungskürzung, wenn eine Sanktion tatsächlich erfolgt ist (z. B. Bruckmeier et al. 2018; van den Berg et al. 2017). Allerdings können Sanktionen auch negative Folgen haben. So senken sie (politisch und rechtlich intendiert) den Lebensstandard temporär unter das soziokulturelle Existenzminimum. Besonders stark können die Kürzungen Menschen unter 25 Jahren und wiederholt sanktionierte Personen treffen, die alleine leben und nicht auf die Ressourcen anderer Haushaltsmitglieder zurückgreifen können (vgl. Tabelle 1 sowie Schreyer et al. 2013). Sanktionen kön-

Tabelle 1

### Ausgestaltung von Sanktionen im SGB II

|                                 | Gruppe                   | Innerhalb eines Jahres <sup>1)</sup>                |                                   |                                   |
|---------------------------------|--------------------------|---|-----------------------------------|-----------------------------------|
|                                 |                          | 1. Sanktion   | 2. Sanktion                       | Weitere Sanktionen                |
| Meldeversäumnis <sup>2)</sup>   | Unabhängig vom Alter     | Minderung um 10% des Regelbedarfs                   | Minderung um 10% des Regelbedarfs | Minderung um 10% des Regelbedarfs |
| Pflichtverletzung <sup>3)</sup> | Personen ab 25 Jahren    | Minderung um 30% des Regelbedarfs                   | Minderung um 60% des Regelbedarfs | Vollständiger Wegfall ALG II      |
|                                 | Personen unter 25 Jahren | Beschränkung auf Bedarfe für Unterkunft und Heizung | Vollständiger Wegfall ALG II      | Vollständiger Wegfall ALG II      |

<sup>1)</sup> Eine wiederholte Pflichtverletzung liegt vor, wenn der Beginn des vorangegangenen Minderungszeitraums nicht länger als ein Jahr zurückliegt.

<sup>2)</sup> Meldeversäumnis beim Jobcenter, Nicht-Erscheinen bei Terminen

<sup>3)</sup> Verstoß gegen in der Eingliederungsvereinbarung festgehaltenen Pflichten, Ablehnung als zumutbar definierter Arbeit/Ausbildung/Arbeitsgelegenheit, Nicht-Antritt/Abbruch einer Maßnahme

Anmerkung: Der Minderungszeitraum beträgt drei Monate. Bei Unter-25-Jährigen kann die Minderung im Einzelfall auf sechs Wochen verkürzt werden.

Quelle: § 31, § 31a, § 32 SGB II, eigene Zusammenstellung.

© IAB

nen die Beziehung zwischen Leistungsberechtigten und Integrationsfachkräften in den Jobcentern belasten. Schließlich können infolge von Sanktionen geringer entlohnte Beschäftigungsverhältnisse aufgenommen werden oder die Sanktionierten ziehen sich ganz aus dem Arbeitsmarkt zurück (z. B. van den Berg et al. 2017).

Weniger Befunde gibt es zur Akzeptanz von Sanktionen. In den vorliegenden Studien wurden Fachkräfte aus den Jobcentern und Betroffene befragt. Zu Sanktionen von unter 25-jährigen Leistungsbeziehern führten Götz et al. (2010) Interviews mit Beschäftigten von Jobcentern und Maßnahmeträgern. Fast alle Befragten gaben an, die Möglichkeit der Sanktionierung grundsätzlich als sinnvoll zu erachten. Bezogen auf größere Pflichtverletzungen junger Leistungsbeziehender sahen die befragten Fachkräfte sowohl positive als auch negative Wirkungen. Als besonders kritisch beurteilten sie, dass bei wiederholten größeren Pflichtverletzungen neben der Regelleistung auch die Leistung für Unterkunft und Heizung gestrichen wird. Sie verweisen zudem auf weitere unintendierte Nebenwirkungen wie Kleinkriminalität, Verschuldung, Abbruch des Kontakts zum Jobcenter und Untergraben einer vertrauensvollen Arbeitsbeziehung. In einer weiteren Studie wurden Leistungsempfängerinnen und -empfänger sowie Jobcenter-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter befragt (Apel/Engels 2013). Dass der Bezug von Arbeitslosengeld II mit gewissen Pflichten einhergeht und Sanktionen möglich sind, wurde den Ergebnissen nach von den meisten befragten Personen als akzeptabel eingestuft. Allerdings bestätigten die Befragten, dass Sanktionen einen hohen Einfluss auf die Lebenssituation und verschiedene seelische Probleme (etwa Angst, Niedergeschlagenheit oder Reizbarkeit) sanktionierter Leistungsberechtigter hätten, insbesondere bei jungen Sanktionierten. Zudem weist die Studie darauf hin, dass strengere Sanktionen zu Vertrauensverlusten gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Jobcenters führen können.

## ■ Der Untersuchungsansatz

Die empirische Gerechtigkeitsforschung kann Hinweise darauf geben, ob die Ausgestaltung von Institutionen von Bürgerinnen und Bürgern als gerecht angesehen wird. Sie kann damit auch Möglichkeiten aufzeigen, die Akzeptanz – und damit Legitimation – wohlfahrtsstaatlicher Institutionen zu erhöhen. Dieser Beitrag untersucht mithilfe einer Vignettenstudie, inwieweit Teilnehmende an einer Online-Befragung

in bestimmten Situationen Sanktionen verhängen würden, in welcher Höhe sie sanktionieren würden und welche Faktoren die gewählte Sanktionshöhe beeinflussen.

Über die Befragung und die Zusammensetzung der Stichprobe informieren der Infokasten 2 sowie Tabelle 2 (Seite 4). Da es sich hierbei um freiwillig teilnehmende Personen eines Online-Panels handelt, spiegeln die Ergebnisse explizit nicht die durchschnittlichen Einschätzungen der Gesamtbevölkerung wider. Sie zeigen vielmehr, wie sich Einschätzungen gegenüber einer Referenzsituation und

### 1 Zumutbarkeitsregeln

Nach § 10 SGB II ist einer erwerbsfähigen leistungsberechtigten Person jede Arbeit zuzumuten – es sei denn, dass sie zu der bestimmten Arbeit nicht in der Lage ist oder der Ausübung wichtige Gründe gegenüberstehen. Das Gesetz kennt damit keinen Schutz vor beruflichem Abstieg und Lohneinbußen. Welche Pendelzeiten der Gesetzgeber als zumutbar ansieht, wird im Rahmen der analogen Anwendung des § 140 SGB III definiert: Diese sind unverhältnismäßig, wenn bei einer Arbeitszeit von mehr als sechs Stunden Pendelzeiten von mehr als 2,5 Stunden anfallen, bei weniger als sechs Stunden Arbeitszeit wären Pendelzeiten von mehr als zwei Stunden unverhältnismäßig. Diese Richtwerte gelten, solange eine längere Pendelzeit nicht ortsüblich ist.

### 2 Die Befragung

Die Befragung führte ein kommerzieller Online-Panel-Anbieter für das IAB im Oktober 2017 durch. Auf der Website des Anbieters ist es möglich, sich freiwillig als Teilnehmerin bzw. Teilnehmer an Online-Befragungen zu registrieren und dafür an einem Prämienprogramm teilzunehmen. Insgesamt nahmen 754 zufällig ausgewählte Teilnehmer des Online-Panels an der Befragung teil. Befragt wurden ausschließlich Personen im Alter von 18 bis 65 Jahren. Jede befragte Person sollte fünf zufällig ausgewählte Vignetten beurteilen. Insgesamt waren 240 Kombinationen der sogenannten Vignettendimensionen – also verschiedene Merkmalskombinationen – möglich, sodass jede mögliche Vignette etwa 15 Mal abgefragt wurde.

Bevor die Vignetten präsentiert wurden, informierte ein kurzer Text sehr allgemein über die Ausgestaltung der Grundsicherung und die Pflichten von Leistungsempfängern. Dabei wurde erläutert, dass das Arbeitslosengeld II neben anderen Komponenten einen Pauschalbetrag – die Regelleistung – umfasst. In den Vignetten wird dann explizit erläutert, dass in den Szenarien ausschließlich dieser Pauschalbetrag gekürzt werden soll. In dem Text wurde jedoch nicht im Detail über die aktuelle Höhe von Sanktionen informiert, um sogenannte Ankereffekte auszuschließen. Neben den Vignetten wurden ebenso soziodemografische Merkmale sowie die politische Einstellung abgefragt. Nachdem Personen ausgeschlossen wurden, die Fragen zu bestimmten persönlichen Merkmalen nicht beantwortet hatten, verbleibt für die hier präsentierte Studie ein Sample von 686 Personen.

Tabelle 2 (Seite 4) informiert über die Zusammensetzung der Befragungsstichprobe. Wie erwähnt, handelt es sich nicht um eine repräsentative Stichprobe. Zum Beispiel zeigt ein Vergleich mit den Ergebnissen der letzten Bundestagswahl, dass an der Befragung überdurchschnittlich Personen teilgenommen haben, die sich der Partei DIE LINKE nahe fühlen, aber unterdurchschnittlich Personen, die sich der CDU oder SPD nahe fühlen. Auch sind ältere Personen ab 50 Jahren im Datensatz überrepräsentiert und jüngere Personen bis 29 Jahre im Vergleich zu ihren Bevölkerungsanteilen unterrepräsentiert. Letzteres gilt ebenfalls für Personen, deren höchster Schulabschluss ein Hauptschulabschluss ist. Da wir allerdings an kausalen Einflüssen auf das Gerechtigkeitsurteil interessiert sind, ist die gewählte Stichprobe für eine erste Abschätzung dieser Zusammenhänge ausreichend (Diekmann 2007: 524), wenn nicht unbeobachtete Merkmale die Einschätzung stark beeinflussen.

einer befragten Referenzperson verändern, wenn die Merkmale der beschriebenen Situation beziehungsweise die Merkmale der befragten Personen variieren. So kann man zum Beispiel erkennen, ob unterschiedliche Sanktionstatbestände unter sonst gleichen Umständen auch unterschiedlich sanktioniert werden sollten – oder ob dies dem Gerechtigkeitsempfinden widerspricht. Sofern in den Schätzungen für relevante persönliche Merkmale kontrolliert wird, die für die Einschätzungen entscheidend sind, sollten kausale Zusammenhänge, die für die Stichprobe identifiziert werden, auch für die Grundgesamtheit ähnlich gelten.

Alle Befragten sollten jeweils fünf zufällig ausgewählte Merkmalskombinationen, sogenannte Vignetten, bewerten. Diese beschreiben fiktive Si-

tuationen, Personen oder Objekte, die sich in zufällig variierenden Ausprägungen zuvor ausgewählter Merkmale unterscheiden (Auspurg et al. 2009). Damit lässt sich zeigen, ob sich bestimmte Ausprägungen von Situationen darauf auswirken, wie Personen diese Situation bewerten. Durch die zufällige Variation der Merkmalsausprägungen in den Vignetten lassen sich die Ergebnisse kausal interpretieren.

Eine Vignette in der Untersuchung lautete beispielsweise: „Eine alleinstehende *Frau* von *45 Jahren* ist *seit einem Jahr arbeitslos* und erhält Arbeitslosengeld II. Die Frau wurde in der Vergangenheit *noch nicht sanktioniert*. Sie versendet *weniger Bewerbungen, als mit dem Jobcenter in einer Eingliederungsvereinbarung festgehalten* wurde. In der Folge will das Jobcenter den Pauschalbetrag für den Lebensunterhalt (409 Euro) für *drei Monate kürzen*.“ Zwischen den Vignetten variierten die *kursiv* gesetzten Ausprägungen. Die Befragten sollten dann anhand eines Reglers auf einer Skala von 0 Prozent bis 100 Prozent einstellen, wie stark der Pauschalbetrag aus ihrer Sicht gerechterweise gekürzt werden sollte.

Tabelle 3 stellt alle verwendeten Merkmalsausprägungen dar. Um die Vignetten einfach zu halten, beschränken sie sich auf alleinstehende Personen. Da junge Menschen unter 25 Jahren härter sanktioniert werden können, wird hier zwischen 22 und 45 Jahre alten Personen unterschieden. Die Bundesregierung begründet die höheren Sanktionen für Jüngere damit, dass eine Verfestigung der Hilfebedürftigkeit sowie eine Gewöhnung an den Leistungsbezug gerade bei jungen Menschen verhindert werden müsse. In Bezug auf Gerechtigkeitseinschätzungen wäre aber auch denkbar, dass die Befragten bei jungen Personen mehr Verständnis für Verfehlungen aufbringen. Beschrieben werden zudem das Geschlecht und die bisherige Dauer des Leistungsbezugs, wobei zwischen einem und drei Jahren differenziert wird.

Zudem ist zu vermuten, dass sich neben den Charakteristika der sanktionierten Personen auch der Grund der Sanktion auf deren Akzeptanz auswirkt. Meldeversäumnisse werden durch den Gesetzgeber weniger stark sanktioniert als andere Pflichtverletzungen. Dies könnte sich auch in den Beurteilungen der Befragten wiederfinden. Weiterhin wird zwischen einer ersten und einer wiederholten Sanktion unterschieden. Personen, die bereits zuvor Pflichten verletzt haben, könnte weniger Verständnis entgegengebracht werden. Außerdem wäre es plausibel, dass bei länger dauernden Sanktionen eine geringere Höhe als gerecht empfunden wird. Denn der einbehaltene Gesamtbetrag steigt bei einer unveränder-

Tabelle 2  
Zusammensetzung der Stichprobe

| Merkmal                 | Ausprägung                       | Anteil in % |
|-------------------------|----------------------------------|-------------|
| Geschlecht              | Mann                             | 51          |
|                         | Frau                             | 49          |
| Aktueller Berufsstatus  | Arbeitnehmer/in, Beamter/Beamtin | 49          |
|                         | Selbstständig                    | 9           |
|                         | Geringfügig beschäftigt          | 5           |
|                         | In Ausbildung oder Studium       | 7           |
|                         | Im Ruhestand                     | 15          |
|                         | Arbeitslos gemeldet              | 8           |
|                         | Nicht erwerbstätig               | 7           |
| Politische Nähe         | CDU                              | 17          |
|                         | CSU                              | 5           |
|                         | SPD                              | 18          |
|                         | Bündnis 90/Die Grünen            | 6           |
|                         | DIE LINKE                        | 14          |
|                         | AfD                              | 8           |
|                         | FDP                              | 8           |
|                         | Andere oder keine Partei         | 24          |
| Arbeitslosengeld II     | Noch nie bezogen                 | 71          |
|                         | Bereits bezogen                  | 29          |
| Sanktionen              | Noch nie sanktioniert            | 95          |
|                         | Bereits sanktioniert             | 5           |
| Nationalität            | Deutsch                          | 97          |
|                         | Andere                           | 3           |
| Region                  | Westdeutschland                  | 76          |
|                         | Ostdeutschland                   | 24          |
| Altersgruppe            | Alter bis 29 Jahre               | 15          |
|                         | Alter 30 bis 49 Jahre            | 40          |
|                         | Alter ab 50 Jahre                | 45          |
| Höchster Schulabschluss | Hauptschulabschluss              | 14          |
|                         | Realschulabschluss               | 40          |
|                         | (Fach-)Abitur                    | 46          |
| Zahl der Personen       |                                  | 686         |

ten monatlichen Sanktionshöhe linear mit der Dauer an. Um dies zu prüfen, werden in den Szenarien – teils abweichend von den gesetzlichen Regelungen – drei verschiedene Sanktionsdauern (ein Monat, drei Monate, sechs Monate) verwendet.

Nicht zuletzt dürften auch individuelle Merkmale der befragten Personen deren Einstellung gegenüber Sanktionen beeinflussen. Insbesondere kann davon ausgegangen werden, dass Arbeitslose und Personen, die bereits Grundsicherungsleistungen bezogen hatten beziehungsweise sanktioniert wurden, Sanktionen eher negativ gegenüberstehen. Dies sollte insbesondere gelten, wenn sie selbst bereits von Sanktionen betroffen waren. Schließlich wird die parteipolitische Neigung als weitere Variable in den Analysen berücksichtigt, da sich die Akzeptanz von Sanktionen zwischen verschiedenen politischen Parteien deutlich unterscheidet.

## ■ Ergebnisse der Befragung

### In der Hälfte der Fälle würden die Befragten um nicht mehr als 20 Prozent kürzen

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der gewählten Sanktionshöhen über alle in der Befragung verwendeten Situationen. Insgesamt verteilen sich die gewählten Kürzungen über das gesamte mögliche Spektrum von Antworten.

Die im Folgenden kurz skizzierten Verteilungsmaße sollten nicht überinterpretiert werden, da sich dahinter eine Vielzahl möglicher Szenarien verbirgt und die Stichprobe nicht repräsentativ ist: Der Mittelwert der gewählten Sanktionshöhen liegt bei 26 Prozent. Bezogen auf alle Szenarien hätten die Befragten bei 18 Prozent der Vignetten ganz auf eine Kürzung des Pauschalbetrags verzichtet. Am häufigsten wurde mit 27 Prozent der Vignetten eine Kürzung zwischen 1 und 10 Prozent gewählt (davon entfielen 14 Prozentpunkte auf eine Kürzung von 10 Prozent). Der Median der als gerecht empfundenen Kürzungen liegt bei 20 Prozent (die Hälfte der Antworten nennt also Kürzungen von maximal 20 Prozent). Von den 686 befragten Personen gaben nur 47 bei allen fünf Vignetten (die sie bewerten sollten) dieselbe Antwort – am häufigsten wählten davon 27 Personen stets die Auswahlmöglichkeit „null Prozent“ (also keine Sanktion). In dem untersuchten Sample scheint damit nur ein geringer Anteil der Befragten eine völlige Abschaffung von Sanktionen zu befürworten.

## Die Befragten würden Jüngere nur leicht höher sanktionieren

In Abbildung 2 (Seite 6) sind die Ergebnisse einer Random-Effects-Schätzung dargestellt (vgl. Infokasten 3 auf Seite 7). Die Befunde zeigen den kausalen Einfluss der verschiedenen Merkmale der Szenarien auf die als gerechtfertigt empfundene Sanktionshöhe. Dargestellt ist, wie sich die als gerecht eingeschätzte Sanktionsrate verändert, wenn

Tabelle 3

### Dimensionen der Vignettenanalyse

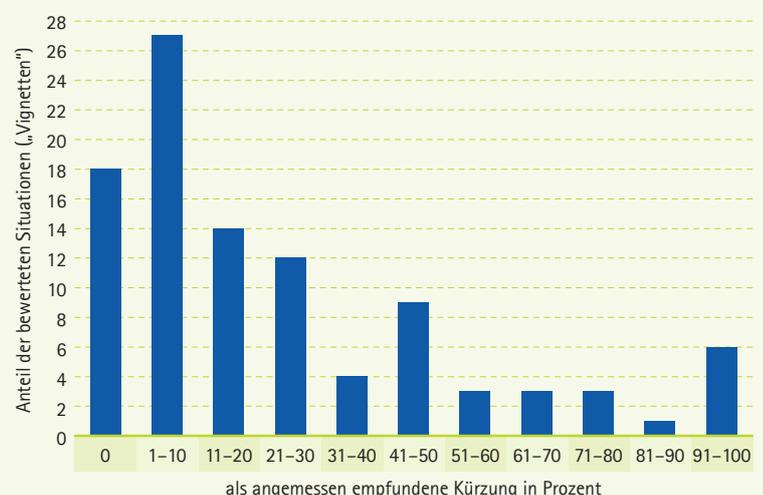
| Dimension                  | Ausprägungen   |
|----------------------------|--|
| Alter                      | ■ 22 Jahre   |
|                            | ■ 45 Jahre   |
| Geschlecht                 | ■ Mann   |
|                            | ■ Frau   |
| Dauer der Arbeitslosigkeit | ■ 1 Jahr   |
|                            | ■ 3 Jahre  |
| Anzahl der Sanktionen      | ■ Erste Sanktion   |
|                            | ■ Zweite Sanktion  |
| Grund der Sanktion         | ■ Termin im Jobcenter verpasst, ohne einen wichtigen Grund nachzuweisen (Meldeversäumnis)  |
|                            | ■ Arbeit abgelehnt, die einen 25% geringeren Verdienst bietet als der letzte Job   |
|                            | ■ Arbeit abgelehnt, für die ein Umzug notwendig wäre (120 km vom bisherigen Wohnort entfernt)  |
|                            | ■ Weniger Bewerbungen geschrieben, als in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten wurde  |
|                            | ■ Abgelehnt, Stellenanzeigen und Jobbörsen zu durchsuchen und damit aktiv an der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt mitzuarbeiten |
|                            | ■ (unbenannt)  |
| Dauer der Sanktion         | ■ 1 Monat  |
|                            | ■ 3 Monate   |
|                            | ■ 6 Monate   |

© IAB

Abbildung 1

### Verteilung der als gerecht empfundenen Sanktionshöhen

Anteile in Prozent



Lesebeispiel: Bezogen auf alle bewerteten Situationen hätten die Befragten bei 27 Prozent der Vignetten eine Kürzung der Leistungen um 1 bis 10 Prozent als gerecht empfunden.

Quelle: Eigene Auswertungen (3.430 Beobachtungen für 686 Personen).

© IAB

sich die Referenzsituation und die Referenzmerkmale der Befragten ändern. Ausgewiesen sind dabei die Punktschätzer sowie Konfidenzintervalle ( $\alpha = 0,05$ ). Prozentuale Unterschiede werden im Folgenden nur dann genannt, wenn sie statistisch signifikant sind.

Die Referenzsituation ist folgende: Es wird eine hypothetische 45-jährige Frau beschrieben, die seit

einem Jahr arbeitslos ist und eine erste Sanktion für drei Monate erhalten soll, da sie zu wenige Bewerbungen verschickt hat (hierzu ist anzumerken, dass geringfügige Unterschreitungen faktisch nicht sanktioniert werden). Die Referenzmerkmale der Befragten sind: Frau, die als Angestellte oder Beamtin tätig ist, die politisch der CDU nahesteht, und die selbst noch nie Arbeitslosengeld II bezogen hat (und damit auch noch nicht sanktioniert wurde). Für die beschriebene Referenzsituation hätte diese Referenzperson eine Sanktion in Höhe von 26 Prozent als gerecht empfunden.

Die Ergebnisse zeigen, dass die als gerecht empfundene Sanktionshöhe mit den Merkmalen der hypothetischen Situation variiert: Die Befragten würden den Regelbedarf bei Männern um 2 Prozentpunkte stärker kürzen als bei Frauen (zwischen befragten Männern und Frauen gab es dabei keinen signifikanten Unterschied).

Sie würden zudem um 4 Prozentpunkte höhere Sanktionen verhängen, wenn die beschriebene Person erst 22 Jahre statt 45 Jahre alt ist (das Alter der Befragten hatte allgemein keinen Einfluss auf die Bewertungen). Ergänzende (hier nicht ausgewiesene) Schätzungen zeigen, dass dieser Unterschied nur für zu sanktionierende junge Männer, nicht aber für junge Frauen gemacht wird. Dies weist darauf hin, dass es eher als angemessen erachtet wird, jüngere Männer stärker zu sanktionieren. Allerdings würden die Befragten bei der Sanktionshöhe deutlich weniger zwischen jüngeren und älteren Personen differenzieren als es der Gesetzgeber tut.

Keinen Effekt auf die Beurteilung hat, ob die beschriebene Person ein Jahr oder bereits drei Jahre arbeitslos ist. Bei einer zweiten Sanktion liegt die als gerecht empfundene Höhe im Erwartungswert um 6 Prozentpunkte höher als bei der ersten Sanktion – der Gesetzgeber sieht für wiederholte Sanktionen deutlich höhere Steigerungen vor.

Der Gesetzgeber unterscheidet bei den Sanktionsraten zwischen Meldeversäumnissen und den deutlich höher sanktionierten Pflichtverletzungen nach § 31 SGB II, unter die hier alle anderen beschriebenen Sanktionsgründe fallen. In der beschriebenen Referenzsituation soll die Sanktionierung erfolgen, weil die beschriebene Person weniger Bewerbungen verschickt hat, als in ihrer Eingliederungsvereinbarung mit dem Jobcenter festgehalten wurde. Wie es auch der Gesetzgeber vorsieht, würden die Befragten Meldeversäumnisse weniger stark sanktionieren – allerdings fällt der Unterschied mit 5 Prozentpunkten deutlich geringer aus als im Gesetz vorgesehen.

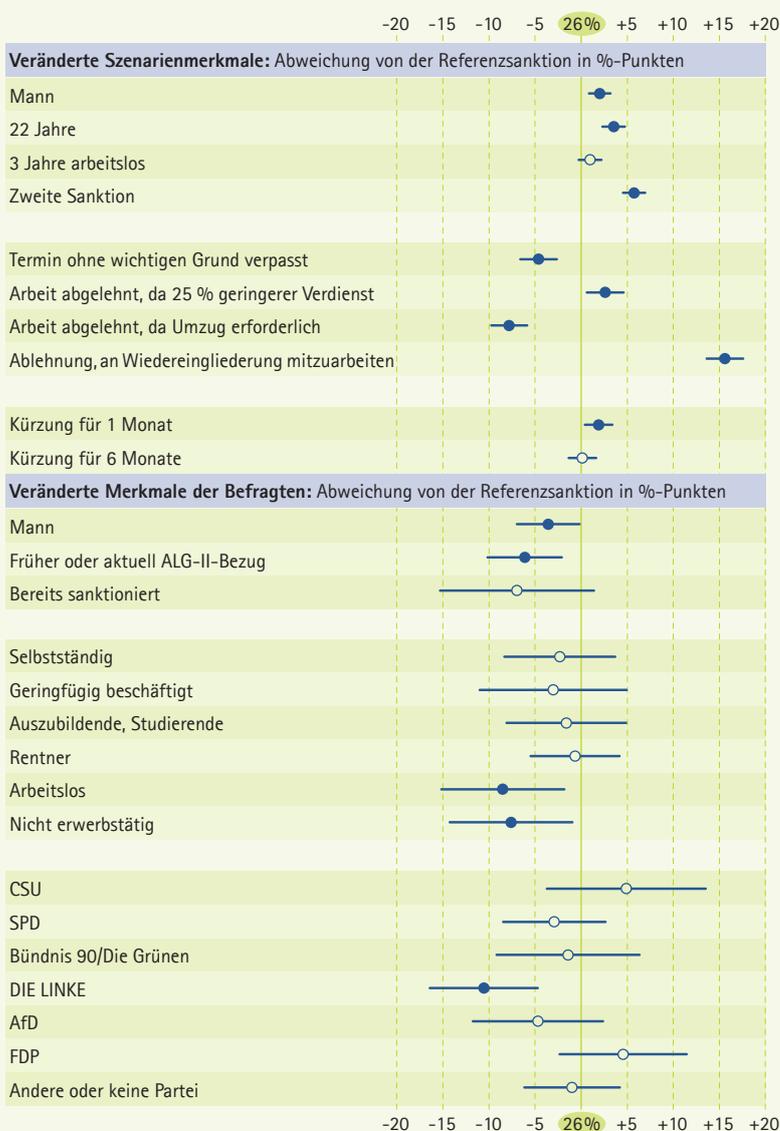
Abbildung 2

### Effekte auf die als gerecht empfundene Sanktionsrate

Referenzsanktion: Die als gerecht wahrgenommene Sanktion für das Referenzszenario und bei den Referenzmerkmalen der Befragten (26 Prozent)

Referenzszenario: Frau, 45 Jahre, 1 Jahr arbeitslos, weniger Bewerbungen geschrieben, als in der Eingliederungsvereinbarung festgehalten wurde, erste Sanktion

Referenzmerkmale der Befragten: Frau, Angestellte oder Beamtin, parteipolitische Präferenz CDU, noch nie ALG-II-Bezug, noch nie sanktioniert



Die Effekte sind ... ● signifikant von Null verschieden ○ nicht signifikant

Anmerkung: Ergebnisse einer Random-Effects-Schätzung. Ausgewiesen sind der Punktschätzer sowie das Konfidenzintervall ( $\alpha = 0,05$ ). Das ausgewiesene Konfidenzintervall (Linie) überdeckt den wahren Wert des Punktschätzers (Kreis) mit einer Wahrscheinlichkeit von 95 Prozent.

Lesehilfe: Wenn zum Referenzszenario eine Person befragt wird, die sich von der Referenzperson nur dahingehend unterscheidet, dass sie aktuell arbeitslos ist, beträgt die erwartete als gerecht empfundene Sanktion 26–9=17 Prozent.

Quelle: Eigene Auswertungen (3.430 Beobachtungen für 686 Personen).

© IAB

Hier werden Ergebnisse aus einem Random-Effects-Modell präsentiert. Statistische Tests präferieren dieses gegenüber einem Modell ohne Individualeffekte sowie einem Fixed-Effects-Modell. Das Bestimmtheitsmaß der ausgewiesenen Schätzung beträgt 0,23. In das geschätzte Modell wurden diejenigen persönlichen Informationen einbezogen, die einen signifikanten Einfluss auf die gewählte Sanktionshöhe hatten (so hatten z. B. Alter und Schulabschluss keinen signifikanten Einfluss und wurden daher nicht weiter berücksichtigt). Auch das Akaike-Informationskriterium weist darauf hin, dass das gewählte Modell gegenüber einem umfassenderen Modell vorzuziehen ist. Insgesamt sind die Ergebnisse zu den Punktschätzern sehr robust und ändern sich bei Anwendung anderer Schätzverfahren oder anderer Spezifikationen der Schätzgleichung kaum.

Bei unterschiedlichen Pflichtverletzungen, die der Gesetzgeber nach § 31 SGB II einheitlich sanktioniert, würden die Befragten den Regelbedarf je nach Grund unterschiedlich stark kürzen: Bei Personen, die eine Arbeit wegen einer 25-prozentigen Lohnkürzung ablehnen, sehen die Befragten eine um 3 Prozentpunkte höhere Sanktionierung als bei zu wenigen Bewerbungen als angemessen an. Wird eine Arbeitsaufnahme wegen eines erforderlichen Umzugs abgelehnt, wäre aus ihrer Sicht die gerechte Leistungskürzung hingegen um 8 Prozentpunkte geringer (damit liegt die als gerecht angesehene Sanktionshöhe unter der eines Meldeversäumnisses, der Unterschied ist aber nicht statistisch signifikant). Wenn es Personen ablehnen, Stellenanzeigen und Jobbörsen zu durchsuchen und damit aktiv an der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt mitzuarbeiten, wird eine um 16 Prozentpunkte höhere Sanktion als für zu wenige Bewerbungen als gerecht empfunden.

Schließlich scheint die Dauer der Sanktion die als gerecht empfundene Höhe kaum zu beeinflussen. Gegenüber der Referenzsituation mit drei Monaten Kürzung würden die Befragten bei einer Sanktionierung für einen Monat nur um 2 Prozentpunkte mehr kürzen. Ob für sechs statt drei Monate sanktioniert wird, beeinflusst die Höhe der als gerecht empfundenen Kürzung überhaupt nicht (und unterscheidet sich auch nicht signifikant von der Einschätzung einer einmonatigen Kürzung). Dieser Befund ist unerwartet. Er könnte bedeuten, dass es den Befragten bei Sanktionen nicht auf den absoluten Betrag ankommt, sondern eher auf die Höhe der Einschränkung des laufenden Transferbezugs. Möglicherweise haben die Befragten aber auch nicht so sehr auf den Daueraspekt geachtet.

### Besonders Arbeitslose empfinden geringere Sanktionsquoten als gerecht

Abbildung 2 zeigt ebenfalls, wie die als gerecht empfundenen Sanktionierungen mit den Merkmalen der Befragten variieren. Männer sanktionieren bei den vorgegebenen Situationen um 4 Prozentpunkte weniger als Frauen. Personen, die aktuell arbeitslos sind, sowie Nicht-Erwerbstätige würden um 9 Prozentpunkte geringere Sanktionen verhängen als Angestellte beziehungsweise Beamte. Bei Befragten, die selbst Arbeitslosengeld II erhalten (haben), würden die Sanktion um 6 Prozentpunkte niedriger ausfallen. Wenn sie selbst bereits sanktioniert wurden, ist die als gerecht eingeschätzte Kürzung um zusätzliche 7 Prozentpunkte geringer.

Im politischen Diskurs sind Sanktionen immer wieder ein stark umstrittenes Thema. Während DIE LINKE die Abschaffung von Sanktionen in der Grundsicherung für Arbeitsuchende fordert, finden Sanktionen in besonderem Ausmaß bei der CSU Unterstützung. Dies spiegelt sich in den Schätzungen in der Tendenz auch wider: Personen, die sich politisch der Partei DIE LINKE am nächsten fühlen, sehen um signifikante 11 Prozentpunkte geringere Sanktionshöhen als gerecht an als Personen, die sich der Referenzkategorie CDU nahefühlen. Die Unterschiede gehen bei anderen Parteipräferenzen tendenziell in die erwartete Richtung, sind aber nicht signifikant von Null verschieden.

### Fazit

Der anhaltende Diskurs über Sanktionen im Bereich der Grundsicherung für Arbeitsuchende in Deutschland hat ökonomische, sozialpolitische, rechtliche sowie moralisch-ethische Aspekte. Empirische Untersuchungen zeigen, dass Sanktionen die Übergangsraten aus dem Leistungsbezug in Beschäftigung erhöhen und die Dauer der Arbeitslosigkeit verkürzen können. Dabei können Sanktionen auch zur Folge haben, dass das soziokulturelle Existenzminimum nicht mehr gesichert ist – dies gilt in Deutschland vor allem bei den verschärften Sanktionsregelungen für Personen unter 25 Jahren sowie bei wiederholten Sanktionen. Darüber hinaus gibt es Hinweise, dass Sanktionen Übergänge in instabilere und geringer bezahlte Arbeitsverhältnisse sowie einen Rückzug aus dem Arbeitsmarkt befördern.

Die vorliegende Studie untersucht, welche Sanktionshöhen unbeteiligte Dritte im Bereich der Grundsicherung unter welchen Umständen als gerecht ansehen. Die Befragten sollten zu verschiedenen beschriebenen Situationen mit einem Meldeversäumnis oder einer Pflichtverletzung angeben, welche Sanktion sie jeweils als gerecht erachten wür-



Prof. Dr. Martin Abraham ist Inhaber des Lehrstuhls für Soziologie und empirische Sozialforschung an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. martin.abraham@fau.de



Miriam Rottmann schloss den Master Arbeit und Personal an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg ab und arbeitet jetzt in einem IT-Unternehmen.



Prof. Dr. Gesine Stephan ist Leiterin des Forschungsbereichs „Arbeitsförderung und Erwerbstätigkeit“ im IAB und Professorin für Empirische Mikroökonomie an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg. gesine.stephan@iab.de

den. Im Fokus der Auswertung steht, wie sich die Bewertungen unterscheiden, wenn Merkmale einer Referenzsituation beziehungsweise einer befragten Referenzperson variiert werden. Die Befunde zeigen:

- Erstens würde nur ein sehr geringer Teil der Befragten bei allen von ihnen bewerteten Szenarien auf eine Sanktion verzichten.
- Zweitens unterscheiden die Befragten bei ihren Bewertungen deutlich zwischen den einzelnen Sanktionstatbeständen, während der Gesetzgeber nur zwischen Meldeversäumnissen und Pflichtverletzungen trennt. Wenn Leistungsempfänger es ablehnen, Stellenanzeigen und Jobbörsen zu durchsuchen und damit aktiv an der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt mitzuarbeiten, würden die Befragten stärker sanktionieren als etwa beim Verschicken zu weniger Bewerbungen. Beim tatsächlich sehr viel geringer sanktionierten Meldeversäumnis sehen die Befragten hingegen nur wenig Unterschied zum Verschicken zu weniger Bewerbungen – vom Gesetzgeber wird das eine mit 10 Prozent, das andere mit mindestens 30 Prozent sanktioniert.
- Drittens würden die Befragten sehr viel weniger nach dem Alter (unter bzw. ab 25 Jahren) sowie zwischen der ersten und zweiten Pflichtverletzung differenzieren, als der Gesetzgeber dies aktuell vorsieht. Interessanterweise spielt es für sie aber keine Rolle, ob die Sanktion für drei oder sechs Monate verhängt wird. Offenbar nehmen die Befragten Höhe und Dauer nicht als Substitute wahr – dies ist dann rational, wenn sie zu hohe monatliche Kürzungen nicht als angemessen ansehen.
- Viertens spielt es für die Bewertungen eine große Rolle, ob die Befragten selbst in Beschäftigung oder arbeitslos sind beziehungsweise bereits einmal Arbeitslosengeld II erhalten haben. Dies kann Eigeninteressen widerspiegeln, aber auch die Erfahrung, dass Sanktionen stark in die Lebensgestaltung einschneiden.

Zusammenfassend lässt sich aus den Ergebnissen folgern, dass die aktuell deutlich strengere Sanktionierungspraxis bei Jüngeren sowie bei wiederholten Sanktionen nicht dem Gerechtigkeitsempfinden vieler Menschen entsprechen dürfte. Gerade diese Regelungen sind aufgrund der großen Härten, die sie mit sich bringen können, immer wieder Thema kri-

tischer Debatten. Bereits van den Berg et al. (2017) haben auf Basis ihrer Wirkungsanalyse und anderer Studien zu Sanktionen empfohlen, die Sanktionspraxis entsprechend anzupassen.

Was aber, wenn der Gesetzgeber weiterhin den Bedarf sieht, Pflichtversäumnisse von Jüngeren sowie wiederholte Pflichtverletzungen spürbar stärker zu sanktionieren? Eine Möglichkeit wäre, nicht anteilig stärker, sondern stattdessen etwas länger zu sanktionieren (van den Berg et al. 2017). Dies würde den ökonomischen Befunden zu den Wirkungen von Sanktionen Rechnung tragen, gleichzeitig aber die Lebensbedingungen der Betroffenen weniger stark verschlechtern – und es wäre auch stärker mit den hier vorgestellten Gerechtigkeitsbewertungen von Sanktionen vereinbar.

## Literatur

- Apel, Helmut; Engels, Dietrich (2013): Unabhängige wissenschaftliche Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW, Endbericht im Auftrag des Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Auspurg, Katrin; Hinz, Thomas; Liebig, Stefan (2009): Komplexität von Vignetten, Lerneffekte und Plausibilität im Faktoriellen Survey, Methoden, Daten, Analysen (mda) 3, 59-96.
- Bruckmeier, Kerstin; Kruppe, Thomas; Kupka, Peter; Mühlhan, Jannek; Osiander, Christopher; Wolff, Joachim (2018): Sanktionen, soziale Teilhabe und Selbstbestimmung in der Grundsicherung. *IAB-Stellungnahme Nr. 5*, Nürnberg, 25 S.
- Diekmann, A. (2006): Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen.
- 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 (2013): *Sanktionen bei jungen Arbeitslosen im SGB II: Wenn das Licht ausgeht*, IAB-Forum Nr. 2, 60-67.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018a): Arbeitslosigkeit, Unterbeschäftigung und gemeldetes Stellenangebot – Aktuelle Eckwerte, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistik-nach-Themen/Arbeitslose-und-gemeldetes-Stellenangebot/Arbeitslose-und-gemeldetes-Stellenangebot-Nav.html> (zuletzt abgerufen am 1.8.2018).
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2018b): Tabellen Sanktionen, Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007, Nürnberg.
- Van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2017): Wirkungen von Sanktionen für junge ALG-II-Behälter: Schnellere Arbeitsaufnahme, aber auch Nebenwirkungen, *IAB Kurzbericht Nr. 5*.