

In aller Kürze

- Sanktionen sind ein viel diskutiertes Instrument in der Grundsicherung. Bereits die Wahrscheinlichkeit, sanktioniert zu werden, kann sich auf das Arbeitsuchverhalten von erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden auswirken, bevor eine Sanktion in Kraft tritt. Das wird als „Ex-ante-Effekt“ der Sanktion bezeichnet.
- Grundlage für die Analyse des Ex-ante-Effekts in dieser Studie ist die vorhergesagte Wahrscheinlichkeit einer Person, innerhalb von zwei Jahren ab Beginn des Leistungsbezugs erstmalig sanktioniert zu werden. Die Schätzung der Ex-ante-Effekte nutzt Unterschiede in der Anwendung von Sanktionen durch Teams von Vermittlungsfachkräften. Dabei wird für die Merkmale der Leistungsbeziehenden kontrolliert.
- Erhöht sich diese Wahrscheinlichkeit von 1 auf 10 Prozent, steigt die monatliche Übergangsrate in Beschäftigung Leistungsbeziehender mit durchschnittlichen Merkmalen um etwa 0,5 Prozentpunkte. Zudem steigt das durchschnittliche Erwerbseinkommen der Leistungsbeziehenden.
- Ab einer Wahrscheinlichkeit von 10 bis 20 Prozent steigt die monatliche Übergangsrate in Beschäftigung bei einer weiteren Erhöhung weniger stark und führt zunehmend zu Übergängen in Beschäftigung mit geringer Qualität. Zudem sinkt das Erwerbseinkommen.

Ex-ante-Effekte von Sanktionen in der Grundsicherung

Bereits die Möglichkeit einer Sanktionierung zeigt Wirkung

von Markus Wolf

Sanktionen sind ein zentrales Instrument, mit dem der Gesetzgeber die Mitwirkung von erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung durchsetzen möchte. Sie können die Beschäftigungsaufnahme von Sanktionierten beschleunigen, sich aber auch auf das Verhalten von Personen auswirken, die nicht sanktioniert wurden. Letzteres – die sogenannten Ex-ante-Effekte von Sanktionen – ist Gegenstand der folgenden Studie. Erstmals werden für die Grundsicherung solche Ex-ante-Effekte auf die Beschäftigungschancen und Beschäftigungsqualität von Leistungsbeziehenden mithilfe von Personendaten untersucht.

Beziehende von Leistungen der Grundsicherung sind gesetzlich verpflichtet, alle Möglichkeiten zur Beendigung oder Verringerung ihrer Hilfebedürftigkeit auszuschöpfen. Sind die Leistungsbeziehenden erwerbsfähig, so zählt hierzu auch die Mitwirkung bei ihrer Arbeitsmarktintegration, zum Beispiel durch

das Wahrnehmen von Beratungsterminen im Jobcenter. Halten sich Leistungsbeziehende nicht an solche Mitwirkungspflichten, kann das Jobcenter die Leistung mindern. Dabei wird die finanzielle Unterstützung für eine begrenzte Dauer abgesenkt. Dies ist der Fall, wenn Leistungsbeziehende Termine mit dem Jobcenter nicht einhalten (sogenannte Meldeversäumnisse) oder anderen gesetzlich vorgesehenen Pflichten nicht nachkommen, zum Beispiel der Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik (sogenannte Pflichtverletzungen). Dadurch soll für Leistungsbeziehende der Anreiz erhöht werden, den Mitwirkungspflichten nachzukommen (vgl. Infobox 1 auf Seite 2). Diese Sanktionen werden seit der Bürgergeld-Reform, die zu Beginn des Jahres 2023 in Kraft getreten ist, als Leistungsminderung bezeichnet.

Sanktionen werden kontrovers diskutiert. Befürworter unterstreichen ihre Wichtigkeit, um Mitwirkungspflichten

von Leistungsbeziehenden einzufordern. Kritiker hingegen weisen auf mögliche negative Folgen von Sanktionen hin, beispielsweise auf die materiellen Lebensverhältnisse der Sanktionierten oder auf die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung nach einer Sanktion. In der vorliegenden Studie wird neben der Wirkung auf Übergänge in Beschäftigung auch die Wirkung auf zwei Dimensionen der Beschäftigungsqualität untersucht: erstens auf Übergänge in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in qualifizierten Tätigkeiten oder in Helfer- und Anlerntätigkeiten; zweitens auf das durchschnittliche monatliche Erwerbseinkommen über einen Zeitraum von fünf Jahren ab Beginn des Leistungsbezugs. Die Dimension der Beschäftigungsstabilität wird nicht direkt, jedoch mittelbar durch die Analyse der Erwerbseinkommen berücksichtigt.

Forschungsergebnisse zeigen, dass eine Sanktionierung die Aufnahme von Beschäftigung durch Leistungsbeziehende beschleunigt, sich allerdings negativ auf die Beschäftigungsqualität auswirkt. Für Leistungsbeziehende in der Grundsicherung zeigen van den Berg, Uhlendorff und Wolff (2022), dass sich die Übergangsrate in Beschäftigung von Männern im Alter von unter 25 Jahren in Westdeutschland nach einer Sanktion erhöht. Wolf (2024) findet ebenfalls kurzfristige positive Effekte der Sanktionierung auf die Beschäftigungswahrscheinlichkeit von Männern und Frauen ab 25 Jahren; etwa zwei bis drei Jahre nach der Sanktion ist die Beschäftigungswahrscheinlichkeit der Sanktionierten jedoch niedriger als bei vergleichbaren nicht sanktionierten Personen. Beide Studien zeigen auch, dass Sanktionen tendenziell die Übergänge in Beschäftigung mit niedriger Qualität erhöhen.

Darüber hinaus liefern quantitative und qualitative Befragungsstudien Hinweise darauf, dass von hohen Sanktionen negative Wirkungen auf die materiellen Lebensverhältnisse ausgehen können, zum Beispiel Einschränkungen bei der Ernährung oder Schwierigkeiten beim Begleichen von Rechnungen (z. B. Schreyer et al. 2012; Apel/Engels 2013).

Allerdings kann sich bereits die Möglichkeit, sanktioniert zu werden, auf das Arbeitsuchverhalten von Leistungsbeziehenden auswirken – unabhängig davon, ob sie sanktioniert wurden. Dies kann dazu führen, dass sie beispielsweise verstärkt nach Arbeit suchen oder sich eher an die gesetzlich vorgesehenen Pflichten halten. Das wird als Ex-ante-Effekt der Sanktion bezeichnet. Die Auswirkung der Sanktionierung selbst auf die Sanktionierten ist hingegen der Ex-post-Effekt. Analysen von Ex-ante-Effekten basieren dabei zumeist auf Unterschieden in der Anwendung von Sanktionen, beispielsweise durch Vermittlungsfachkräfte.

1

Sanktionen in der Grundsicherung

Die Regelungen zu Sanktionen änderten sich nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts im November 2019 (BVerfG 2019) und der Einführung des Bürgergelds im Januar 2023. In der vorliegenden Studie wird ein Zeitraum vor dem genannten Urteil untersucht. Vor 2019 führte eine Sanktion aufgrund eines Meldeversäumnisses (wenn Leistungsbeziehende Termine mit dem Jobcenter nicht einhalten) zu einer Absenkung des Arbeitslosengelds II (ALG II) in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für eine Dauer von drei Monaten. Pflichtverletzungen (z. B. eine Weigerung, an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilzunehmen) konnten zu deutlich höheren Absenkungen des ALG II führen: Eine erste Sanktion aufgrund einer Pflichtverletzung führte bei Personen ab 25 Jahren zu einer Absenkung des ALG II in Höhe von 30 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für eine Dauer von drei Monaten. Wiederholte Sanktionen innerhalb eines Jahres ab dem Datum der ersten Pflichtverletzung konnten letztlich zu einem zeitweisen Wegfall des ALG II führen, inklusive der Kosten für Unterkunft und Heizung. Für Unter-25-Jährige waren Sanktionen bei Pflichtverletzungen deutlich strikter.

Das Urteil des BVerfG schränkte die Sanktionsregeln bereits deutlich ein (BVerfG 2019). Mit der Bürgergeld-Reform wurden die Höhe und Dauer von Leistungsminderungen weiter verringert und die verschärften Regelungen für Unter-25-Jährige abgeschafft. Seither führen Meldeversäumnisse oder eine erste Pflichtverletzung zu einer Leistungsminderung in Höhe von 10 Prozent des maßgebenden Regelbedarfs für einen Monat. Wiederholte Pflichtverletzungen führen höchstens zu einer Leistungsminderung von 30 Prozent für drei Monate. Das Bürgergeld für Unterkunft und Heizung darf durch die Leistungsminderung nicht verringert werden.

Die Häufigkeit der Anwendung von Sanktionen hat sich im Bürgergeld im Vergleich zum Zeitraum der Stichprobenziehung deutlich verringert. Laut Daten der Statistik der Bundesagentur für Arbeit (BA) wurden im Stichprobenzeitraum von April 2012 bis März 2013 monatlich rund 83.000 neue Sanktionen ausgesprochen. Die Sanktionsquote, also der Anteil der rund 4,4 Millionen erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden mit mindestens einer Sanktion im Bestand, betrug im Durchschnitt 3,3 Prozent. Von April 2023 bis Februar 2024 wurden monatlich rund 24.000 neue Sanktionen ausgesprochen. Die durchschnittliche Sanktionsquote in diesem Zeitraum betrug bei einem Bestand von rund 3,9 Millionen erwerbsfähigen Leistungsberechtigten 0,6 Prozent (Statistik der BA 2024a, 2024b). Diese von der Statistik der BA ausgewiesene Sanktionsquote ist nicht direkt vergleichbar mit der in dieser Studie vorhergesagten Wahrscheinlichkeit einer ersten Sanktion innerhalb von zwei Jahren ab Beginn des Leistungsbezugs.

Forschungsergebnisse in anderen Ländern zeigen, dass von Sanktionen Ex-ante-Effekte ausgehen

Mögliche Wirkungen von Sanktionen werden von der Arbeitsuchtheorie über finanzielle Anreize erklärt (z. B. von Abbring/van den Berg/van Ours 2005). Es wird angenommen, dass der Leistungsbezug nach der Minderung infolge einer Sanktion im Vergleich zu einer Erwerbsaufnahme weniger attraktiv ist, sodass Leistungsbeziehende verstärkt nach Arbeit suchen und eher bereit sind, ihre Anforderungen zurückzunehmen, etwa hinsichtlich Entlohnung oder Arbeitsbedingungen. Die Folge ist, dass Leistungsbeziehende schneller in Beschäftigung übergehen und eher Arbeitsangebote mit geringerer Qualität annehmen.

In ähnlicher Weise können der Theorie nach Sanktionen auch ex ante wirken, also bereits bevor eine Sanktion in Kraft getreten ist. Wissen Leistungsbeziehende, dass sie mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit in einer bestimmten Höhe sanktioniert werden können, kann dies dazu führen, dass einige von ihnen ihr Verhalten bereits vor dem Eintreten der erwarteten Sanktion ändern. Dieses Wissen können Leistungsbeziehende zum Beispiel in Gesprächen mit ihren Vermittlungsfachkräften erlangen, in denen sie über die Mitwirkungspflichten aufgeklärt werden und die Möglichkeit der Sanktionierung bei Nicht-Einhaltung der Pflichten erläutert wird. Die Arbeitsuchtheorie geht davon aus, dass dieser Ex-ante-Effekt in die gleiche Richtung geht wie die Wirkung der Sanktionierung selbst. Daher ist davon auszugehen, dass Sanktionen bereits ex ante zu rascheren Beschäftigungsaufnahmen führen, aber auch die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung verringern.

Die Ermittlung solcher Ex-ante-Effekte ist schwierig, da verfügbare Daten in der Regel keine direkten Indikatoren für die individuelle Wahrscheinlichkeit, sanktioniert zu werden, enthalten. Einige Studien in der Schweiz machen sich zunutze, dass Regionale Arbeitsvermittlungszentren (ähnlich der Arbeitsagenturen in Deutschland) oder Vermittlungsfachkräfte Sanktionen beziehungsweise Sanktionsandrohungen unterschiedlich strikt anwenden. Daher liegen Unterschiede in der Sanktionswahrscheinlichkeit von Leistungs-

beziehenden vor, die zur Schätzung von Ex-ante-Effekten genutzt werden. Diese Analysen zeigen, dass eine höhere Sanktionswahrscheinlichkeit bei sonst ähnlichen Arbeitslosen die Wahrscheinlichkeit der Aufnahme einer Beschäftigung erhöht (Lalive/van Ours/Zweimüller 2005). Gleichzeitig verringert sie beispielsweise das Einkommen nach Beschäftigungsaufnahme (Arni/Lalive/van Ours 2013; Arni/van den Berg/Lalive 2022).

Im Folgenden werden nun erstmals Ex-ante-Effekte von Sanktionen für Leistungsbeziehende in der Grundsicherung in Deutschland untersucht. Der Zeitraum der Untersuchung ist 2012 bis 2015. Damit wird ein Zeitraum betrachtet, der vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) von November 2019 zur Verfassungsmäßigkeit der damaligen Sanktionsregeln (BVerfG 2019) und vor der Einführung des Bürgergelds 2023 liegt (vgl. Infobox 1).

Geschätzte Sanktionswahrscheinlichkeit

Ähnlich wie in dem Analyseansatz der Schweizer Studien wird hier für jeden erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden mit einem Verweildauermodell die individuelle Wahrscheinlichkeit vorhergesagt, innerhalb von zwei Jahren ab Beginn des Leistungsbezugs bei Beschäftigungslosigkeit erstmals sanktioniert zu werden.

Unterschiede in dieser Sanktionswahrscheinlichkeit entstehen zum einen durch persönliche Merkmale der erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden. Zum anderen sind Leistungsbeziehende Teams von Vermittlungsfachkräften zugewiesen, die Sanktionen unterschiedlich häufig anwenden. Beides wird in der Vorhersage der Sanktionswahrscheinlichkeit berücksichtigt. Informationen zu Teams liegen nur in gemeinsamen Einrichtungen von Bundesagentur für Arbeit (BA) und Kommunen vor, weshalb sich die Analyse auf solche Jobcenter beschränkt und Leistungsbeziehende bei zugelassenen kommunalen Trägern ausgeschlossen werden (vgl. Infobox 2 auf Seite 4).

Für die Mehrheit der Leistungsbeziehenden liegt die geschätzte Wahrscheinlichkeit, innerhalb von zwei Jahren sanktioniert zu werden (im Folgenden: Sanktionswahrscheinlichkeit), bei unter 20 Prozent, wie Abbildung A1 (Seite 5) zeigt.

Genauer betrachtet hat die Hälfte der Leistungsbeziehenden eine vorhergesagte Sanktionswahrscheinlichkeit von rund 16 Prozent oder weniger; für etwa drei Viertel der Leistungsbeziehenden liegt sie bei 27 Prozent oder weniger. Nur 5 Prozent

der Leistungsbeziehenden haben eine geschätzte Sanktionswahrscheinlichkeit von über 50 Prozent.

Die so vorhergesagte Sanktionswahrscheinlichkeit ist nicht zu verwechseln mit der von der Statistik der Bundesagentur für Arbeit ausgewiesenen

Daten und Methoden

In der Untersuchung werden administrative Personendaten der Statistik der BA verwendet. Die Analysetichprobe umfasst erwerbsfähige Leistungsberechtigte, die zwischen April 2012 und März 2013 in gemeinsamen Einrichtungen begonnen haben, Leistungen der Grundsicherung zu beziehen. Nur in den gemeinsamen Einrichtungen liegen die für die Analysen notwendigen Informationen zum Team der Vermittlungsfachkraft vor. Deshalb werden Leistungsbeziehende in zugelassenen kommunalen Trägern von der Analyse ausgeschlossen. Den Verweildaueranalysen liegt die tagesgenaue Dauer im Leistungsbezug bei gleichzeitiger Beschäftigungslosigkeit zugrunde. Diese Dauer wird bis zum Ende des Jahres 2015 beobachtet und ab diesem Zeitpunkt rechtszensiert. Die Analyse beschränkt sich auf Leistungsbeziehende, die als arbeitssuchend gemeldet und zwischen 25 und 57 Jahren alt sind. Leistungsbeziehende, die beispielsweise aufgrund einer Erkrankung oder Kindererziehung nicht arbeitssuchend sind (und somit auch nicht als arbeitslos gelten), werden somit in die Analyse nicht einbezogen.

Die Studie verwendet einen Analyseansatz, wie ihn Arni, van den Berg und Lalive (2022) vorschlagen. Dabei wird mithilfe eines exponentiellen Verweildauermodells mit stückweise konstanter Spezifikation der Übergangsrate die zeitkonstante individuelle Wahrscheinlichkeit für eine erste Sanktion über einen Zeitraum von zwei Jahren ab Beginn des Leistungsbezugs vorhergesagt. Diese Wahrscheinlichkeit wird aus der integrierten Übergangsrate in die erste Sanktion über 730 Tage ab Beginn des Leistungsbezugs hergeleitet. Mit dem Modell wird die Wahrscheinlichkeit in Abhängigkeit des Teams der Vermittlungsfachkraft, dem Leistungsbeziehende zugeordnet sind, sowie weiterer individueller Merkmale vorhergesagt.

Dem Analyseansatz liegt die Annahme zugrunde, dass anhand beobachtbarer Merkmale der Leistungsbeziehenden ausreichend für die Zuweisung von Leistungsbeziehenden zu den Teams kontrolliert werden kann. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Jobcenter Leistungsbeziehende häufig zu Integrationsfachkräften auf Basis von Merkmalen zuweisen, die kaum mit den Zielvariablen korrelieren, wie etwa der Anfangsbuchstabe des Nachnamens (Boockmann et al. 2013). Um für weitere Zuweiskriterien zu kontrollieren, beinhaltet das Modell zahlreiche Kontrollvariablen, beispielsweise für die Zeitabhängigkeit der Über-

gangsrate, sogenannte Jobcenter-fixe-Effekte, sozio-demografische Merkmale (z. B. Geschlecht oder Alter), Merkmale des Haushalts (z. B. ob junge Kinder im Haushalt sind), Informationen zur Arbeitsmarkthistorie (z. B. Dauer im Leistungsbezug und Beschäftigung) und regionale Merkmale (z. B. die Arbeitslosenrate im Kreis).

Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass die so generierten Indikatoren mit anderen Team-Merkmalen korrelieren können, die sich ebenfalls auf die Zielvariablen auswirken können, etwa mit dem Einsatz anderer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durch das Team. Es finden sich jedoch keine Hinweise, dass der Ex-ante-Indikator für Sanktionen stark mit anderen Merkmalen korreliert, zum Beispiel mit dem Betreuungsschlüssel des Jobcenters oder analog generierten Ex-ante-Indikatoren für Ein-Euro-Jobs oder Maßnahmen bei einem Träger. In den Analysen wird für die Ex-ante-Indikatoren für die beiden Maßnahmen kontrolliert. Darüber hinaus kann es Interaktionen zwischen der Anwendung solcher arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und dem Ex-ante-Effekt von Sanktionen geben (Arni/van den Berg/Lalive 2022). Solche Interaktionen werden in der vorliegenden Studie jedoch nicht untersucht.

Um zuverlässige Schätzungen treffen zu können, werden Leistungsbeziehende in Teams mit weniger als 50 Beobachtungen ausgeschlossen. Außerdem werden nur Jobcenter eingeschlossen, in denen mindestens zwei Teams in den Daten beobachtet werden, damit Vergleiche zwischen Teams innerhalb desselben Jobcenters möglich sind. Insgesamt beinhalten die Daten 767.582 Leistungsbeziehende die 1.820 Teams in 260 Jobcentern zugeordnet sind. Für rund 9 Prozent der Leistungsbeziehenden wird im Beobachtungszeitraum der Übergang in eine erste Sanktion aufgrund eines Meldeversäumnisses oder einer Pflichtverletzung beobachtet. Leistungsbeziehende, die sanktioniert werden, werden dabei in die Analyse eingeschlossen, da sich der Ex-ante Effekt der Sanktion auch auf sie auswirken kann. In Robustheitsanalysen werden sanktionierte Personen von der Analyse ausgeschlossen, was die Ergebnisse aber nicht substantiell beeinflusst. Abbildung A1 stellt die mit dem Modell vorhergesagte Sanktionswahrscheinlichkeit grafisch dar.

Mithilfe eines exponentiellen Verweildauermodells mit stückweise konstanter Spezifikation der Übergangsrate wird der Effekt der vorhergesagten

Sanktionswahrscheinlichkeit auf die Übergangsrate in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung analysiert. Dabei wird diese Übergangsrate in Abhängigkeit von der vorhergesagten Sanktionswahrscheinlichkeit und der benannten Kontrollvariablen modelliert. Um Hinweise auf die Wirkung bezüglich der Beschäftigungsqualität zu gewinnen, wird in einem weiteren Schritt unterschieden, wie sich die tägliche Übergangsrate in Beschäftigung mit geringem oder höherem Anforderungsniveau nach der Klassifikation der Berufe 2010 unterscheidet. Das Anforderungsniveau beschreibt die Komplexität einer beruflichen Tätigkeit in vier Stufen. Beschäftigung mit geringem Anforderungsniveau umfasst dabei die unterste Stufe der Helfer- und Anlernertätigkeiten, Beschäftigung mit höherem Anforderungsniveau alle darüberliegenden Stufen, zum Beispiel fachlich ausgerichtete Tätigkeiten. Insgesamt gehen rund 14 Prozent der Leistungsbeziehenden in der Stichprobe innerhalb des Beobachtungszeitraums in Beschäftigung mit geringem Anforderungsniveau über, rund 18 Prozent in Beschäftigung mit höherem Anforderungsniveau.

Zuletzt werden Auswirkungen auf das Erwerbseinkommen über einen Zeitraum von fünf Jahren nach Beginn des Leistungsbezugs bei Beschäftigungslosigkeit mithilfe einer Kleinstquadrat-Regression analysiert. Personen, die nicht beschäftigt sind und somit kein Erwerbseinkommen haben, sind in der Analyse eingeschlossen. Das durchschnittliche monatliche Erwerbseinkommen über fünf Jahre in der Stichprobe liegt bei rund 450 Euro.

Die Schätzergebnisse zeigen, dass Modelle, die einen nicht-linearen Effekt der Sanktionswahrscheinlichkeit erlauben, die Daten besser beschreiben als Modelle mit linearen Effekten. Dabei wird die Nicht-Linearität anhand von Polynomen unterschiedlichen Grades modelliert und für die jeweilige Zielvariable das Modell gewählt, welches die Daten am besten beschreibt (anhand des sog. Bayesschen Informationskriteriums). Zur besseren Veranschaulichung werden in den Abbildungen A2 und A3 die täglichen auf monatliche Übergangsraten in Beschäftigung umgerechnet und in den Abbildungen A2 bis A4 die Zielvariablen an unterschiedlichen Sanktionswahrscheinlichkeiten für einen Leistungsbeziehenden mit durchschnittlichen Merkmalen gezeigt. Standardfehler werden mithilfe eines Bootstrap-Verfahrens mit 50 Replikationen berechnet.

Sanktionsquote. Diese betrachtet den Anteil der erwerbsfähigen Leistungsberechtigten mit mindestens einer Sanktion zum jeweiligen Stichtag und liegt im Stichprobenzeitraum April 2012 bis März 2013 bei 3,3 Prozent. Nach der Einführung des Bürgergelds 2023 war die Sanktionsquote mit 0,6 Prozent von April 2023 bis Februar 2024 deutlich niedriger (Statistik der BA 2024a). Demgegenüber betrachtet die vorhergesagte Sanktionswahrscheinlichkeit für die erste Sanktion einen längeren Zeitraum von zwei Jahren.

Bereits die höhere Wahrscheinlichkeit einer Sanktion erhöht die Übergangsrate in Beschäftigung

Wie hängen nun die vorhergesagten Sanktionswahrscheinlichkeiten der Leistungsbeziehenden mit verschiedenen Zielvariablen zusammen? Das wird für Beschäftigungsaufnahmen und Beschäftigungsqualität von Leistungsbeziehenden mit unterschiedlicher Sanktionswahrscheinlichkeit untersucht. In den Schätzungen werden die persönlichen Merkmale der Leistungsbeziehenden kontrolliert. Die für die Analyse relevante Variation in der Sanktionswahrscheinlichkeit stammt somit von Unterschieden in der Anwendung von Sanktionen durch Teams von Vermittlungsfachkräften. Im Folgenden werden die Ergebnisse für Leistungsbeziehende mit durchschnittlichen Merkmalen ausgewiesen.

Zunächst werden Unterschiede in der Übergangsrate in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung betrachtet. Diese beschreibt die bedingte monatliche Wahrscheinlichkeit der Leistungsbeziehenden, eine Beschäftigung aufzunehmen, soweit sie nicht bereits vorher den Leistungsbezug bei gleichzeitiger Beschäftigungslosigkeit verlassen haben.

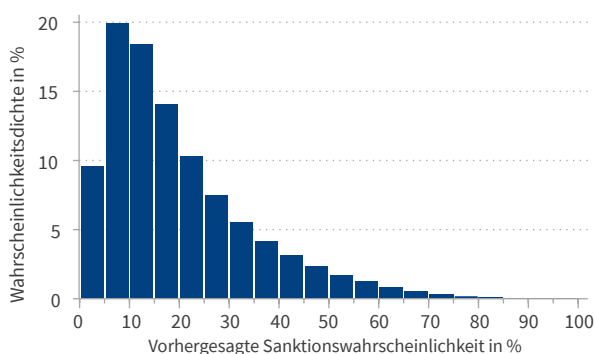
Die monatliche Übergangsrate in Beschäftigung ist umso höher, je höher die vorhergesagte Sanktionswahrscheinlichkeit ist (vgl. Abbildung A2). Bei einer niedrigen vorhergesagten Sanktionswahrscheinlichkeit von 1 Prozent liegt die Übergangsrate für einen Leistungsbeziehenden mit durchschnittlichen Merkmalen bei rund 2 Prozent. Bei einer moderaten vorhergesagten Sanktionswahrscheinlichkeit zwischen 10 und 20 Prozent ist sie

höher und beträgt beispielsweise bei einer vorhergesagten Sanktionswahrscheinlichkeit von 10 Prozent rund 2,5 Prozent – das sind rund 23 Prozent mehr als bei der 1-prozentigen Sanktionswahrscheinlichkeit. Bei einer Sanktionswahrscheinlichkeit über 10 Prozent erhöht sich die Übergangsrate in Beschäftigung weniger stark. Bei einer hohen vorhergesagten Sanktionswahrscheinlichkeit von 50 Prozent liegt diese um rund 13 Prozent höher als bei einer Sanktionswahrscheinlichkeit von 10 Prozent. Diese Ergebnisse verdeutlichen, dass

A1

Verteilung der vorhergesagten individuellen Wahrscheinlichkeit, sanktioniert zu werden

in Prozent



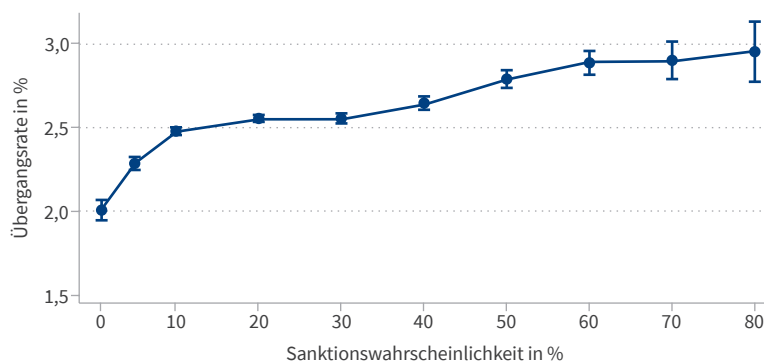
Hinweis: Die Wahrscheinlichkeitsdichte auf der vertikalen Achse beschreibt den prozentualen Anteil der Leistungsbeziehenden mit der jeweiligen vorhergesagten Wahrscheinlichkeit, innerhalb von zwei Jahren nach Beginn des Leistungsbezugs sanktioniert zu werden. Zum Beispiel liegt diese Wahrscheinlichkeit für rund 20 Prozent der Leistungsbeziehenden zwischen 5 und 10 Prozent.

Quelle: Leistungshistorik Grundsicherung, Integrierte Erwerbsbiografien, eigene Berechnungen. © IAB

A2

Beschäftigungsaufnahmen von Leistungsbeziehenden in der Grundsicherung in Abhängigkeit von der vorhergesagten Sanktionswahrscheinlichkeit

Monatliche Übergangsrate von Leistungsbeziehenden mit durchschnittlichen Merkmalen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Prozent und 95%-Konfidenzintervalle



Anmerkungen: Die vertikale Achse zeigt die mithilfe eines Verweildauermodells bestimmte monatliche Übergangsrate in Beschäftigung für einen Leistungsbeziehenden mit durchschnittlichen Merkmalen (vgl. Infobox 2). Die horizontale Achse zeigt die mit einem weiteren Verweildauermodell vorhergesagte Sanktionswahrscheinlichkeit einer Person.

Lesebeispiel: Die bedingte Übergangsrate in Beschäftigung in einem Monat liegt bei einer Sanktionswahrscheinlichkeit von 10 Prozent signifikant höher als bei einer Sanktionswahrscheinlichkeit von 5 Prozent.

Quelle: Leistungshistorik Grundsicherung, Integrierte Erwerbsbiografien, eigene Berechnungen. © IAB

von Sanktionen ein Ex-ante-Effekt ausgeht und dieser, wie erwartet, zu einer schnelleren Beschäftigungsaufnahme beiträgt.

Sanktionen wirken sich ex ante auch auf die Beschäftigungsqualität aus

Im nächsten Schritt wird untersucht, ob Sanktionen auch die Qualität der aufgenommenen Beschäftigung ex ante beeinflussen. Hierfür werden zwei Indikatoren herangezogen. Zum einen wird unterschieden zwischen Übergängen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in qualifizierte Tätigkeiten, die mindestens einen Berufsabschluss voraussetzen (fachlich ausgerichtete, komplexe oder hoch komplexe Tätigkeiten) sowie in Helfer- und Anlerntätigkeiten, die keinen Berufsabschluss voraussetzen. Zum anderen wird das Erwerbseinkommen aus der Beschäftigung berücksichtigt (vgl. Infobox 2).

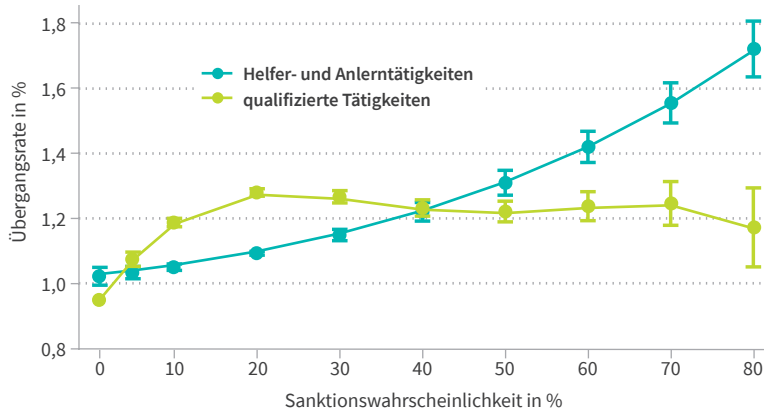
Bei moderater im Vergleich zu niedriger Sanktionswahrscheinlichkeit erhöhen sich vor allem Übergänge in qualifizierte Beschäftigung. Bei einer Sanktionswahrscheinlichkeit von etwa 22 Prozent ist diese Übergangsrate am höchsten (vgl. Abbildung A3). Ab diesem Punkt erhöht sie sich allerdings nicht weiter, sondern sinkt wieder. Hingegen erhöht sich bei zunehmender Sanktionswahrscheinlichkeit die Übergangsrate in Beschäftigung in Helfer- und Anlerntätigkeiten. Dies zeigt, dass bei Teams von Vermittlungsfachkräften mit einer häufigen Anwendung von Sanktionen Beschäftigungsübergänge zunehmend über Beschäftigungen mit geringer Qualität realisiert werden.

Um längerfristige Auswirkungen zu betrachten, wird der Ex-ante-Effekt auf das durchschnittliche reale Erwerbseinkommen pro Monat über fünf Jahre nach Beginn des Leistungsbezugs analysiert, wiederum für einen Leistungsbeziehenden mit durchschnittlichen Merkmalen. Leistungsbeziehende, die in diesem Zeitraum kein Erwerbseinkommen haben, werden dabei in die Analyse eingeschlossen. Wie Abbildung A4 zeigt, liegt das so ermittelte Erwerbseinkommen bei einer niedrigen Sanktionswahrscheinlichkeit von 1 Prozent bei rund 355 Euro pro Monat. Bei einer moderaten Sanktionswahrscheinlichkeit von 10 Prozent sind es rund 433 Euro und somit circa 22 Prozent mehr. Am höchsten ist das Erwerbseinkommen bei einer Sanktionswahrscheinlichkeit von etwa 13 Prozent. Bei höheren Sanktionswahrscheinlichkeiten verringert sich das Erwerbseinkommen

A3

Übergänge in Beschäftigungen in qualifizierter Tätigkeit oder in Helfer- und Anlerntätigkeiten in Abhängigkeit von der vorhergesagten Sanktionswahrscheinlichkeit

Monatliche Übergangsraten von Leistungsbeziehenden mit durchschnittlichen Merkmalen in sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in Prozent und 95%-Konfidenzintervalle



Anmerkungen: Die vertikale Achse zeigt die mithilfe eines Verweildauermodells bestimmte monatliche Übergangsraten in Beschäftigung nach beruflichem Anforderungsniveau für einen Leistungsbeziehenden mit durchschnittlichen Merkmalen (vgl. Infobox 2). Die horizontale Achse zeigt die mit einem weiteren Verweildauermodell vorhergesagte Sanktionswahrscheinlichkeit einer Person.

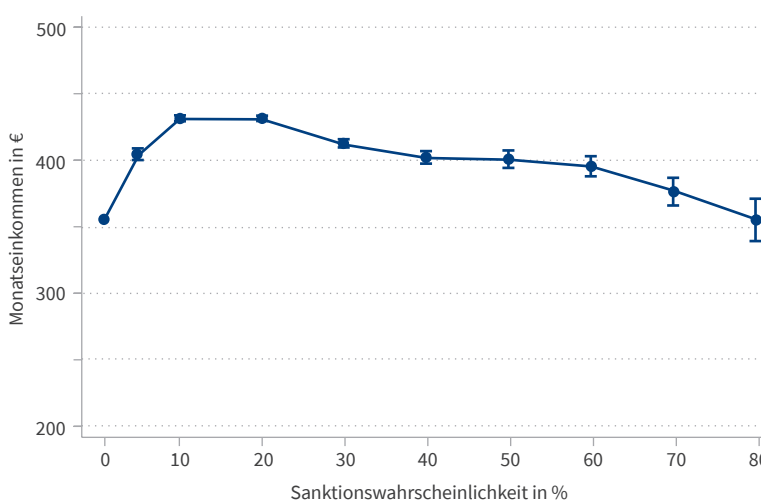
Lesbeispiel: Die Übergangsrate in Beschäftigung mit höherem Anforderungsniveau liegt bei einer Sanktionswahrscheinlichkeit von 10 Prozent höher als die Übergangsrate in Beschäftigung mit geringem Anforderungsniveau.

Quelle: Leistungshistorik Grundsicherung, Integrierte Erwerbsbiografien, eigene Berechnungen. © IAB

A4

Monatliches Erwerbseinkommen in Abhängigkeit von der vorhergesagten Sanktionswahrscheinlichkeit

Durchschnittliches monatliches Erwerbseinkommen von Leistungsbeziehenden mit durchschnittlichen Merkmalen in Euro und 95%-Konfidenzintervalle



Anmerkungen: Die vertikale Achse zeigt das mithilfe einer Kleinstquadrate-Regression bestimmte reale durchschnittliche Erwerbseinkommen pro Monat für einen Leistungsbeziehenden mit durchschnittlichen Merkmalen über fünf Jahre nach Beginn des Leistungsbezugs und der Beschäftigungslosigkeit (vgl. Infobox 2). Die horizontale Achse zeigt die mit einem Verweildauermodell vorhergesagte Sanktionswahrscheinlichkeit einer Person.

Lesbeispiel: Das durchschnittliche Erwerbseinkommen ist bei einer Sanktionswahrscheinlichkeit von 30 Prozent geringer als bei einer Sanktionswahrscheinlichkeit von 10 Prozent.

Quelle: Leistungshistorik Grundsicherung, Integrierte Erwerbsbiografien, eigene Berechnungen. © IAB

wieder im Vergleich zu einer moderaten Sanktionswahrscheinlichkeit. Ähnlich den Ergebnissen zu Beschäftigungsaufnahmen in Abbildung A3 zeigt sich also, dass auch das Erwerbseinkommen zunächst steigt, jedoch bei einer sehr häufigen Anwendung von Sanktionen wieder sinkt.

Fazit

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass Leistungsbeziehende in der Grundsicherung schon von dem Risiko, sanktioniert zu werden, beeinflusst werden – dass also ein Ex-ante-Effekt von Sanktionen ausgeht. Werden die Leistungsbeziehenden in Vermittlungsteams betreut, die Sanktionen häufiger anwenden, gehen sie zwar einerseits schneller in Beschäftigung über, jedoch hat dies auch Konsequenzen für die Beschäftigungsqualität. Bei einer moderaten im Vergleich zu einer niedrigeren Sanktionswahrscheinlichkeit erhöhen sich sowohl Übergänge in qualifizierte Beschäftigung als auch in Beschäftigung in Helfer- und Anlernertätigkeiten; darüber hinaus steigt das durchschnittliche monatliche Erwerbseinkommen längerfristig. Bei einer höheren im Vergleich zu einer moderaten Sanktionswahrscheinlichkeit erhöhen sich vor allem Übergänge in Beschäftigung in Helfer- und Anlernertätigkeiten, während Übergänge in qualifizierte Beschäftigung zurückgehen; das durchschnittliche monatliche Erwerbseinkommen über fünf Jahre fällt in diesem Fall geringer aus.

Ein solcher Ex-ante-Effekt ist für die arbeitsmarktpolitische Bewertung von Sanktionen bedeutsam. Denn Sanktionen wirken sich – wie die vorliegenden Befunde zeigen – nicht nur auf das Verhalten der tatsächlich Sanktionierten aus, sondern auch auf das Verhalten der nicht sanktionierten erwerbsfähigen Leistungsbeziehenden. Wird dieser Effekt nicht berücksichtigt, so unterschätzt man den Gesamteffekt der Sanktionen.

Die Ergebnisse der Studie sprechen für eine ausgewogene Anwendung von Sanktionen, die sowohl Übergänge in Beschäftigung erhöht als auch positive Wirkungen auf die Beschäftigungsqualität und die Entwicklung der Erwerbseinkommen zeigt. Werden Sanktionen sehr selten ausgesprochen, sind Übergänge in Beschäftigung – auch in vergleichsweise gute Beschäftigung – seltener. Eine

intensive Anwendung von Sanktionen steigert die Übergänge in Beschäftigung nicht in gleicher Weise und geht zunehmend auf Kosten der Beschäftigungsqualität.

In dieser Studie werden Sanktionen in einem Zeitraum deutlich vor Einführung des Bürgergelds untersucht. Infolge des BVerfG-Urteils im November 2019 und der Einführung des Bürgergelds 2023 wurden die früheren Sanktionsregeln abgemildert und der Begriff Sanktion durch den Begriff Leistungsminderung ersetzt. Nach dem Urteil des BVerfG und der Corona-Pandemie zeigen die Zahlen der Statistik der BA, dass Jobcenter Leistungsminderungen im Bürgergeld deutlich seltener anwenden als im Zeitraum vor dem Urteil des BVerfG (vgl. Infobox 1). Einerseits deuten die Ergebnisse der Studie daraufhin, dass eine solche Verringerung im Schnitt zu weniger Übergängen in Beschäftigung führen könnte. Dies könnte durch die Absenkung der Dauer und Höhe der Leistungsminderungen im Bürgergeld weiter verstärkt werden. Andererseits könnten diese Veränderungen zu einer höheren Qualität der aufgenommenen Beschäftigungsverhältnisse und damit zu einer nachhaltigeren Integration in den Arbeitsmarkt beitragen. In dieser Studie wurden dabei keine direkten Auswirkungen auf die Beschäftigungsstabilität als wichtiger Dimension der Beschäftigungsqualität analysiert, sondern lediglich mittelbare Auswirkungen auf das Erwerbseinkommen. Zu berücksichtigen ist zudem, dass sich im Bürgergeld – verglichen mit dem Untersuchungszeitraum dieser Studie – die Rahmenbedingungen über die Regelungen zu Leistungsminderungen hinaus geändert haben. Beispielsweise wurden mit dem Bürgergeld weitere arbeitsmarktpolitische Instrumente reformiert. Nicht zuletzt deshalb können genauere Aussagen zum Ex-ante-Effekt von Leistungsminderungen im Bürgergeld erst nach entsprechenden Untersuchungen getroffen werden.

Literatur

- Abbring, Jaap H.; van den Berg, Gerard J.; van Ours, Jan C. (2005): The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment. In: *The Economic Journal*, 115, 505, S. 602–630.
- Apel, Helmut; Engels, Dietrich (2013): Zentrale Ergebnisse der unabhängigen wissenschaftlichen Untersuchung zur Erforschung der Ursachen und Auswirkungen von



Dr. Markus Wolf
ist Mitarbeiter im Bereich
„Grundsicherung und
Aktivierung“ am IAB.
Markus.Wolf2@iab.de

Sanktionen nach § 31 SGB II und nach dem SGB III in NRW. Endbericht, Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik.

- Arni, Patrick; Lalive, Rafael; van Ours, Jan C. (2013): How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking beyond Unemployment Exit. In: Journal of Applied Econometrics, 28, 7, S. 1153–78.
- Arni, Patrick; van den Berg, Gerard J.; Lalive, Rafael (2022): Treatment Versus Regime Effects of Carrots and Sticks. In: Journal of Business & Economic Statistics, 40, 1, S. 111–27.
- Boockmann, Bernhard; Osiander, Christopher; Stops, Michael; Verbeek, Hans (2013): [Effekte von Vermittlerhandeln und Vermittlerstrategien im SGB II und SGB III \(Pilotstudie\)](#). IAB-Forschungsbericht Nr. 7/2013.
- Bundesverfassungsgericht [BVerfG] (2019): Urteil des Ersten Senats vom 5. November 2019 – 1 BvL7/16 –, Rn. (1–225). Karlsruhe: Bundesverfassungsgericht.
- Lalive, Rafael; van Ours, Jan C.; Zweimüller, Josef (2005): The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment. In: Journal of the European Economic Association, 3, 6, S. 1386–1417.
- Schreyer, Franziska; Zahradnik, Franz; Götz, Susanne (2012): Lebensbedingungen und Teilhabe von jungen sanktionierten Arbeitslosen im SGB II, Sozialer Fortschritt, 61 (9), 213–220.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024a): [Leistungsminderungen \(Zeitreihe Monats- und Jahreszahlen ab 2007\). Deutschland, West/Ost und Länder](#). Januar 2007 bis Februar 2024, Nürnberg.
- Statistik der Bundesagentur für Arbeit (2024b): [Eckwerte der Grundsicherung SGB II \(Zeitreihe Monatszahlen ab 2007\). Deutschland, West/Ost, Länder und Jobcenter](#). Juni 2024, Nürnberg.
- Van den Berg, Gerard J.; Uhlendorff, Arne; Wolff, Joachim (2022): The Impact of Sanctions for Young Welfare Recipients on Transitions to Work and Wages, and on Dropping Out. In: *Economica*, 89, 353, S. 1–28.
- Wolf, Markus A. (2024): Persistent or temporary? Effects of social assistance benefit sanctions on employment quality. In: *Socio-Economic Review*, online first, S. 1–27.